O CONTRIBUTO DO CONTROLO FINANCEIRO PARA A

BOA GESTÃO ORÇAMENTAL

ISCAC Coimbra , 6-Nov-2010

O CONTRIBUTO DO CONTROLO FINANCEIRO PARA A BOA GESTÃO ORÇAMENTAL

I. A função de Controlador Financeiro de um Ministério
II. Intervenção do Controlador Financeiro no processo orçamental
III. Articulação do Controlador Financeiro com os outros organismos dos Ministérios
IV. Princípios de controlo financeiro na Administração e Serviços Públicos

O CONTRIBUTO DO CONTROLO
FINANCEIRO PARA A
BOA GESTÃO ORÇAMENTAL

I. A função de Controlador Financeiro de um Ministério
II. Intervenção do Controlador Financeiro no processo orçamental
III. Articulação do Controlador Financeiro com os outros organismos dos Ministérios
IV. Princípios de controlo financeiro na Administração e Serviços Públicos

BOA GESTÃO ORÇAMENTAL

Objectivos (Fins)

- **Quantidade de despesa :** Minimizar despesa públicas para níveis necessarios à actividade económica, e sustentáveis para o **Contribuinte**
- **Qualidade de despesa:** Garantir os resultados pretendidos em termos de quantidade e qualidade dos serviços públicos
- **Contra-ciclo conjuntural: Gerir o** Orçamento por forma a atenuar potencial recessão ou sobre-aquecimento económico

Instrumentos (Meios)

1. Regras fiscais e orçamentais (rules)
- Critérios Maastricht
- Regra de ouro, divida<investimento
2. Limites plurianuais de despesa
3. Transparência e responsabilização orçamental com monitorização e controlo independentes (people)
4. Aplicação de disciplina na preparação e execução orçamental

Fonte: Blanchard & Cottarelli http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2010/11/how-to-bake-a-credible-medium-term-fiscal-pie.html

A função de controlador financeiro de um Ministério

DL 33/2006 art 2º

Missão:

a. Apoiar MFAP e Ministro da Tutela nas tarefas de gestão financeira e orçamental e execução do programa do Ministério dentro do OE e PEC (2º, n.º 1, alínea e)
b. Identificar e alertar para tendências de risco para o OE, o impacto no OE de novas iniciativas, projectos e tendências
c. Acompanhar cumprimento de obrigações do Estado com terceiros
d. **Melhorar o controlo da execução orçamental tendo em atenção os princípios de economia, eficácia e eficiência na utilização dos dinheiros públicos**

A função de controlador financeiro de um Ministério

Objectivos gerais:

Reforço da consolidação das finanças públicas e do deficit **OE/AP** (*Eurostat*) em conformidade (*sem derrapagens*)

Eficácia, eficiência, economia, ***Value for Money*** na prestação do serviço público de mobilidade e transporte

Objectivos específicos:

Fiabilidade e credibilidade do Orçamento e da contabilidade orçamental do MOPTC (*sem surpresas*)

Eliminação da suborçamentação pontual ou sistemática

Apoio à implementação de procedimentos de gestão financeira mais adequados

CARTA DE MISSÃO: Compromissos e Objectivos
CONTROLADOR FINANCEIRO

Execução Orçamental	Análise e Intervenção Prévia	Planeamento Orçamental	Reporte	Eficiência Operacional
Correcção de desvios Medidas de Redução de Despesa	Pareceres prévios sobre iniciativas Acompanhamento da gestão dos SI, SFA e SEE	Modernização de sistemas e técnicas Planos de actividade Gestão pública por objectivos	Melhoria de qualidade de planos e relatórios Criação de fórmulas de custeio	Racionalização da estrutura e RH Redução de despesas de funcionamento Compras electrónicas
Grau de execução de 80-100%	**ALERTAS** acima de EUR 1Mio	Orçamentação por programas Qualidade da despesa	Sistematização de indicadores de desempenho de gestão SIEG	**Desempenho e sustentabilidade da Estradas de Portugal**
Prazos de pagamento	**Encargos das Estradas de Portugal e REFER**	Parecer sobre proposta OE e viabilidade	Apoiar POC-P SEC-95	Concessões e riscos para OE Contratos de gestão

I. Função

Principais produtos do CF

- Plano de Actividades
- Nota Informativa mensal
- Previsões e Análises de Risco
- ***Alertas***
- Pareceres
- Relatório de Actividades

Tarefas do CF

a) Acompanhamento da gestão financeira e orçamental
b) Identificação e comunicação das tendências de **risco orçamental**
c) Acompanhamento do cumprimento das obrigações do Estado para com terceiros
d) Identificação antecipada de iniciativas com impacto financeiro e orçamental
e) Apoio ao Ministro na execução do programa a cargo do Ministério

- Processo Orçamental
  - Planeamento
  - Aprovação
  - Execução
  - Reporte e prestação de contas
  - Avaliação de resultados e impactos

- Abordagem
  - SIC e SIGO
  - Apoio técnico de Delegações da DGO
  - Apoio logístico da SG
  - Colaboração com GPERI
  - **Visitas**

  ⇒ ***Mostrem-se***

  ⇒ ***Perguntem***

O CONTRIBUTO DO CONTROLO FINANCEIRO PARA A BOA GESTÃO ORÇAMENTAL

I. A função de Controlador Financeiro de um Ministério

II. Intervenção do Controlador Financeiro no processo orçamental

III. Articulação do Controlador Financeiro com os outros organismos dos Ministérios

IV. Princípios de controlo financeiro na Administração e Serviços Públicos

Âmbito de actuação : ex. MOPTC 2008

(*comparar com IGOPTC e IGF*)

- 3 Gabinetes, MOPTC, SEOPC, SET
- 10 Serviços Integrados
- 6 Serviços e Fundos Autónomos, SFA-Institutos (excl. ICP-ANACOM)
- 1 EPE consolidada na Administração Pública
- 23 SA Empresas do Sector Empresarial do Estado
- 17+ Concessões de obras e/ou serviços públicos

Caracterização do Programa de Transportes

- Orçamento do MOPTC
  - Orçamento de Funcionamento SI
  - Orçamento de Investimento PIDDAC
    - Capítulo 50
    - Fundos EU
- No orçamento do MFAP
  - Indemnizações Compensatórias
  - Avales
  - Assunção de dívida
- Fora do OE
  - Receitas próprias, do utilizador
  - Dívida não avalizada de empresas deficitárias
  - PPPs

- Prioridades de intervenção

  – Onde está o dinheiro / orçamento (*follow the money*)

  – Onde está o ***risco*** orçamental para o Contribuinte, actual ou futuro (*fiscal risks*)

… e o resto é paisagem …

Fonte: GPERI ENTIDADES	PIDDAC 2007 DOTAÇÃO AJUSTADA				DESPENDIDO até Maio 2007				TAXAS DE E	
	CAP.50	SUBV. COMUNIT.	OUTRAS FONTES	TOTAL	CAP.50	SUBV. COMUNIT.	OUTRAS FONTES	TOTAL	CAP.50	SUBV. COMUNIT.
AA	15 738			15 738	0 000			0	0,00	
DGTTF/IMTT	15 665 800	285 000		15 950 800	1 272 373	0 000		1 272 373	8,12	
ENIDH	222 000			222 000	0 000			0 000	0,00	
GABLOGIS	3 077 761	3 327 309		6 405 070	0 000	0 000		0 000	0,00	
GEPMOPTC/GPERI	78 689	340 276		418 965	30 244	18 150		48 394	38,43	
GM	157 377			157 377	0 000			0 000	0,00	
GPIAA	24 790			24 790	0 000			0 000	0,00	
GSEAOPC	2 590 000			2 590 000	536 014			536 014	20,70	
GSET	202 113			202 113	0 000			0 000	0,00	
IGOP	78 688			78 688	0 000			0 000	0,00	
INIR	462 500			462 500				0 000	0,00	
IOT	196 721	751 878		948 599	33 806	111 581		145 387	17,18	14,84
SG	881 198	582 516		1 463 714	26 050	201 291		227 341	2,96	34,56
TOTAL SI	23 653 374	5 286 979		28 940 353	1 898 487	331 022	0 000	2 229 509	8,03	6,26
INAC	555 000		980 000	1 535 000	0 000		8 250	8 250	0,00	
INTF	138 750	110 000		248 750	0 000	0 000		0 000	0,00	
IPTM	51 506 540	47 473 007	5 417 000	104 396 547	0 000	0 000	0 000	0 000	0,00	0,00
LNEC	2 754 089	1 802 000	300 000	4 856 089	0 000	0 000	0 000	0 000	0,00	0,00
TOTAL FSA	54 954 380	49 385 007	6 697 000	111 036 387	0 000	0 000	8 250	8 250	0,00	0,00
EP	442 093 739	266 747 714	726 300 000	1435 141 453	418 400 822	33 825 062	35 311 825	487 537 709	94,64	12,68
EDAB	5 486 175	11 505 685		16 991 860	26 232	0 000		26 232	0,48	0,00
AMTL	925 000			925 000	0 000			0 000	0,00	
AMTP	925 000			925 000	0 000			0 000	0,00	
ANAM	465 296		406 977	872 273	217 300			217 300	46,70	
APA	985 125	1 088 170	1 215 530	3 288 825	985 125	0 000	0 000	985 125	100,00	
APDL	1 899 485	13 424 437	14 749 496	30 073 421	0 000	126 856	152 944	279 800	0,00	0,94
APL	1 704 775	4 120 000	27 057 422	32 882 197	0 000	0 000	1 860 757	1 860 757	0,00	0,00
APS	867 822	1 226 070	560 344	2 654 236	867 822	0 000	0 000	867 822	100,00	0,00
APSS	508 750	150 000	0 000	658 750	0 000	0 000	0 000	0 000	0,00	0,00
CP	7 649 948	6 148 092	16 241 882	30 039 922	142 494	0 000	351 481	493 975	1,86	0,00
ML	4 530 095	64 741 193	66 938 407	136 209 695	0 000	2 149 210	2 486 119	4 635 329	0,00	3,32
MM	2 184 984	0 000	6 003 361	8 188 345	2 184 984	0 000	0 000	2 184 984	100,00	
MP	7 400 000	0 000	48 612 074	56 012 074	0 000	0 000	9 832 000	9 832 000	0,00	
MST	20 734 800	8 749 915		29 484 715	847 369	0 000		847 369	4,09	0,00
RAVE	9 250 000	16 500 000	10 700 000	36 450 000	7 765 704	0 000	0 000	7 765 704	83,95	0,00
REFER	4 625 000	158 415 695	400 301 646	563 342 341	4 104 112	4 722 075	19 239 050	28 065 237	88,74	2,98
TT	1 156 250	3 150 000		4 306 250	0 000			0 000	0,00	
TOTAL SEE	71 298 508	289 219 257	592 787 139	953 304 904	17 141 142	6 998 141	33 922 351	58 061 634	24,04	2,42
TOTAL	592 000 000	610 638 957	1 325 784 139	2 528 423 096	437 440 451	041 154 225	069 242 426	547 837 102	73,89	6,74

Formas de Investimento Público

Exemplo: Infra-estrutura de domínio público	Enquadramento Orçamental	Impacto Financeiro
PIDDAC AP, SEE	Limite por projecto, no OE, aprovado na ***AR***	Divida Pública Directa OT's, LEO art 31.1(f) Dec-2008 **€ 119.577 MM + juros**
SEE Empresas	Limite Garantia do Estado, **LEO** art 31.1 (h) aprovado na ***AR***	Passivo de empresas **SEE** **€22.000 MM + juros**
PPP Concessões	***Lei 48/2004 - LEO art 31.1(l)*** *l) A determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado;*	Previsão de Encargos Plurianuais com PPP, ***€25.000 MM+riscos+REF***

II.Intervenção

Esforço Financeiro do Estado (EFE)

Anexo B: Relações Financeiras entre Orçamento do Estado e Sector Empresarial do Estado (SEE M

2004 euros	Transferências Correntes *	Subsidios, OE cap 60	Transf de Capital PIDDAC, OE cat 50	Activos Financeiros	Garantias e avales OE art 78	Assunção de Passivos	Aumento de divida sem aval	Total	Dividendos, participação nos lucros
ANA	3.417.062							3.417.062	5.700.500
ANAM	390.334		340.000			1.275.000		2.005.334	
APAveiro			4.675.000		30.000			4.705.000	
APDL			595.000					595.000	
APL			12.800					12.800	
APS			635.800					635.800	
APSS	38.400		467.500					505.900	
Carris		33.962.044	237.849		275.000			34.474.893	
CP	119.043	22.397.000	16.008.861					38.524.904	
EDABeja			354.771					354.771	
Metro de Lisboa		19.895.223	14.450.000		300.000			34.645.223	
Metro do Mondego	620.000		1.296.250					1.916.250	
Metro do Porto		33.730.855	12.750.000		151.250			46.632.105	
NAER				250.000				250.000	
NAV								0	919.500
Rede Ave	5.732.482							5.732.482	
REFER	1.276.726		20.629.622		300.000			22.206.348	
SATA	22.060	7.748.167						7.770.227	
SILOPOR						24.939.895		24.939.895	
Soflusa		4.385.956	3.623.608					8.009.564	
STCP	13.700	22.641.367	311.873		55.000			23.021.940	
TAP	85.555	7.062.503						7.148.058	
Transtejo		4.385.956						4.385.956	
								0	
FERTAGUS, cl 52		7.155						7.155	
Total	11.715.362	156.216.226	76.388.934	250.000	1.111.250	26.214.895	N/D	271.896.667	6.620.000

* Ver prestação de serviços
N/D: Não disponível
Fonte: TdC/CGE

ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO

- Subsídio às despesas de exploração
  Capítulo 60, indemnizações compensatórias, avulso ou pre-quantificado por volume tráfego
- Subsídio ao preço / tarifa do serviço
  - Equivale à bonificação do utilizador, e.g.telecom para idosos ou electricidade, transporte aéreo insular ou interior profundo
    "*No caso de se querer desonerar os grupos sociais carenciados, isso deve ser feito preferencialmente por via da ajuda ao rendimento e não por (reduções de preço) que provocam distorções da racionalidade económica do fornecimento dos serviços", a menos que se queira também fomentar a procura.*
- Subsídios ao investimento
  Capítulo 50
  Fundos EU, FEDER, Coesão
- Dotações de capital e Avales
- **Endividamento (passivo financeiro) das empresas SEE**

Conversão do investimento público em PPP como desafio da gestão pública -1

- Apesar de ter recuperado o défice de investimento, com recurso talvez excessivo a PPP-Parcerias Público Privadas, Portugal ainda sofre de um défice de crescimento
- As PPPs têm potenciado uma desorçamentação do OE do ano, mas com encargos plurianuais extra-orçamentais crescentes
- Compete rever a experiência portuguesa com PPP no contexto da gestão do investimento público para avaliar se este instrumento tem sido utilizado da melhor maneira a garantir crescimento sustentável

Conversão do investimento público em PPPs como desafio da gestão pública -2

- Investimento público executado mais **volátil,** prejudica crescimento económico a prazo
- Encargos **plurianuais,** não sujeitos a restrição orçamental ou racionamento, aumentam mais do que Divida Pública, incluídos na dívida total
- Processo de aprovação consensual imprescindível para minimizar riscos para o Estado/Concedente
- Benefícios e eficácia do investimento público desligados das previsões de tráfego com remuneração por "disponibilidade"
- Investimento púbico na forma de PPP não apropriado como instrumento de **estímulo** conjuntural

Recurso a PPP, a LEO, o Eurostat e os critérios Maastricht

- INE/ Eurostat **falha** na regulação e classificação dos contratos PPP
  - Tratamento de PPP fora do OE e da AP (SEC/ESA 95) da Divida Pública Directa (Maastricht)
    - Risco de constução e
    - Risco de tráfego ou risco de disponibilidade
  - Alguns países enquadram encargos futuros com PPPs, subsídios, indemnizações, na dívida pública, projectos com ou sem risco de tráfego para os concessionários
  - Outros países excluem contratos PPP da dívida pública, mesmo contratos SCUT, por disponibilidade
- DGO **falha** no enquadramento orçamental dos encargos com contratos PPP
  - LEO, art 31º 1(l)
  - Projectos PPP não são apresentados à AR, como são os projectos em PIDDAC
  - "Via Verde" orçamental para os projectos PPP isenta os projectos do escruitinio e consenso politico, apesar dos encargos orçamentais futuros, promovendo projectos marginais
- Desorçamentação tornou-se
  - Principal objectivo e
  - Principal motivação e
  - Principal critério da gestão do investimento público
- Transformação das Estradas de Portugal em SA para **excluir EPSA e/ou os seus projectos da AP**
- Introdução de portagens nas SCUTs para obter receita mercantil e poder reclassificar a EPSA como mercantil, **fora da AP, para evadir os Critérios Maastricht /Eurostat**
  - **Defice da AP < 3%**
  - **Divida da AP < 60%**

Mariana Abrantes de Sousa http://ppplusofonia.blogspot.com Nov-2010

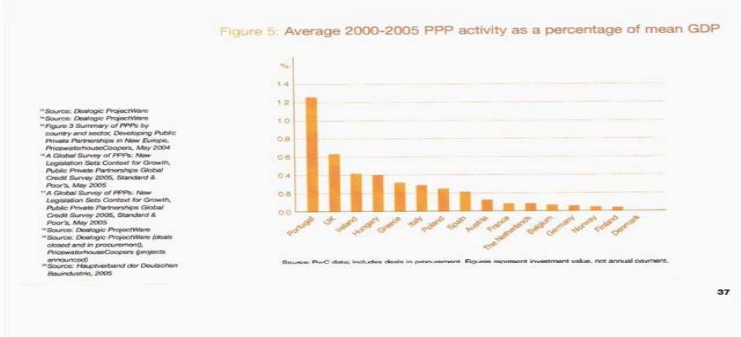
Critérios INE-Eurostat: PPP e contas nacionais

Para evitar consoli-dação de todo o investi-mento na despesa e dívida pública, contando paro o *Défice das Admin Públicas*:

- Concessionário classificado como empresa mercantil
  - Receita mercantil
    - Preço economicamente significativo
    - Proporcional à utilização do serviço
    - Superior a 50% dos custos de produção
  - Capital privado significativo
- Concessionário com risco de construção, e:
  - Risco de tráfego/volume de procura, ou
  - Risco de disponibilidade

Mariana Abrantes de Sousa http://ppplusofonia.blogspot.com Nov-2010

Portugal é quem mais recorre a PPP



PPP 2000-5 em percentagem de PIB

Fonte: PWC, PPP Promisses, Julho 2006

Portugal cada vez mais dependente de PPPs

- Cerca de 100 PPP contratos em vigor (OPP) em 2009
- Contratação de PPP acelerou em **Portugal** apesar da crise, colocando o país no topo das tabelas **PPP/PFI** (**League Tables)** in 2009
  - **Portugal .. 1 595 *€ MM***
  - UAE 900
  - France 467
  - Poland 418
  - **Spain **289
  - Ireland 141
  - Italy 66
  - **TOTAL EMEA 5 350** €MM

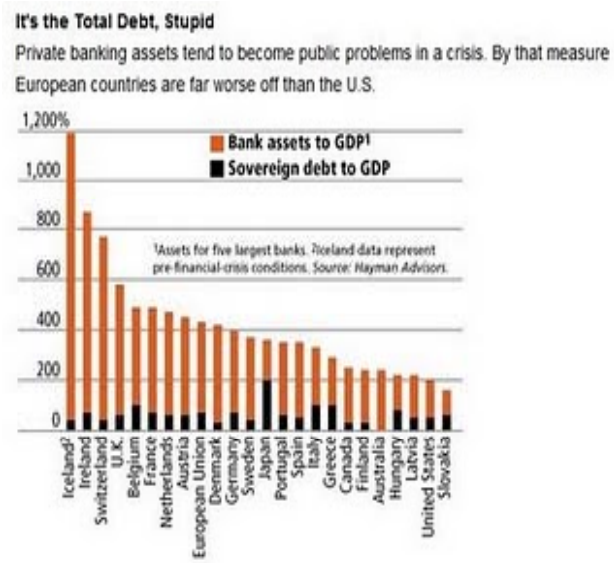
» *EMEA, Europe, Middle East and Africa*

"De pouco adianta desorçamentar, passar despesa e dívida para fora da AP, Administração Pública, para as empresas públicas e para as concessionárias PPP, ***se esses encargos acabam por ser financiados no exterior****.. "*

Divida Externa Bruta *(GED) chegou a €370 biliões no final de 2009 (****225% do PIB****).*

Divida Externa Liquida *(NED) chegou a €141 biliões no final de2009 (****86,3% do PIB****)*

http://ppplusofonia.blogspot.com/2010/02/its-total-external-debt.html, 2-Fev-2010



As empresas e serviços públicos são diferentes...

... de uma empresa qualquer

- Serviços públicos são frequentemente monopólios naturais
  - *o* ***freguês*** *não pode mudar de* ***freguesia***
- Credores e fornecedores privados nem sempre partilham das perdas
  - o Estado-Concedente paga sempre, o accionista-contribuinte tem bolsos fundos
- Serviços públicos não podem fechar
  - nem fazer férias, nem entrar em rotura de serviço, nem ir à ***falência***
- Ninguém é indiferente aos serviços públicos
  - grande escrutínio das muitas Partes Interessadas para as questões de política sectorial
  - objecto contínuo de política partidária

=> Se a disciplina de mercado não se aplica, como compensar ?

Testar com base nos 3 critérios de avaliação de impacto

- Cobertura de serviços públicos e equidade de acesso em função das necessidades, tráfegos
- Qualidade dos serviços prestados e eficácia dos resultados ou ganhos para utilizador
- Eficiência na mobilização de recursos e sustentabilidade económica e orçamental

Importância de equilíbrio de critérios:

Sem sustentabilidade económica, a cobertura/acesso e a qualidade ficam comprometidos mais cedo ou mais tarde

PPPs e a crise financeira

- Crise de sobre-endividamento exige os 3 R's
  - Re-capitalização (desalavancagem)
  - Re-intermediação
  - Re-orçamentação
- Impacto da crise e contracção de crédito na(s)
  - Procura, volumes de tráfego, riscos comerciais do projecto
  - Taxas de juro, Governo e privados
  - Condições de crédito, prazos, margens, *covenants*, aversão ao risco
  - Condições de investimento dos promotores, retorno aos accionistas
- Impacto da crise segundo a fase do projecto
  - Preparação e concurso, opções (empreitada vs PPP) , *project pipeline*
  - *Construção e desembolso, visto TdC*
  - Exploração, gestão de carteira de contratos
- *Bancabilidade versus sustentabilidade*

Exigências de bancabilidade de contratos de PPPs podem ameaçar a sustentabilidade

- No investimento público, a sustentabilidade económica depende da relação custo-benefício, global, plurianual e em termos de "***Whole Life Costs***", incluindo eventuais renegociações, indemnizações e **REFs**, isto é da produtividade do investimento
- Nas PPPs, a alteração da partilha de riscos, com maior assunção de riscos pelo Concedente, pode melhorar a bancabilidade do projecto, mas não garante a sustentabilidade económica
- Sem sustentabilidade económica , baseada na selectividade dos projectos e no rigor da gestão dos contractos, não há garantias de sustentabilidade orçamental
- Em momentos de contracção de crédito e crise financeira, as exigências de bancabilidade aumentam, com consequências negativas previsíveis para a sustentabilidade orçamental

Estratégias de *enforcement* e renegociação

Projecto em situação normal

- Manter o equilíbrio risco/benefício inicial "*Value for Money*", reequilíbrio REF (utilizar comparador PSC se houver)
- Minimizar encargos adicionais
- Manter satisfação dos utilizadores

Projecto em rotura, necessitando renegociação substantiva das condições económicas do contrato

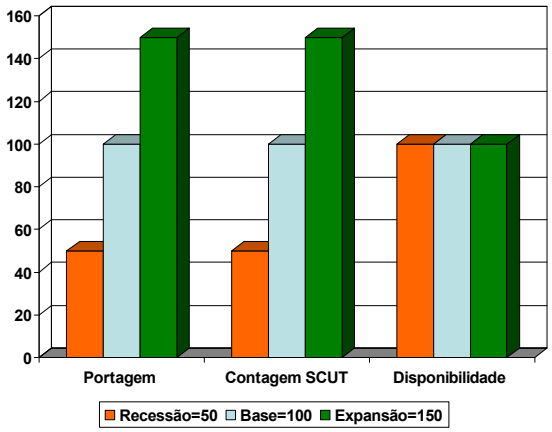
- 40% dos projectos em países emergentes tiveram que ser renegociados, problemas de tráfego e comportabilidade de tarifa
- Estabelecer nova relação de risco/benefício equilibrado, sem concurso
- Concessionário e/ou bancos podem sofrer perdas se responsáveis pela rotura

Risco de tráfego e disponibilidade

fórmulas de tarifas a pagar pelo Concedente

•Tarifa paga pelo **Concedente** à **SCUT** em função da **contagem de tráfego**, passa o risco de tráfego para o Concessionário como nas estradas com portagem ao utilizador

•Tarifa paga pelo **Concedente** à **SCUT** por **disponibilidade** mantém o risco de tráfego no Concedente, como nas estradas não concessionadas, pois o Concessionário recebe sempre o mesmo em qualquer cenário



Modelos de PPPs

- Maior recurso ao contribuinte-pagador
  - SCUT, pagamento baseado em contagem
  - Tarifas de disponibilidade
- Enquadramento orçamental anual
- Gestão processual problemática
  - Falta de consensos estáveis nos projectos estruturantes
  - Falta de condições precedentes
    - Impacto ambiental e traçados aprovados
    - Vistos Tribunal de Contas
  - Renegociações e REF frequentes
    - Condições não divulgadas
    - Alterações da partilha de riscos

Avaliação do programa de PPP e o impacto no *rating* da República

- Critérios financeiros
  - Impacto sobre OE, plurianual
  - Comportabilidade para utilizadores
  - Rentabilidade e sustentabilidade orçamental
  - Riscos financeiros plurianuais
  - Impacto na dívida pública e dívida externa
- Critérios de política sectorial (ex. transportes)
  - Melhorias de serviço ao utilizador, quantidade, qualidade
  - Gestão profissional e satisfação dos utilizadores e
  - Menos riscos politico e melhores decisões de investimento público

- Resultados produtos, directos e indirectos, dos projectos e programa (*outcomes*)
- Gestão e afectação de riscos para os sectores público e privado
- **Transparência** do processo e consenso

=> **Se os resultados não forem optimizados, como melhorar o processo a fim de assegurar melhores resultados no futuro**

O NOVO PAPEL DOS CONTROLADORES FINANCEIROS

I. A função de Controlador Financeiro de um Ministério
II. Intervenção do Controlador Financeiro no processo orçamental
III. Articulação do Controlador Financeiro com os outros organismos dos Ministérios
IV. Princípios de controlo financeiro na Administração e Serviços Públicos

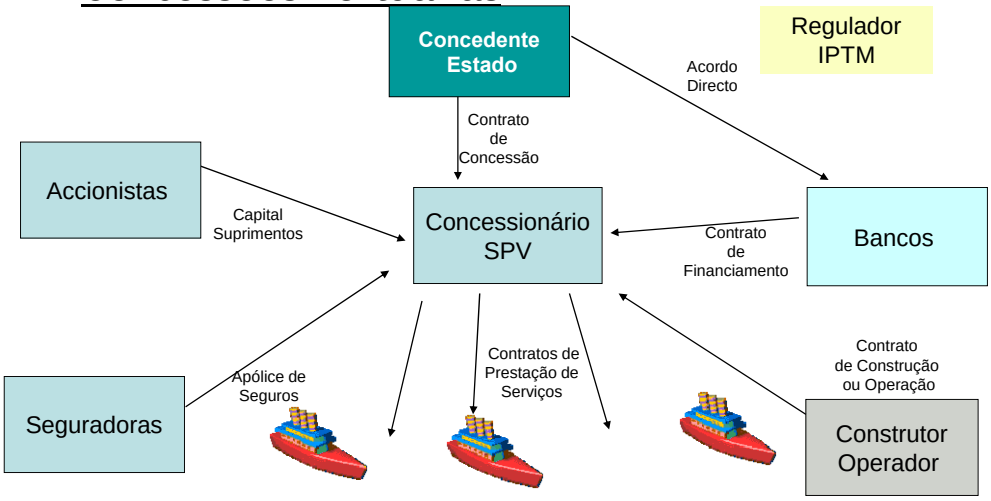
Parceria Público-Privada – Concessão

1. Um contrato plurianual (administrativo) pelo qual…
2. o parceiro público (Estado, Município ou Administração concedente) transfere para …
3. um parceiro privado…

4. a obrigação de construir obra pública e/ou prestar um serviço público de determinada qualidade…
5. aos **utilizadores** dos serviços públicos ou ao próprio Concedente…
6. junto com o direito de cobrar ou ser remunerado pela prestação desses serviços…
7. a remuneração a ser assegurada pelos utilizadores ou pelos contribuintes…

8. sendo o parceiro privado responsável pela gestão e pelo financiamento da obra e/ou serviços públicos junto dos bancos

Concessões Portuárias



Funções do Estado nos serviços de transporte: Intervenientes e (*in*)compatibilidades

Executante	Concedente	Operador	Accionista	Financiador	Regulador	Fiscalizador
MFAP SEAO	Parpública Assessor Concessões		**DGT** **Capital** **Aval**	DGT-DGO **Cap-60** **Subsídio à exploração**	BdP Financiamento bancário	IGF
(CF) MOPTC SEAOPC SET Outros ministérios	EP.epe INTF APDL, APL, APSS, APS IPTM NAER	Estradas IPTM Empresas SEE	Estradas Metros CP Refer Portos Carris STCP	GEP-GPERI **Cap 50** **Comparticipações** **Rendas** IOAT Fundos EU Secretaria Geral	INAC IMTT_INTF IPTM INIR Ambiente IMOPPI DGO/BdP/INE e Eurostat	SCI IGOP Auditores internos Auditores externos
Tribunal de Contas e outros, EU			DGT	DGDR DGO	Autoridade Concorrência	TdC, INE Eurostat **AR**, EU

Quem faz o quê nas PPP e SIEG

Preparar e decidir	Estrutura Financiar	Contratar	Construir	Explorar	Transferir/ Reverter
Estudos de tráfego Projectistas Orçamentistas Riscos e contingências	Direito administrativo Planeamento Gestão de projectos	Contratação pública Gestão de concursos	Licenças Gestão de empreitadas Recepção de obras	Operação e manutenção Controlo	Avaliação de impactos
Análise custo-benefício Estudos ambientais Comunicação com Partes Interessadas	Gestão de riscos Estudos ambientais Financiamento de projectos	Expropriações Gestão de riscos Vistorias Documentar	Gestão de riscos Segurança Documentar	Operadores Gestão de riscos Fiscalização Documentar Remunerar	Gestão de riscos Vistorias Documentar
MOPTC Concedente sectorial GPERI	MOPTC MFAP Parpública COMISSÕES	MOPTC MFAP	MOPTC Concedente sectorial GPERI	MOPTC MOPTC GPERI	MOPTC IGOP IGF TdC

Equipe de Projecto PPP

	Técnico Qualidade Eficiência	Económico Comportabilidade Sustentabilidade	Financeiro Sustentabilidde Bancabilidade	Legal/Fiscal Conformidade
Estado/Governo				
MdF/DGT/ Parpública			X	
Ministério da Tutela, Dir Geral	X			
Regulador	X	X		X
Relação Utente/ Público/Jornalistas	X	X		
Promotor Privado Local/Int'l	X	X	X	
Banco Local/Int'l			X	X
Oposição		X		X
Auditorias IGF/TdC	X	X	X	X

As *comissões* das concessões...

LISTA DE COMISSÕES DE ACOMPANHAMENTO D

Comissão de Acompanhamento	OBJECTO		FASE/SIT. ACTUAL	ENTIDADE RESPONSÁVEL
	Concessão	Evento		
	NORTE LITORAL			
Despacho Conjunto MF/MOPTC n° 471/2004 **Data:**	Euroscut Norte (Grupo Ferrovial) IP9-IC1	**PREF de 22/06/2004** Sobrecustos construção Perda receita liquida Total	Extinta	MF/MOPTC
	INTERIOR NORTE			
Despacho Conjunto MF/MOPTC n° 461/2004	Norscut Interior Norte (Eiffage) IP3	**Lanços D e E** Sobrecusto construção e Perda de Receita	Extinta	MF/MOPTC
Despacho SEAOPC de 30/11/04		**Lanço C** Sobrecusto construção e Perda de Receita	Extinta	MF/MOPTC
	COSTA DE PRATA			
Despacho Conjunto MF/MOPTC n° 714/2003	Lusoscut Costa de Prata (Mota/Engil) IC1-IP5	**Lote 4** Sobrecusto construção e Perda de Receita	Em funções	MF/MOPTC
		Restantes lotes e reclam. especificas Sobrecusto construção	Em funções	MF/MOPTC
	GRANDE PORTO			
Despacho Conjunto MF/MOPTC n° 128/2004	Lusoscut Grande Porto (Mota/Engil) IP4-IC24-IC25	Redução do Objecto da Concessão	Extinta	MF/MOPTC
Comissão em fase de nomeação pelo MF		Sobrecustos construção Variante à EN 105 em em Água Longa - Lote 4	a nomear	MF/MOPTC
	NORTE			
Despacho Conjunto MF/MOPTC n° 1061/2003	Aenor Norte (Mota/Engil) IC5	Sobrecusto construção e Perda de Receita	Em funções	MF/MOPTC
	OESTE			
Despacho Conjunto MF/MOPTC n° 824/2003	Oeste Auto-Estradas do Atlântico (Somague/MSF/Lena)	Sobrecusto construção e Perda de Receita	Extinta	MF/MOPTC
	ALGARVE			
Comissão em fase de nomeação.	Euroscut (Grupo Ferrovial) IC4-IP1	Expropriações adicionais	a nomear	MFAP/MOPTC

Quem faz o quê nos SIEG e concessões

- Quem estuda
- Quem decide
- Quem executa
- Quem controla
- Quem avalia

=» *CF cargo unipessoal, tem que falar/ trabalhar com toda a gente*

O que é que o Concedente tem:

- **Obrigação** de prestar o serviço público a concessionar
- **Orçamento** para assegurar a prestação do serviço público
- Capacidade **técnica** para definir, controlar ou assegurar a prestação do serviço público
- Envolvimento continuado e **permanente** na prestação de **serviço público**
- Capacidade de decisão e **autoridade** para comprometer o Orçamento do Estado a pagamentos imediatos ou futuros

=> Concedente não pode ser "comissão temporária nominativa"

O NOVO PAPEL DOS CONTROLADORES FINANCEIROS

I. A função de Controlador Financeiro de um Ministério
II. Intervenção do Controlador Financeiro no processo orçamental
III. Articulação do Controlador Financeiro com os outros organismos dos Ministérios
IV. Princípios de controlo financeiro na Administração e Serviços Públicos

Tipos de controlo financeiro na administração e serviços públicos

- Controlo interno
- Auditoria interna
- Auditoria externa
- Controlo financeiro partilhado

vs Auto-controlo dos gestores dos Estado

O que conta para o Estado-Concedente

EEE ≡ > *Value for Money*

- **Economia -** na correcta aquisição de bens e serviços em função das necessidades
- **Eficiência –** na utilização de recursos
- **Eficácia –** nos resultados pretendidos, por contrato

Value for Money *(risk adjusted*

Proveito p/utilizador versus Encargos e riscos p/OE

•Conformidade e legalidade
•Responsabilização
•Transparência

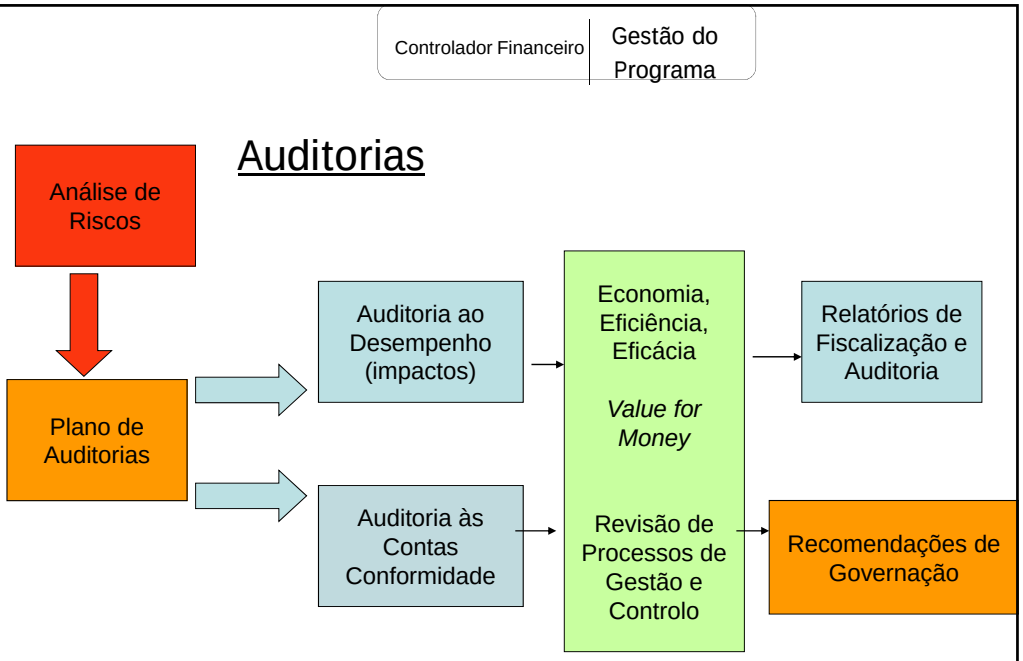
Criar valor nos serviços públicos, servir mais com menos

Benefício público: eficiência na afectação de recursos em relação à quantidade e qualidade dos serviços prestados

Utilidade, Viabilidade, Bancabilidade, Comportabilidade

Fiscalização: conformidade e sustentabilidade

- Tribunal de Contas (Lei 98/97)
  - art 5º(1c, 1e), "fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, [para Estado]
  - art 44º incidência, projectos novos
  - Art 47º isenções para contratos adicionais a contratos visados
- Fiscalização de sustentabilidade orçamental IGF/DGO/AR



IV. Princípios

Princípios e indicadores
- Grau de execução, executado vs orçamentado
- Aumento versus ano anterior
- Desvio executado verus orçamentado
- Riscos orçamentais

- Encargos anuais, plurianuais, flexibilidade
- Qualidade da despesa
- Despesa prevista, imprevista, imprevisível

- Value for Money Resultados obtidos versus encargos OE
- Mapa de alertas

Principais riscos orçamentais

- Rigidez da despesa (funcionários e fornecedores)
- Contratos de longo prazo
- Automaticidade dos aumentos
- Encargos plurianuais, orçamentos anuais
- Rigidez dos benefícios dos cidadãos/utilizadores (*entitlements*)

Riscos para o Concedente

e a Viabilidade de Projectos

- Promotores e bancos privados procuram sempre maximizar transferência de riscos para o Estado-Concedente
- Risco do próprio desempenho do Concedente pode revelar-se o risco com maior impacto orçamental, especialmente na negociação de REF sem tensão concorrencial
- Assunção de compromissos de pagamento pelo Estado deve ser muito condicionada

  ⇒ Sob pena de estar a conceder um …

  "aval encapotado"

Na AP e nos SIEG (Serviços Públicos) Concedente é "dono final do risco"

Concessões sujeitas a rescisão em caso de incumprimento ou abandono
Concedente tem que assegurar o serviço público em qualquer circunstância, para evitar roturas
Concessionário único pode ter poder negocial assimétrico nos REF tem melhor informação/formação
Sector público pouco sensível ao risco, é considerado "natural" o Estado aceitar revisão de preços, indexação, custos de alterações políticas, etc.
"*Agency problem*", gestores públicos tomam decisões por conta e risco do Concedente-contribuinte
Tradição de mudanças radicais ou experimentação por "conta e risco" do contribuinte

O *Risco* que não se pode passar:

Risco de performance do próprio Concedente

Fase de selecção e concepção do projecto
- Projectos com baixo tráfego
- Ausência de DIA ambiental

Gestão do processo concursal
- Falta de tensão concorrencial
- Aceitação de riscos não compensados

Fase de construção
- Atraso de DUP, prazo e custo de expropriações
- Trabalhos adicionais
- Modificações unilaterais de traçado e outras

Atraso nos prazos de aprovações e respostas versus plano de trabalhos
Aprovações explícitas ou tácitas erróneas
Atrasos na nomeação de comissões de negociações para PREF
Desarticulação entre organismos do Concedente na negociação e acompanhamento
Alterações legislativas específicas
Perda de *Value for Money* em REF sucessivos não concorrenciais

Diagnóstico no preâmbulo

Diploma alteração ao DL 86/2003

Alguns projectos em regime de PPP saíram mais caro ao Concedente do que inicialmente previsto (REF)

Pouca transferência de risco para os promotores privados em termos efectivos

Concedente tem assumido compromissos e assegurado taxas de rendibilidade dos capitais privados não correspondidos pelos riscos efectivamente transferidos

Ausência de mecanismos de partilha de benefícios, REF assimétricos protegem apenas o concessionário

Receitas acessórias, comerciais e publicidade e de serviços ao utilizador não consideradas no valor da concessão

Baixa pressão concorrencial nos concursos iniciais e na negociação de reequilíbrios

Recomendações – TdC, 2006 e 2007

- Reforçar competências do Concedente na gestão de contratos de PPP e reduzir dependência em consultores externos
- Orçamentar encargos adicionais com PPP (REF,expropriações, alterações) a fim de eliminar sub-orçamentação
- Inscrever compromissos financeiros nos mapas plurianuais
- Elaborar e utilizar Comparador Público – PSC e pré-quantificar custo-benefício de qualquer alteração unilateral ou autorização de trabalhos a mais
- Obter autorizações e aprovações (ex: traçados e impacto ambiental) antes da adjudicação
- Agilizar contratação e reduzir prazos
- Considerar modalidades para reduzir custo de financiamento e partilhar benefício de refinanciamento
- Analisar e limitar o âmbito e impacto dos REF, incluindo imposições dos financiadores e custos indirectos dos consultores
- Aferir razoabilidade dos critérios-chave como TIR accionistas, rácios de cobertura
- Acompanhar e analisar desempenho de cada concessionária
- Definir indicadores com impacto directo na gestão financeira do Concedente, a controlar mensal, trimestral ou anualmente.

Ficha da Concessão

- Óptica do Concedente
- Modular
- Uniforme e coordenada
- Completa
- Flexível
- Enfoque no cumprimento do contrato de concessão
- Enfoque na gestão de riscos para o Concedente e para o OE
- Processo definido de preparação, aprovação e actualização periódica

Ficha da Concessão

I. Ficha de Identificação da Concessão e da Concessionária

II. Plano de Investimento e Execução e Plano de Operação e Manutenção

III. Situações de Diferendos, Litígios, Reequilíbrios, Negociações e Renegociações

IV. Situação Financeira da Concessionária e fluxos financeiros com o Concedente

V. Matriz de riscos para o Concedente , Plano de Gestão de Riscos e Custos-Benefícios

VI. Relatório (periódico) de Acompanhamento da Concessão

VII. Relatório (periódico) de Exercício da Função de Concedente

VIII. Registo documental da concessão

IX. Anexos e Referências

X. Contactos e responsáveis

Conclusões e Contributos das PPPs para a saída da crise

- PPPs beneficiaram com e alimentaram a bolha
  - Normas Eurostat mal aplicadas
  - Desorçamentação excessiva, falha na aplicação da LEO
  - Endividamento excessivo e não transparente (iceberg)
  - Dívida Externa Bruta inclui PPP e SEE
  - Encargos crescentes e aumento dos riscos orçamentais
- PPPs prejudicadas e prejudicam a crise
  - Resposta portuguesa inicial, focada na manutenção de calendários e fecho de concursos em carteira agravou impacto
  - **Contagio no *rating* da República (risco fiscal/orçamental) e dos bancos portugueses**
  - REFs, reequlibrios económicos e financeiros e renegociações onerosas prejudicam ***rating*** da República
  - Exigências de bancabilidade ameaçam sustentabilidade orçamental e agravamento do Value for Money e mais incertezas sobre o custo-benefício para o Concedente
- Falta de transparência e erros no exercício de funções do Concedente com impacto directo no rating da Republica e nos custos de financiamento para toda a economia
  - Soluções de recurso em vez de medidas estruturais
  - Descontinuidades continuas

- **Sinceramento e enquadramento**
  - **Aplicação rigorosa da LEO, art 31º, alargar o perimetro de consolidação da AP e da dívida pública**
  - **Mais transparência e divulgação de encargos, pagamentos, tráfego, em cenário base, cenário pessimista, desvio real/cenário base**
  - **Alargar o visto TdContas a todos os eventos com aumentos de encargos, incluindo renegociações e subconcessões com vista à sustentabilidade orçamental**
  - **Manter algum risco de tráfego nos concessionários e nos bancos para manter escrutínio**
- **Gestão de programa de PPPs dando prioridade à sustentabilidade orçamental e ao *rating* da República e dos bancos portugueses**
  - **Estabelecer Agência de PPPs no MFAP, com poderes equivalentes ao IGCP, aplicando as melhores praticas internacionais**
  - **Formar e certificar técnicos para Comissões e outros organismos PPP**
  - **Estabelecer novos mecanismos de controlo, Ficha da Concessão**
  - **Aumentar o rigor da gestão de contratos, com análises de riscos na óptica do Concedente**
  - **Suspender contratos de baixa prioridade e alto custo**
  - **Optimizar carteira de concursos e cadência de contratos**
  - **Definição de princípios e critérios de renegociações**
  - **Minimizar alterações unilaterais, renegociações e REFs**
  - **Rever e optimizar a gestão de diferendos**

Questionário para o Estado-Concedente

- Existe análise de riscos para o Concedente/OE na Concessão X, inicial e actualizada ? E Plano de Gestão de Riscos?
- Qual é a forma e grau de articulação entre os vários organismos envolvidos na função de Concedente?
- Foram identificadas medidas mitigadoras de riscos para o Concedente / OE na Concessão?
- Foram nomeados organismos responsáveis pelo controlo e mitigação desses riscos desde a fase de preparação?
- Os riscos são analisados e reavaliados periodicamente, por quem e com que efeito ?
- São feitas recomendações de gestão de riscos e controlo interno ao CA da entidade Concedente e/ou à Tutelas ?
- Foi preparado um plano de gestão de riscos para o Concedente / OE e esse plano foi acordado pela Direcção da entidade-Concedente e aprovado pelas Tutelas ?
- A eficácia do plano de acompanhamento e gestão de risco é avaliada periodicamente ?
- Qual é o grau de implementação das recomendações do controlo interno ?
- Que ajustes foram feitos ao plano de gestão de riscos no último ano e quais as medidas de remediação aplicadas?
- Existe um departamento de auditoria interna na Entidade Concedente e o seu âmbito e plano de actividades é adequado às funções de Concedente ?
- O regime e plano de controlo interno é adequado e proporcional à natureza e dimensão das actividades da organização e dos riscos a controlar ?
- Foi feita alguma avaliação externa/independente do processo de controlo interno das concessões individuais e do programa de concessões ?

Questionário de controlo

- Avaliação de risco significativo , materialidade e expressão financeira
- Existência de unidade interna de controlo com valência financeira
- Suficiência de meios humanos afectos ao controlo
- Suficiência a nível de gestão de patrimónios
- Cumprimento do princípio de unidade de tesouraria
- Existência de segregação de funções

  Receita/despesa

  Processamento/pagamento/guarda

  Regulação/fiscalização
- Aplicação correcta das regras da contratação pública Conformidade e cumprimento das leis
- Adequação do sistema contabilístico e do sistema de informação para gestão
- Adequação da gestão financeira e orçamental, previsão e controlo de execução
- Estrutura da despesa e despesas irregulares
- Receitas próprias e cobrança de receitas,
- Processo orçamental, preparação, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas
- Rigidez da despesa e compromissos e encargos plurianuais
- Aprovação de compromissos e encargos plurianuais
- Natureza da missão e da entidade, estratégia de auditoria integrada
- Fiabilidade da informação financeira e disponibilização em tempo útil
- Prevenção e detecção de fraudes e erros
- Ciclo das operações, autorização, aprovação, execução, registo, custódia
- Procedimentos de execução orçamental
- Processos de decisão com impacto orçamental
- Riscos assumidos não orçamentados, análise de cenários

Value for Money

Value for Money nas Fases de um Projecto

	Análise Estratégica	Propostas	Finalização do contrato	Gestão técnica e financeira construção	Fase operacional de arranque	Fase operacional madura
Adequação às necessidades do negócio	Bom *OBC** *Deliverables* claros	Especificação robusta de *output*	Contrato bem definido	Entrega segundo especificação	Cumprir o contrato	Serviço satisfaz necessidades
Mecanismo apropriado de entrega	Resultados da análise de opções	Base inicial do desempenho de serviço	Revisão da avaliação preliminar	Entrega segundo especificação	Avaliação do desempenho	Avaliação do desempenho
Apoio dos Stakeholder	Análise de resultados da consulta pública	Análise do compromisso (*buy in*) dos *Stakeholders*	Apoio-chave dos *Stakeholders*	Informação de execução para os *Stakeholders*	Avaliação da satisfação dos *Stakekeholders*	Análise dos benefícios dos *Stakeholders*
Qualidade da gestão do projecto	*Desenho* da gestão do projecto	Equipa do projecto eficaz mandatada	Disposições para gestão do contrato	Disposições para resolução de diferendos contratuais	Avaliação pós-transacção	Controlo interno eficaz
Equilíbrio de custos, qualidade e finanças	Análise de mercado e enquadramento	Recepção de ofertas com qualidade	Análise dos termos de financiamento	Manter VfM nas alterações efectuadas	O negócio mantêm-se *comportável para OE-contribuinte*	*Benchmarking* de preço e qualidade
Qualidade da gestão de riscos	Análise do potencial para transferência de riscos	Plano e procedimentos de gestão de riscos	Acordar e contratar transferência de riscos apropriada	Cumprimento do plano e gestão activa de riscos	Tranferência de risco efectuada	Revisão e actualização de procedimentos de gestão de riscos

**OBC (Outline Business Case, Viabilidade e justificação preliminar do negócio)*

ppplusofonia@gmail.com