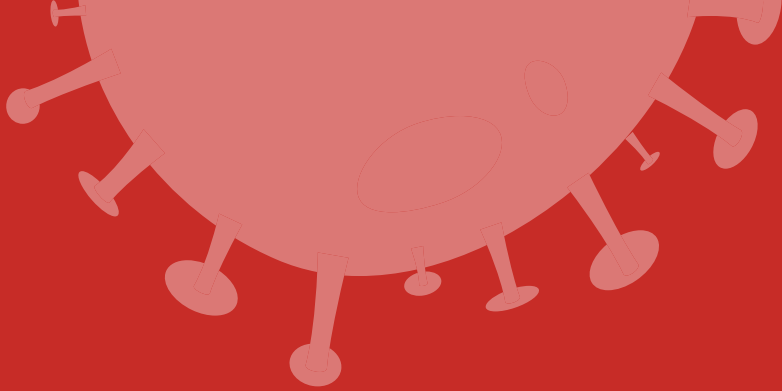


Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África



**Orçamentação no contexto da Covid-19:
Tendências e instrumentos
de reafectação**

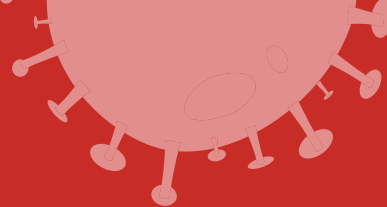
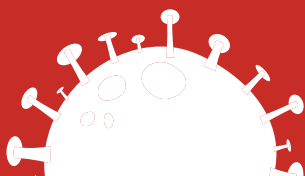


Índice

<i>Agradecimentos</i>	2
<i>Caixas, quadros e figuras</i>	3
<i>Lista de abreviaturas e acrónimos</i>	3
1 Introdução	5
2 Redefinição de prioridades: onde, como e por quem os fundos foram movidos na resposta inicial à pandemia?	6
a. Sinopse das ferramentas disponíveis para responder à COVID-19	6
b. Redefinição de prioridades: Quem foram os principais vencedores?	8
c. Cortes no orçamento: quem foram os principais perdedores?.....	10
d. Reafecções: Quem tomou as decisões?	14
e. Supervisão: Quem aprovou as decisões orçamentais?	15
f. Planeamento: foram produzidas estimativas e previsões precisas?	15
g. Acompanhamento: como ficou contabilizado?	16
h. Qualidade da execução	17
3 Riscos associados e como atenuá-los	19
a. Definição de novas prioridades num contexto de crise: o risco de desvio de fundos	19
b. Múltiplos movimentos nos orçamentos: a importância do acompanhamento	21
4 Ajustamentos orçamentais: perspectivando o futuro	23
a. Orçamento 2021: Quais são as principais tendências de reafecção?.....	23
b. Principais aprendizagens com a reafecção no orçamento de 2020 em resposta à COVID-19	24
5 Conclusões	26
<i>Referências</i>	28

Agradecimentos

Este relatório integra uma série de publicações associadas ao Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África, promovido pela CABRI. Os relatórios apoiam os decisores políticos ao responderem a crises, proporcionando aos países mais conhecimentos a respeito da gestão e da mitigação de crises, quais os elementos dos seus sistemas de GFP que devem ser fortalecidos e como os sistemas podem revelar-se mais resistentes ao reduzir os custos associados a crises exógenas no futuro. Este relatório foi elaborado por Claire Potdevin e revisto por Danielle Serebro, do Secretariado da CABRI.



Caixas, quadros e figuras

Quadro 1:	Lista e escala dos orçamentos rectificativos adoptados para dar resposta à COVID-19	7
Caixa 1:	As Seicheles e o recurso a um empréstimo diferido do fundo de contingência	8
Caixa 2:	A despesa de capital por Marrocos, conciliando os investimentos e as despesas correntes	11
Caixa 3:	Lições de gestão da pandemia do Ébola no Senegal.....	15
Caixa 4:	O orçamento rectificativo da Nigéria foi apoiado por documentação comprovativa significativa	16
Caixa 5:	As revisões do orçamento do governo do Uganda revelam uma ausência de priorização e financiamento para dar resposta aos choques em 2020.....	18
Caixa 6:	Uso de orçamentos suplementares pelo Uganda para promover agendas não relacionadas com a Covid-19 perante uma transparência reduzida	20
Caixa 7:	Lições aprendidas pelo Senegal e integradas na preparação do orçamento de 2021	24
Figura 1:	Dotações, em 2020, para o ministério da saúde, como percentagem do PIB, antes e depois do orçamento suplementar de 2020.....	9
Figura 2:	Aumento, em termos percentuais, para o ministério da saúde no orçamento suplementar de 2020	9
Figura 3:	Variação, em termos percentuais, da despesa de capital no orçamento suplementar de 2020.....	12
Figura 4:	Dotações, em 2020, para o ministério da educação como percentagem do PIB, antes e depois do orçamento suplementar	12
Figura 5:	Variação, em termos percentuais das dotações para o ministério da educação, antes e depois do orçamento suplementar de 2020.	13

Lista de abreviaturas e acrónimos

ASS	África subsariana	OPP	Orçamentação por programas
B&S	Bens e serviços	PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
CAPEX	Despesa de capital	PIB	Produto Interno Bruto
Covid-19	Coronavírus SARS-Cov-2	QDMP	Quadro de Despesa a Médio Prazo
CVE	Escudo cabo-verdiano	RCA	República Centro-Africana
DH	Dirham marroquino	RDC	República Democrática do Congo
ETB	Birr etíope	S&V	Salários e vencimentos
FMIS	Sistema de Informação de Gestão Financeira	SR	Rupia das Seicheles
FMI	Fundo Monetário Internacional	UGX	Xelins ugandenses
GFP	Gestão das Finanças Públicas	USD	Dólar norte-americano
MDA	Ministério, Departamento e Agência	WASH	Água, Saneamento e Higiene
NGN	Naira nigeriano	XOF	Franco CFA da África Ocidental
ONG	Organização não governamental	ZAR	Rand sul-africano
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico		





Introdução



Em 2020, a pandemia do coronavírus (Covid-19) provocou uma crise sanitária e económica à escala global. A desaceleração económica, tanto mundial como nacional, acompanhada de uma queda repentina nas receitas, e o aumento acentuado das despesas em razão das novas necessidades financeiras, levou a um aumento da pressão financeira sobre as autoridades orçamentais. Esta situação, sem precedentes em tão grande escala, obrigou os governos a reestruturarem os seus orçamentos para se adaptarem às mudanças impostas pelo novo contexto.

Os países responderam ao aumentar as dotações a sectores-chave como a saúde, bem como a água, o saneamento e a higiene (WASH); ao alargar os programas de assistência social; ao introduzir cortes nos impostos; e ao fornecer liquidez por meio de crédito e garantias de crédito para aliviar a pressão sobre as famílias e as empresas. Muitos países africanos entraram na pandemia com um espaço orçamental reduzido e, em muitos casos, com uma carga de dívida pré-existente. Para impedir o alargamento do défice orçamental e o risco de um aumento descontrolado da dívida, recorreram a cortes e reafectações entre rubricas orçamentais, e, em muitos casos, a um orçamento rectificativo.

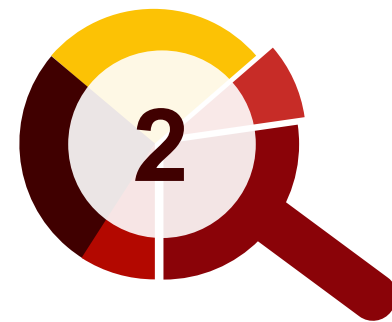
A reafecção de verbas no orçamento é um instrumento frequentemente utilizado para a gestão das finanças públicas (GFP). A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) define a reafecção como “o reajuste das despesas em relação às actuais estimativas orçamentais ou de médio prazo” (OCDE, 2004). Os sistemas financeiros e os quadros legais preveem regras e mecanismos a esse respeito, com limites para preservar a credibilidade do orçamento. O movimento excessivo no decorrer do exercício é frequentemente sintomático da fraca capacidade de planeamento e de orçamentação, e pode prejudicar a transparência e a responsabilização da gestão do orçamento por parte do governo. No entanto, as reafectações podem vir a ser essenciais para fazer face a um evento inesperado como a pandemia de 2020.

A prática de reafecção de verbas para fazer face às mudanças conjunturais é comum, mas a enormidade da escala imposta pelas circunstâncias actuais permite-nos comparar as práticas de reafecção a um outro nível. O

estudo das reafectações no contexto da pandemia pode ajudar a lançar uma nova luz sobre o uso das reafectações como ferramenta orçamental. Permite-nos estudar e comparar os mecanismos orçamentais aplicados em todo o continente ao procurar responder a um evento súbito, inesperado e disruptivo, e causador de um aumento da pressão orçamental. A comparação das tendências de reafecção entre os países permite identificar as práticas comuns e aos factores gerais que levam a uma resposta orçamental específica em detrimento de outra, como estruturas institucionais específicas, agendas políticas ou rigidezes orçamentais existentes. Por fim, avaliar a capacidade dos países no sentido de responder a mudanças repentinas nas estimativas e previsões orçamentais permite identificar a facilidade com a qual os sistemas de GFP existentes estão em condições de fazer face a essas mudanças orçamentais significativas, em termos de tomada de decisão, responsabilização, rastreabilidade e eficiência da reafecção.

Com base nos dados orçamentais disponíveis, e, em particular, a base de dados do Monitor de Resposta à Covid-19 pelas Finanças Públicas da CABRI, este artigo contém uma análise das mudanças orçamentais registadas em 2020 para melhor compreender os mecanismos, os factores impulsionadores e o impacto das revisões orçamentais de emergência que ocorreram em resposta à pandemia da Covid-19. Reconhecemos que as tendências na reafecção de verbas dependem de um grande número de factores, que incluem as características específicas e a qualidade do sistema de GFP em vigor, o contexto político, as variações nas receitas e as mudanças no financiamento externo, como fluxos de ajuda de doadores ou alívio da dívida. Este artigo centra-se nos orçamentos nacionais sem referir ao financiamento extra-orçamental, a saber o financiamento bilateral e multilateral, a menos que referência específica seja feita ao mesmo. A próxima secção contém uma síntese das tendências quanto à redefinição das prioridades do orçamento, após uma sinopse das ferramentas orçamentais disponíveis para reafectar fundos. O documento depois passa a analisar os riscos associados às reafectações orçamentais durante o exercício financeiro e algumas lições aprendidas.

Redefinição de prioridades: onde, como e por quem os fundos foram movidos na resposta inicial à pandemia?



a. Sinopse das ferramentas disponíveis para responder à Covid-19

Em 2020, todos os países confrontaram-se com pressões orçamentais inesperadas relacionadas com o aumento das despesas em resposta à pandemia e à queda associada de receitas, factor que limitou a capacidade fiscal de financiar a resposta. A par disso, a maioria dos países africanos começou o ano de 2020 com um espaço orçamental reduzido, o que limitou a capacidade dos mesmos de aumentar a despesa para financiar a resposta de emergência. Os elevados níveis de pobreza afectam a dimensão da rede de impostos, e os países sofrem de elevados níveis de evasão fiscal (OCDE, 2019). Em 2019, 9 de 35 países da África Subsaariana (SSA) foram classificados como de alto risco de sobre-endividamento e 7 já se encontravam em situação de sobre-endividamento, pelo que estavam sujeitos a custos potencialmente mais elevados do que outros países na contratação de dívida.

Esta situação obriga a uma reafecção cuidadosa e eficiente. Embora a reafecção seja, em circunstâncias normais, um processo habitual e até, por vezes, uma ocorrência normal durante o ciclo orçamental anual, o âmbito e a dimensão das alterações orçamentais impostas para dar resposta à pandemia de Covid-19 foram superiores a qualquer outro momento. Num curto espaço de tempo, os países tiveram de rever seus orçamentos, mesmo com informações escassas sobre as necessidades e consequências da pandemia e, frequentemente, com o desafio adicional de ter que praticar o distanciamento físico. Tudo isto ocorreu num contexto político complexo, às vezes logo após eleições nacionais, como, por exemplo, no Togo, na Guiné e no Mali (UNODC, 2020).

Existem vários mecanismos de resposta a emergências, embora as modalidades e requisitos legais variem entre países. Os regulamentos que definem o recurso a fundos de contingência, a redefinição de prioridades por meio de transferências ou despesas antecipadas, diferem consoante a legislação que rege a GFP e o quadro institucional de cada país. Os serviços orçamentais tiveram de identificar os mecanismos que tinham à disposição e os limites. Às vezes, a falta de clareza ou a ausência de experiências anteriores quanto à utilização desses instrumentos era problemática. Nas Seicheles, embora a Constituição contemple a legalidade e as modalidades dos orçamentos suplementares, não especifica regras para

orçamentos rectificativos, o que inicialmente levou a um debate no Parlamento sobre a legalidade do orçamento rectificativo proposto pelo governo (Lepathy, 2020). Em Marrocos, foi a primeira vez em 30 anos que o processo de elaboração de um orçamento rectificativo ocorreu.

Existem diferentes instrumentos para ajustamentos durante o exercício dentro dos limites de algumas regras predefinidas, ferramentas essas que foram utilizadas para uma resposta célere até um novo orçamento ser elaborado. Entre estes instrumentos constam as transferências e o financiamento retroactivo. Estes permitem lidar com incertezas e ocorrências imprevistas, bem como com imprecisões nas estimativas do orçamento original, frequentemente sem ter de passar pela aprovação do Parlamento. As transferências são a modalidade mais frequentemente utilizada nos países com sistemas de GFP mais fracos, face à capacidade limitada de planeamento e orçamentação, com as transferências anuais às vezes a totalizando os milhares. Um documento de execução orçamental mensal publicado pelo Ministério do Orçamento de Cabo Verde identificou a reafecção para o Ministério da Saúde de 63 milhões de escudos (USD 676 000), anteriormente atribuídos ao Ministério do Plano (CABRI, 2021). A Guiné, que aprovou um orçamento suplementar para o exercício de 2020 já no final de Novembro, contou com movimentos internos de fundos e adiantamentos durante a maior parte do ano para poder financiar as actividades da Covid-19, tudo sem passar pelo Parlamento. A Gâmbia, o Lesoto e as Seicheles relataram terem recorrido às transferências para poderem assegurar o financiamento necessário no início da pandemia (CABRI, 2021).

Os orçamentos suplementares e rectificativos foram os principais instrumentos de resposta, com a maioria dos países gozando da opção legal de voltar ao Parlamento para fazer face a eventos inesperados ou a uma mudança na situação financeira. O orçamento suplementar é, regra geral, a única forma de modificar as estimativas de despesas e receitas de maneira significativa. O âmbito da crise e os condicionalismos aplicáveis às transferências e aos adiantamentos fizeram com que quase todos os países decidissem preparar pelo menos um novo orçamento e, em alguns casos, vários. Dos 50 países, 36 produziram um orçamento suplementar em resposta à crise (ver o Quadro 1).

O ideal seria que o processo de preparação de um orçamento rectificativo seguisse as regras de transparência semelhantes às do orçamento original, mas, na prática, os procedimentos aplicados aos orçamentos suplementares são frequentemente simplificados. A lei de GFP de 2012 do Quênia não prevê a publicação de um orçamento suplementar nem exige que o governo forneça uma justificação por não ter incluído as dotações solicitadas no orçamento original

(Lakin, 2012). Em Marrocos, o Parlamento teve apenas 15 dias para analisar e adoptar a lei orçamental revista, em vez dos 58 dias que normalmente são previstos para um orçamento regular (Abou El Farah, 2020). Em alguns casos, a fiscalização do Parlamento foi contornada por completo, como nos Camarões, um sistema presidencialista com um sistema orçamental altamente centralizado, onde o orçamento de 2020 foi revisto por decreto presidencial (Portaria N° 2020/001).

Quadro 1: Lista e escala dos orçamentos rectificativos adoptados para dar resposta à Covid-19

Adoptou um orçamento suplementar 36 países		Não adoptou um orçamento suplementar	
Orçamento suplementar revisto em alta (variação em termos percentuais)	Orçamento suplementar revisto em baixa (variação em termos percentuais)		
25 países Aumento médio: +10%	11 países Redução média: -13%	13 países	
Benim 15%	Argélia -31%	Botswana*	
República Centro-Africana 15%	Angola -11%	Burundi*	
Côte d'Ivoire 4%	Cabo Verde -16%	Comores	
Djibouti 8%	Camarões -11%	Egipto*	
Gambia 13%	Congo -9%	Guiné Bissau	
Gana 14%	Chade -6%	Guiné Equatorial	
Guiné 0.4%	RDC -43%	Líbia*	
Lesoto* 2%	Gabão -7%	Moçambique*	
Madagáscar 4%	Quênia* -4%	Namíbia*	
Malawi* 6%	Libéria* -3%	Ruanda*	
Mali 9%	São Tome -7%	Sudão do Sul*	
Mauritânia 16%		Tanzânia	
Maurícias* 24%		Zimbabue	
Marrocos 1%			
Níger 11%			
Nigéria 5%			
Senegal 8%			
Seicheles 14%			
Serra Leoa 12%			
Somália 44%			
Africa do Sul* 2%			
Togo 4%			
Tunísia 5%			
Uganda* 14%			
Zâmbia 6%			

* Países nos quais o exercício financeiro não corresponde ao período 1 de Janeiro até 31 de Dezembro.

Obs: O Essuatíni adoptou um orçamento suplementar não expansionista, com reafecções significativas para a resposta à Covid-19, mas sem alterar as estimativas totais; o quadro regista o primeiro orçamento suplementar adoptado após Março de 2020 e exclui o orçamento suplementar adoptado antes de 1 de Março e o de depois de Dezembro de 2020. Alguns países produziram uma revisão orçamental intercalar, com reafecções sem alterar as estimativas orçamentais (por exemplo, a Namíbia), enquanto outros aprovaram orçamentos rectificativos no fim do ano (por exemplo, o Níger).

Muitos sistemas de GFP dispõem de fundos de contingência e de fundos de emergência cujo acesso é permitido num conjunto específico de circunstâncias. Os fundos de contingência destinam-se a garantir o rápido acesso à liquidez diante de eventos imprevistos, nas condições definidas por lei (OCDE, 2004). Por exemplo, a lei de GFP de 2009 da Libéria condiciona o recurso aos fundos de contingência a 5 por cento do total das receitas internas anuais (*Public Financial Management Act of 2009*, 2009). Alguns países recorreram aos seus fundos de contingência para dar resposta à Covid-19. A Tanzânia acedeu a uma reserva de contingência de USD 3,2 milhões para financiar algumas das despesas de saúde. Nessa mesma esteira, no Uganda, o recurso ao fundo de contingência permitiu financiar cerca de um quinto do Plano de Preparação e Resposta do Ministério da Saúde entre Janeiro a Junho de 2020 (OCDE, 2020). As Seicheles assinaram um acordo que estabelece o acesso ao financiamento em caso de calamidades, funcionando como uma forma de crédito de contingência disponível para calamidades (ver a Caixa 1).

Caixa 1: As Seicheles e o recurso a um empréstimo diferido do fundo de contingência

O orçamento de 2020 das Seicheles dispunha de poucas reservas financeiras para a gestão de riscos, com uma rubrica para contingências no orçamento limitada e consignada. A Seicheles havia assinado com o Banco Mundial um acordo para o Financiamento da Política de Desenvolvimento e Desembolso Diferido para Riscos de Catástrofe (CatDDO) de USD 7 milhões, que assegurava o acesso rápido a liquidez e financiamento de ponte no caso de despesas de emergência para catástrofes, enquanto não mobilizava outras formas de financiamento (FMI, 2017). O acordo aplicava-se a calamidades sanitárias, o que permitiu às Seicheles desbloquear este financiamento e ser o primeiro país africano a utilizar este mecanismo. Num contexto de elevados custos de financiamento, este acordo também permitiu aceder a dívida a preços inferiores.

b. Redefinição de prioridades: Quem foram os principais vencedores?

Vários orçamentos suplementares registaram uma redução no valor final, reflexo da redução das receitas e levando a cortes significativos e a reafectações entre programas e entidades. Cerca de um terço dos orçamentos suplementares foram revistos em baixa, numa média de -13 por cento dos orçamentos iniciais. Entre eles,

o Benim, a Argélia e Angola reduziram seus orçamentos iniciais em, respectivamente, 13 por cento, 6 por cento e 9 por cento. A República do Congo efectuou um corte mais drástico de 50 por cento (CABRI, 2021).

A maioria dos países que aprovaram orçamentos revistos aumentou o total das suas dotações. Apesar da redução das receitas e do espaço financeiro limitado, um grande número de países decidiu, mesmo assim, aumentar suas estimativas de despesas. A dimensão da variação foi significativa, com alguns países, como a Somália, a aumentar significativamente o seu orçamento em quase metade, e outros a aumentar de forma muito reduzida, como a Guiné ou Marrocos.

A reafectação para o sector da saúde foi a decisão mais imediata para todos os países. Os países da África Subsaariana gastam em média apenas 5,1 por cento do seu produto interno bruto (PIB) na saúde, face a 9,9 por cento no resto do mundo (OMS, 2018). Para suprir essa lacuna, a maioria dos países fez transferências avultadas para o sector de saúde (ver a Figura 1). Esta foi uma resposta semelhante à da crise do Ébola, em relação à qual a Libéria aumentou a despesa com a saúde em 111 por cento (até 60 por cento do orçamento). Para a Covid-19, foram anunciados grandes investimentos para fazer face às necessidades de prevenção e tratamento, como equipamentos de protecção individual, kits de testes, ventiladores e instalações de isolamento ou quarentena. Os efeitos para as despesas na saúde, como proporção das dotações orçamentais, foram positivos, atingindo os 12,1 por cento em Moçambique, face a uma média de 8,9 por cento na última década (UNICEF, 2020a). Mesmo as Seicheles, que, a USD 792 per capita, registava o mais elevado nível de despesas com a saúde per capita no continente no contexto pré-Covid, aumentaram a parcela das despesas correntes afectadas à saúde de 16,8 por cento para 17,3 por cento, e diminuiu as dotações para a maioria das outras rubricas orçamentais (OMS, 2021; Ministério das Finanças, Comércio, Investimento e Planeamento Económico das Seicheles, 2020).

A reafectação à saúde destinava-se a bens e serviços, recrutamento e, em certos casos, infraestruturas, mas sempre com destaque para as actividades relacionadas com a Covid-19. A Etiópia aumentou o seu orçamento para a saúde em 46 por cento em 2020, tendo as dotações para o sector da saúde atingindo ETB18,7 mil milhões (USD450 milhões, ou 0,53 por cento do PIB) durante o exercício de 2020/2021, tendo aumentado de 12,64 mil milhões de Birr (USD304 milhões) no exercício 2019/2020 (ver a Figura 2). O Quênia reafectou USD 9,4 milhões para a contratação de novos profissionais de saúde. Uma parte significativa também foi afectada ao pessoal de saúde, seja para suplementos salariais ou a contratação de pessoal suplementar como, por exemplo, no Quênia, no Malawi, na África do Sul e na Zâmbia (UNICEF, 2020a). Até finais de Março, o Gana já havia afectado USD 56 milhões do seu Programa de Alívio ao Coronavírus aos profissionais de saúde e à indústria farmacêutica. As

autoridades cabo-verdianas atribuíram CVE76 milhões (USD0,8 milhões) a um plano de emergência com o objectivo

de fazer face às despesas adicionais com pessoal, formação e equipamentos médicos (CABRI, 2021).

Figura 1: Dotações, em 2020, para o ministério da saúde, como percentagem do PIB, antes e depois do orçamento suplementar de 2020

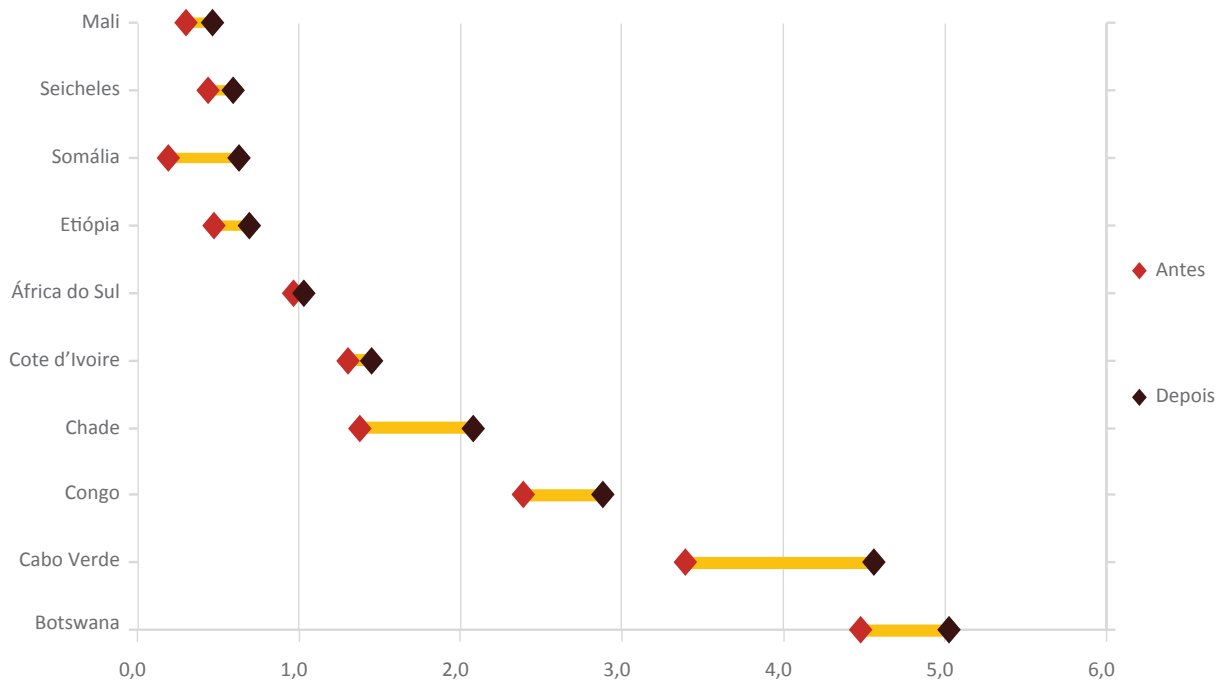
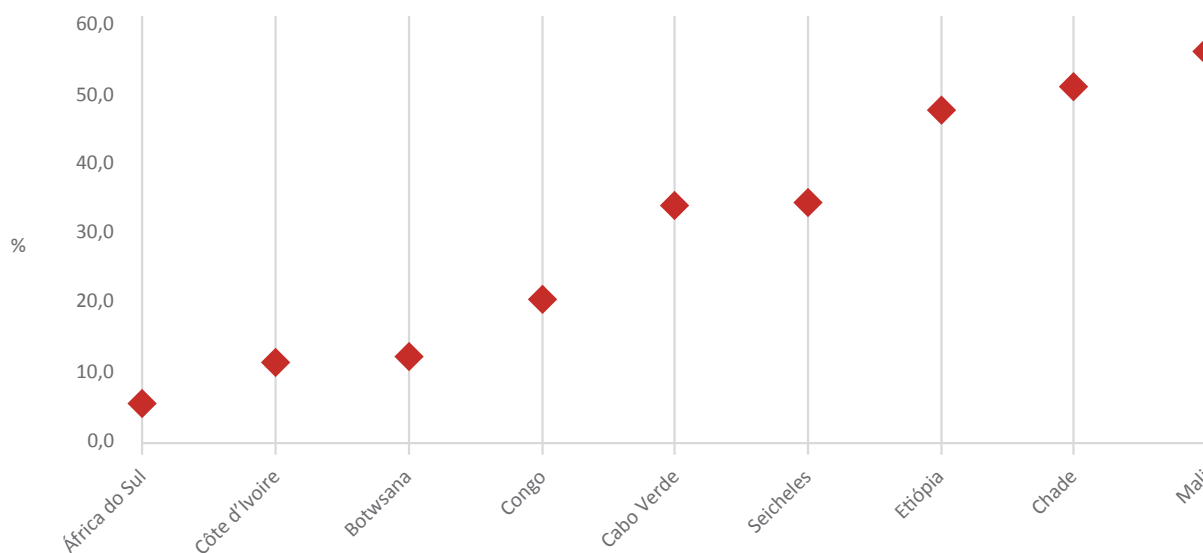


Figura 2: Aumento, em termos percentuais, para o ministério da saúde no orçamento suplementar de 2020



Fonte: Orçamentos nacionais e orçamentos suplementares de 2020; Indicadores de desenvolvimento mundial

Obs: PIB = Produto Interno Bruto em 2019 (efectivo)

A pandemia também trouxe à tona a ausência de investimentos no sector de WASH. Num continente onde mais de 750 milhões de pessoas não têm acesso a saneamento básico, a prática de mecanismos de barreira prova ser difícil (BAfD, 2020). Muitos países investiram em instalações de saneamento em locais públicos. Os ministérios da saúde incluíram produtos como desinfetantes e sabonetes, classificados como bens essenciais, nos seus orçamentos operacionais, reduziram os direitos de importação (Burkina Faso, Comores) ou distribuíram-nos à população (Mali, Madagáscar, Senegal) (CABRI, 2021).

Alguns estados reforçaram as funções dos governos locais ao aumentar as transferências a eles destinadas.

As administrações locais e regionais podem desempenhar um papel importante na linha de frente, ao assegurar a qualidade dos serviços prestados e a monitorização a nível sub-governamental (Sharif & Saiz, 2020). Embora, regra geral, os governos preferem uma resposta centralizada, alguns países delegaram algumas tarefas nas administrações locais. Os municípios sul-africanos receberam financiamento adicional para melhorar a infraestruturas de água e saneamento e providenciar o fornecimento de alimentos e abrigo aos sem abrigo. No Uganda, os fundos atribuídos aos serviços de vigilância, recolha de amostras e localização de contactos nos distritos foram canalizados através dos governos locais (CABRI, 2021). Cerca de 13 por cento das despesas suplementares destinadas à resposta à Covid-19 foram afectas às administrações locais (Parlamento do Uganda, 2020b).

As consequências da resposta para o emprego também forçaram os governos a aumentar de forma significativa os orçamentos para a protecção social ao introduzir pacotes de apoio económico e social. Um inquérito em 21 países da ASS concluiu que as pessoas singulares e as pequenas e médias empresas foram os principais beneficiários das reafectações orçamentais, em frente dos sectores da saúde e WASH, seguidos das grandes empresas e indústrias (UNODC, 2020). No continente como um todo, os pacotes de apoio socioeconómico anunciados em 2020 variaram de cerca de 0,02 por cento do PIB no Sudão do Sul até 10,4 por cento do PIB na África do Sul (Milken Institute, 2021). Em Abril de 2020, a África do Sul anunciou a afectação de ZAR40 mil milhões para apoios salariais, enquanto as Seicheles disponibilizou R\$1,1 mil milhões para garantir os salários. Um número significativo de países apoiou a segurança alimentar por distribuição de valores monetárias, selos e apoio em espécie, como a Libéria, que reafectou USD 25 milhões para a distribuição de produtos alimentares (CABRI, 2021).

O recurso a transferências foi a modalidade de eleição para garantir a protecção social. Vários países, como o Togo e o Mali, organizaram transferências monetárias e em espécie directas para as famílias mais vulneráveis e para aqueles que perderam o emprego. A Nigéria, que já implementava transferências antes da pandemia para prestar apoio a famílias vulneráveis, estendeu a cobertura a mais um milhão de beneficiários (CABRI, 2021). Na maioria dos países, essas medidas eram novas e pontuais, destinadas a ser temporárias. As transferências monetárias representam uma carga importante para o orçamento, que poucos países podem continuar a implementar por um longo período de tempo. As transferências monetárias na Gâmbia, no Quênia e do Congo variaram entre 41 por cento e 47 por cento do PIB mensal per capita (Gentilini et al., 2020). O governo das Seicheles teve de abolir um apoio financeiro de retenção de empregos antes da data anteriormente anunciada para reduzir o aumento do défice orçamental em 2021 (Ministério das Finanças, Planeamento Económico e Comércio, 2021).

A redefinição de prioridades orçamentais também abrangeu o lado da receita, com uma série de pacotes de estímulo fiscal para aliviar a pressão sobre as empresas.

A anulação ou o adiamento do pagamento de impostos pode reduzir a pressão de liquidez sobre as pequenas e médias empresas, muitas das quais tiveram que fechar temporariamente ou viram a sua actividade drasticamente reduzida. Os governos anunciaram medidas fiscais logo no início. Em meados de 2020, Angola anunciou a redução do imposto industrial, o Burkina Faso suspendeu o Imposto sobre Aprendizagem de Gestão para empresas de transportes e hotéis e o Congo anunciou uma prorrogação do pagamento de multas. A isenção de IVA e de direitos aduaneiros também foi amplamente utilizada em produtos relacionados com a ajuda humanitária e o apoio alimentar (Angola, Chade), nos sectores mais afectados pela Covid-19 (Senegal, Zâmbia) e medicamentos (República Democrática do Congo - RDC, Sudão, Tanzânia, Tunísia, Zâmbia) (CABRI, 2021). Alguns também forneceram estímulos fiscais na forma de empréstimos concessionais e subsídios, como o Senegal e a África do Sul, que afectaram, respectivamente, 0,5 por cento e 0,4 por cento do PIB a um mecanismo de garantia de empréstimos (CABRI, 2021). Os apoios oferecidos pela Nigéria por intermédio de empréstimos e garantias de empréstimos atingiu até 7,50 por cento do PIB (Gondwe, 2020).

c. Cortes no orçamento: quem foram os principais perdedores?

Muitos países efectuaram cortes importantes nas suas despesas correntes, designadamente na categoria de bens e serviços (B&S), em particular naqueles que eram considerados ser “itens orçamentais não essenciais”.

Cortes orçamentais óbvios diziam respeito a viagens, desporto e entretenimento (Gana, Cabo Verde, Lesoto), que se tornaram temporariamente supérfluos num contexto de confinamentos e de encerramento de fronteiras (CABRI, 2021). Em Abril, Cabo Verde anunciou cortes nas dotações para deslocações, formação, recrutamento, material de escritório e promoções na função pública. As Seicheles reduziram os salários e vencimentos (S&V), bem como as verbas para bens e serviços, em 1,5 por cento e 6,3 por cento respectivamente, ao cortar nos eventos culturais, entretenimento e deslocações. Uma redução de 50 por cento foi aplicada a todas as despesas de capital menores, levando a uma poupança de SR27,1 milhões (USD 1,8 milhões) (Ministério das Finanças, Comércio, Investimento e Planeamento Económico das Seicheles, 2020). O orçamento suplementar rectificativo da Argélia reduziu drasticamente as despesas correntes em 50 por cento. Alguns países adiaram temporariamente a decisão final, como Angola, que congelou temporariamente 30 por cento das despesas em bens e serviços, enquanto finalizava a revisão do orçamento (CABRI, 2021).

Nalguns casos, os vencimentos e salários foram também afectados. Esta despesa, pela sua natureza, não permite um corte drástico, e a despesa avultada com a massa salarial da função pública é frequentemente considerada uma fonte de rigidez no orçamento de qualquer país. Para minimizar o peso dos S&V, vários governos, como os da Tunísia e de Cabo Verde, anunciaram o congelamento de novas contratações e promoções na função pública ou aumentos salariais abaixo da inflação, como no Essuatíni.

Alguns países foram mais longe, como as Seicheles, que congelou o recrutamento de novos quadros e eliminou o pagamento do 13º mês. Visto este último ser obrigatório por lei nos sectores público e privado, o Procurador-Geral preparou uma alteração da lei para permitir a sua suspensão temporária, poupando SR541 milhões (USD 36,6 milhões) ao governo, ou 5,8 por cento do orçamento (Pointe, 2020). Em países como o Botswana e o Malawi, os funcionários públicos tiveram que se comprometer a transferir uma parte dos seus salários para os fundos de resposta à Covid-19.

A decisão relativa às despesas de capital (CAPEX) não foi unânime, com uma tendência geral em reduzir as despesas de capital, apesar de se registarem muitas excepções. Quando enfrentados com pressões financeiras, os países frequentemente optam por anular ou adiar projectos de investimento público, assim acedendo facilmente a valores avultados (Tandberg & Allen, 2020). O contexto da pandemia tornou esses cortes mais atraentes, uma vez que as restrições de circulação adiariam provavelmente quaisquer obras públicas, pelo menos no futuro imediato. Decisões semelhantes foram tomadas durante a crise do Ébola, durante a qual a Libéria e Serra Leoa anunciaram grandes cortes nas suas despesas de capital. De igual modo, muitos países anunciaram cortes nas despesas de capital em 2020, entre eles Angola, Seicheles, Gana e Djibouti (CABRI, 2021). Em geral, os cortes visavam sectores específicos, como no Lesoto, que reafectou o equivalente a 0,35 por cento da sua despesa de capital a infraestruturas de transporte para as áreas da saúde e assistência social em resposta à Covid-19. No entanto, outros países, como o Chade e Marrocos decidiram aumentar as despesas de capital (ver a Caixa 2), em 19 por cento e 9,5 por cento, respectivamente (CABRI, 2021) (ver a Figura 3).

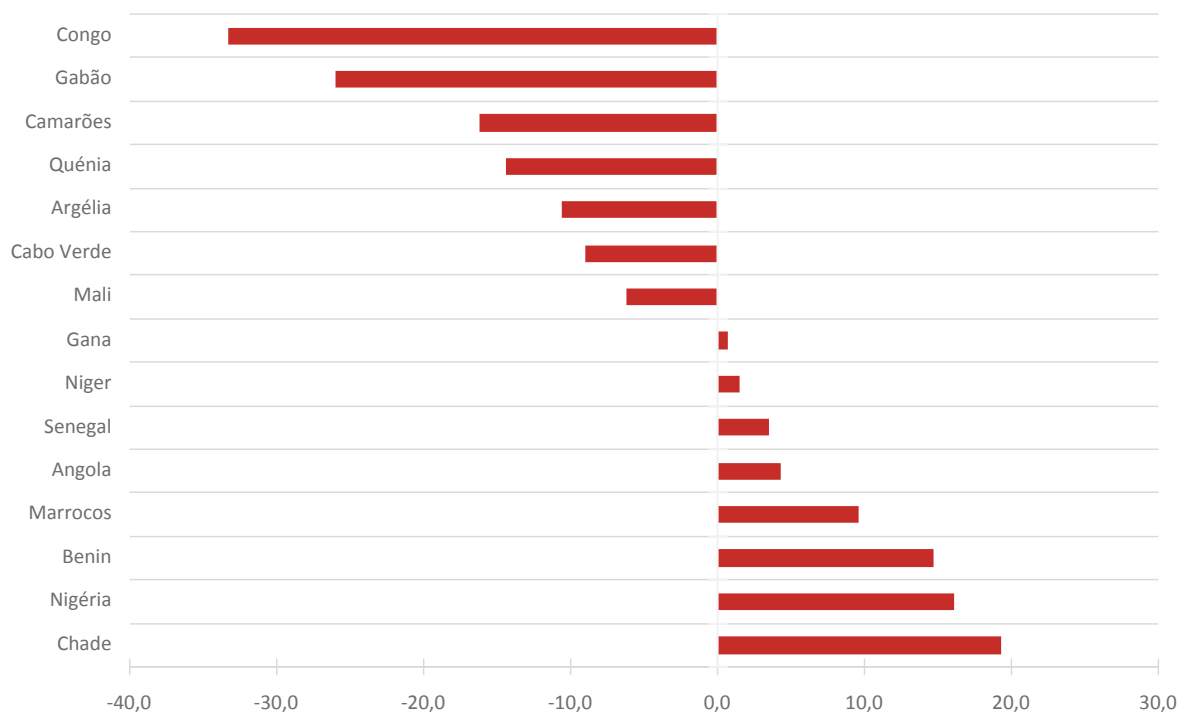
Caixa 2: A despesa de capital por Marrocos, conciliando os investimentos e as despesas correntes

Para financiar as medidas de emergência face à redução das receitas, o governo anunciou uma “racionalização” das finanças públicas. Várias rubricas classificadas de “não essenciais” sofreram cortes, incluindo os transportes, as cerimónias e eventos internacionais, enquanto outras, como os salários da função pública e despesas com serviços sociais, foram mantidas. Ao contrário de muitos outros países, o governo decidiu não cortar na despesa de capital, apesar de cortes importantes na maioria das rubricas orçamentais, incluindo um total de DH5,0 mil milhões (US \$ 1,4 bilhão) do sector da educação. O orçamento revisto previu um aumento de 9,6 por cento nos investimentos públicos, sobretudo no capítulo de “Charges Communes” (um tipo de dotação orçamental que visa principalmente medidas económicas e sociais que não se enquadram numa instituição específica), cuja despesa de capital aumentou em 71 por cento. Esta medida ambiciosa, tendo em conta os condicionalismos específicos registados em 2020 (distanciamento físico, redução das importações e seus impactos na oferta), visava apoiar a retoma da actividade económica. Por conseguinte, a execução da despesa de capital em 2020 atingiu os 104,9 por cento, face aos 78 por cento em 2019 (Trésorerie Général du Royaume du Maroc, 2021).

Os peritos alertam que os cortes na despesa de capital devem ser bem dirigidos e transparentes. De preferência, devem ser mantidos os projectos de baixo custo, mas com um elevado retorno económico e social. Países como o Essuatíni, ao invés de aplicar as suas despesas de capital em obras menos urgentes, optaram por utilizá-las na requalificação e construção de hospitais.

Os peritos alertam também que é importante evitar cortes nas despesas de exploração e conservação para atenuar os impactos a longo prazo (Tandberg & Allen, 2020). Algumas regras básicas podem ajudar a evitar custos irrecuperáveis, por exemplo, ao limitar os cortes na despesa de capital a projectos que ainda não tenham sido iniciados, à semelhança do que foi feito em Cabo Verde.

Figura 3: Variação, em termos percentuais, da despesa de capital no orçamento suplementar de 2020



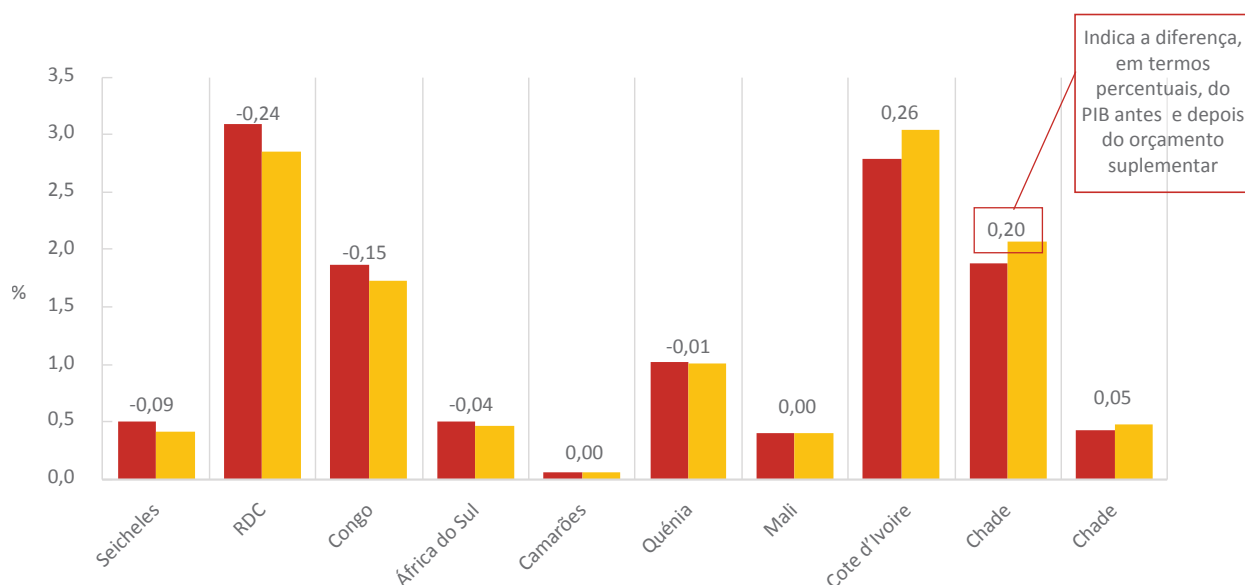
Fonte: Vários orçamentos nacionais e orçamentos suplementares

Os sectores de capital social e humano também foram afectados negativamente em muitos casos.

A redefinição de prioridades para dar resposta à Covid-19 impediu a despesa em outras áreas importantes, não relacionadas com a saúde, como a educação e a nutrição. Em muitos países, o sector da educação foi um grande perdedor, em particular num contexto do encerramento das escolas durante vários meses ou a funcionar com medidas de distanciamento físico, o que terá levado a custos adicionais para garantir a continuação dos serviços de educação (Al-Samarrai, 2020). Países como o Burundi, o Zimbábwe e a Zâmbia anunciaram fortes reduções no orçamento da educação, com um corte nas despesas por pessoa estimado em 33 por cento, 23 por cento e 18 por cento, respectivamente (UNICEF, 2020a). Todavia, esta não representa uma tendência universal, pois alguns países

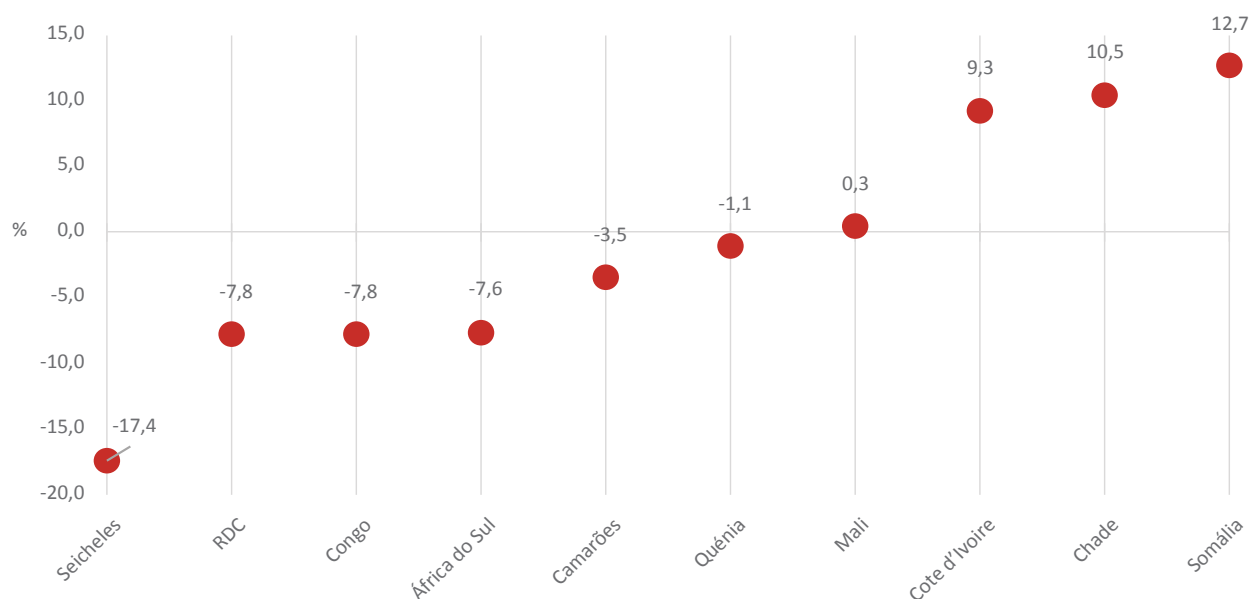
incluíram despesas adicionais com a educação nos seus pacotes de estímulos fiscais, como a Guiné Equatorial e a Etiópia (FMI, 2020a). Alguns, como a Argélia, mantiveram inalteradas as despesas nas áreas sociais, enquanto os Camarões aplicaram um corte de 20 por cento a todos os chefes de administrações, mas excluíram as administrações sociais (saúde, educação, promoção da mulher e da família, emprego, e formação profissional e educação superior) (Matock, 2020). O encerramento de escolas também afectou outros sectores sociais, a saber a saúde e a nutrição, com a interrupção de programas de desparasitação e de programas de alimentação escolar. A alimentação escolar, que é financiada em 30 por cento nos países de baixo rendimento e até 90 por cento nos países de rendimento baixo e médio, terá sido directamente afectada pelos cortes orçamentais (WFP, 2020).

Figura 4: Dotações, em 2020, para o ministério da educação como percentagem do PIB, antes e depois do orçamento suplementar



Obs: PIB = Produto Interno Bruto em 2019 (efectivo); os dados nem sempre permitem a comparação entre países, pois indicam as dotações para o sector da educação ou apenas para o ministério do ensino primário e secundário, em função dos dados orçamentais disponíveis.

Figura 5: Variação, em termos percentuais das dotações para o ministério da educação, antes e depois do orçamento suplementar de 2020.



Fonte: Vários orçamentos nacionais e orçamentos suplementares; Indicadores de desenvolvimento mundial
Obs: PIB = Produto Interno Bruto em 2019 (efectivo)

A primazia dada às prioridades associadas à área da saúde não se traduziu num aumento para outros programas de saúde não relacionados com a Covid, antes pelo contrário.

A incidência para a resposta à Covid-19 por vezes resultou em que outras doenças fossem negligenciadas. Apesar do ímpeto que levou à transferência de recursos para a saúde, alguns outros programas sofreram impactos adversos. No Zimbábwe, os recursos foram desviados de programas de VIH/SIDA para a preparação contra a Covid-19 (UNICEF, 2020a). A análise também destacou o impacto do desvio de verbas de programas de prevenção e tratamento da malária. Os países mais afectados pela malária, como a Côte d'Ivoire, os Comores e o Gana, adiaram as suas campanhas de distribuição de redes e de pulverização interna durante a pandemia de Covid-19 (Guerra et al., 2020; Rogerson et al., 2020).

A ausência de detalhes em muitos dos orçamentos dificulta conhecer o teor real dos cortes.

A opacidade da reafecção foi particularmente perceptível nos sistemas de orçamentação por rubrica, nos quais as informações sobre os cortes ou movimentos realizados ao nível das rubricas fornecem poucos, se quaisquer, detalhes sobre a natureza da actividade afectada. Para fazer face à queda das receitas e do financiamento gratuito para a resposta à Covid-19, a Libéria reduziu o seu orçamento em 23 por cento, ao introduzir cortes dramáticos em todas as despesas correntes das instituições, mas indicando as mudanças apenas no nível da rubrica orçamental/categoria de dotação. Revela que a

dotação para o Ministério da Educação foi reduzida em 8 por cento, incluindo um corte de 50 por cento em bens e serviços destinados à “administração”, mas com poucos detalhes a respeito dos serviços afectados, o que aumenta os riscos de cortes serem aplicados a serviços essenciais, sem informação sobre as prioridades adoptadas durante o processo de orçamentação.

d. Reafecções: Quem tomou as decisões?

Em resposta à necessidade de acção rápida, muitos países introduziram novos regulamentos e estruturas para gerir a crise, inclusive a nível do orçamento.

Alguns declararam estados de emergência, o que lhes permitiu aceder a fundos adicionais e criar comités de alto nível com poderes especiais para liderar e monitorizar a resposta à Covid-19 e tomar decisões sobre a afectação de recursos. O Benim, as Comores, o Essuatíni, a Guiné, Moçambique, a Nigéria, as Seicheles, o Chade e o Togo criaram tais comités (Nabyonga-Orem et al., 2020). A criação de um órgão (ou órgãos) em bom funcionamento, compostos de decisores e à altura de assegurar uma coordenação eficaz com ministérios, departamentos e agências (MDA) e entidades subnacionais foi fundamental para garantir que o financiamento para as actividades de emergência relacionadas com a Covid fosse distribuído apropriadamente (Saxena & Stone, 2020).

As modalidades de decisão em cada país eram diferentes, com vários níveis de centralização e inclusão das partes interessadas. Além do Ministério das Finanças, que em todas as situações participou nas decisões em relação aos orçamentos, outros actores também participaram. Órgãos altamente centralizados, como o Grupo de Trabalho Presidencial contra a Covid-19 na Nigéria, e o Comité de Crise liderado pelo presidente na República Centro-Africana (CAR), assumiram a responsabilidade pela maioria das actividades relacionadas com a Covid-19, a saber a implementação do plano de resposta e a reafecção orçamental. O Senegal estabeleceu dois comités de alto nível, um responsável pelo acompanhamento da implementação do plano de resposta contra a Covid-19 e outro responsável pela tomada de decisões estratégicas. Ambos os comités integravam membros do governo (por exemplo, ministros das finanças e do orçamento, da saúde, do desenvolvimento local), deputados e representantes da sociedade civil (Decreto N° 2020-965). Alguns governos criaram subcomités adicionais e mais operacionais para lidar com dimensões específicas do desafio. Os Camarões criaram um mecanismo de consulta entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Economia e do Planeamento, integrando os principais actores económicos, especificamente responsáveis por atenuar os efeitos da crise e animar a recuperação económica. Angola optou por reduzir a estrutura do governo de 28 para 21 ministérios, para reduzir os custos e reforçar a eficiência do governo (Kunicova, 2020).

Os países tomaram iniciativas para responder aos desafios relacionados com comunicação descendente. Em alguns países, as decisões relativas à reafecção de recursos e aplicação dos fundos de emergência foram tomadas por altos funcionários dos ministérios das finanças, com consulta limitada com todas as partes interessadas (Tobert et al., 2020). Para evitar uma tal situação, vários países estabeleceram mecanismos de coordenação. Na Gâmbia, foram formados comités para melhorar a coordenação entre os serviços do orçamento e os MDA relevantes nas administrações central e subnacional, reunindo chefes de departamentos relevantes, um a nível técnico e outro a nível do Conselho de Ministros. O Zimbábue facilitou as regras de delegação de poderes ao flexibilizar o recurso aos fundos pelos MDA, canalizando-os para os serviços de saúde contra a Covid-19 como pagamentos adiantados (CABRI, 2021). A Argélia transferiu verbas directamente do fundo central para os níveis subnacionais, e as Comores criou comités a nível subnacional com poderes de decisão a respeito da afectação de recursos. No Benim, foram criadas estruturas consultivas para discutir a mobilização de recursos e as decisões de afectação de forma participativa e transparente (Nabyonga-Orem et al., 2020).

Algumas lições podem ser extraídas das experiências com os mecanismos de coordenação durante crises de saúde pública anteriores, como o surto de Ébola de 2014–2015. A crise do Ébola destacou a dificuldade em integrar e

organizar adequadamente uma estrutura de coordenação e de tomada de decisões. Na Libéria, a distância geográfica entre os diferentes órgãos de resposta, a ausência de acesso à Internet e o número e dimensões reduzidas dos espaços de reunião impediram uma boa comunicação e criaram obstáculos à tomada de decisão (Schreiber, 2017). Para melhorar a comunicação entre as equipas de saúde e das finanças, o Ministério das Finanças transferiu alguns dos seus funcionários para o Ministério da Saúde (Bedasso & Cole, 2020). O governo, então, convocou reuniões semanais entre agências governamentais, doadores e organizações não governamentais (ONG) para a partilha e a coordenação de informações, que se revelaram bem-sucedidas (Kunicova, 2020). Durante a pandemia de 2020, o Senegal conseguiu aplicar as lições aprendidas durante a última crise de Ébola (ver a Caixa 3).

Caixa 3: Lições de gestão da pandemia do Ébola no Senegal

O Senegal aprendeu lições importantes com a crise do Ébola, que se manifestou na resposta à pandemia de Covid-19. Em 2014, o Senegal criou o Centro Operacional para Emergências de Saúde para responder ao surto de Ébola na África Ocidental – que veio a tornar-se um modelo na África Ocidental (CDC, 2016). Com investimentos adicionais, no início de 2020, o Centro contava com 23 funcionários, incluindo cinco médicos, e havia colaborado durante seis anos com o Ministério da Saúde e organizações internacionais, o que facilitou a comunicação e a coordenação das actividades para a resposta sanitária à nova pandemia. O governo criou ainda um comité directivo em Abril, responsável pelo acompanhamento da implementação do Plano de Resiliência Económico-Social, elaborado em resposta à crise e integrando membros do governo, incluindo os ministérios da saúde e da economia, mas também por representantes dos grupos dirigentes e da oposição no Parlamento, e membros da sociedade civil. O objectivo era fornecer uma orientação política clara, baseada em consenso entre todos os actores, o que contribuiu para o sucesso da resposta sanitária.

e. Supervisão: Quem aprovou as decisões orçamentais?

Estados de emergência ou emergências de saúde pública foram decretados em muitos países, conferindo assim mais poderes de decisão ao Executivo. No Senegal e no Botswana, os estados de emergência foram aprovados pelos parlamentos; no Gabão e na África do Sul, os estados de emergência foram decretados pelo presidente. Um estudo de 21 países na África Ocidental e Central revelou que 62 por cento introduziram pacotes de apoio de emergência por decretos executivos aprovados pelo poder executivo.

Os restantes 38 por cento recorreram aos seus parlamentos nacionais para a adopção dos pacotes de ajuda de emergência à Covid-19, que incluíam benefícios como a redução de impostos e apoios monetários ou em espécie (UNODC, 2020).

Os parlamentos nacionais tiveram que adaptar as suas funções de supervisão. Face à urgência do contexto, alguns dos governos pediram aos legisladores que reduzissem os processos orçamentais. Crises anteriores, como a crise financeira mundial de 2007, revelaram que situações de emergência podem levar à criação de procedimentos orçamentais “improvisados” (Schick, 2010). Mesmo assim, os parlamentos muitas vezes conseguiram manter pelo menos parte da sua autoridade. O governo da Tunísia retirou o projecto de lei de orçamento rectificativo depois de o Parlamento o ter criticado por ser demasiado oneroso (Reuters, 2020). O governo das Seicheles solicitou a anulação dos sete dias disponibilizados ao Parlamento para analisar o orçamento rectificativo, mas o Parlamento recusou esse pedido (Pillay, 2020). O Parlamento do Uganda aumentou a dotação para a saúde proposta pelo governo de UGX82,5 mil milhões (USD 23,2 milhões) em mais de UGX20 mil milhões (USD 5,6 milhões), por considerar o montante insuficiente (CABRI, 2021).

Alguns governos contornaram o poder legislativo ao aplicar as regras excepcionais do estado de emergência. Por exemplo, o orçamento rectificativo para 2020 no Senegal nunca foi aprovado pelo Parlamento, uma vez que a Lei 20/13 relativa ao estado de emergência, aprovada pelo Parlamento, aumentou significativamente o poder do presidente. Isto permitiu que o chefe de estado aprovasse o orçamento rectificativo por decreto, embora, em circunstâncias normais a magnitude das revisões orçamentais teria exigido a aprovação pelo Parlamento.

f. Planeamento: foram produzidas estimativas e previsões precisas?

Alguns países efectuaram uma revisão das suas estimativas de médio prazo conjuntamente com os seus orçamentos, mas a maioria não o fez. O processo de redefinição das prioridades orçamentais é extremamente complexo, e decorreu num contexto de fracas capacidades de planeamento e de orçamentação. A reafectação de verbas para a saúde e serviços essenciais exigia a produção de estimativas dos recursos necessários para a saúde e apoios financeiros, por um lado, e a identificação de despesas de baixa prioridade, por outro. Numa situação ideal, o exercício de reafectação de recursos deveria passar por uma análise dos impactos para o quadro orçamental de médio prazo. Os países com sistemas de GFP mais robustos, como Marrocos, África do Sul, Nigéria e Uganda, anexaram um Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP) ajustado ao orçamento suplementar apresentado ao Parlamento (ver a Caixa 4), mas a maioria dos países não forneceu qualquer revisão das estimativas e previsões com os orçamentos apresentados ao Parlamento.

Caixa 4: O orçamento rectificativo da Nigéria foi apoiado por documentação comprovativa significativa

Assim que foi atingida pela pandemia, um orçamento rectificativo foi preparado rapidamente e submetido à Assembleia Nacional a 28 de Maio de 2020, reduzindo o limite máximo de despesa de NGN10.6 mil milhões (USD27.3 biliões) para NGN10.5 triliões (USD27.1 mil milhões). Este foi acompanhado de um Quadro Orçamental de Médio Prazo (QOMP) para o período 2020–2022 que previa um preço menor do barril do petróleo e a respectiva redução nas receitas dos recursos minerais, a desvalorização da moeda nacional e a redução das receitas não petrolíferas. Após a análise pela Assembleia Nacional, esta foi aprovada a 10 de Julho de 2020 (Governo Federal da Nigéria, 2020a). O orçamento rectificativo de 2020 previa um programa de intervenção contra a Covid-19, destinado a agilizar as dotações orçamentais para as intervenções relativas à Covid-19. Foram criados sessenta e sete programas, num total valor de NGN500 mil milhões, sendo cada um dos programas colocado sob a responsabilidade de uma determinada instituição, para actividades, a saber aquelas relacionadas com o investimento pelos laboratórios na compra de testes, e medidas financeiras de apoio a micro, pequenas e médias empresas (Governo Federal da Nigéria, 2020b). Foi criado um Fundo de Intervenção à crise de Covid-19, tendo uma nova rubrica sido introduzida no orçamento para o efeito (apresentada na classificação económica e desagregada entre uma afectação de despesa corrente). Os objectivos do Fundo incluíam o financiamento de instalações de saúde, intervenções de apoio pelas administrações subnacionais, projectos de obras públicas e intervenções sociais (Ejiogu et al., 2021).

Vários países aplicaram cortes significativos em todos os sectores e itens, por vezes sem uma forte articulação com as prioridades políticas. As despesas de elevada prioridade, designadamente o apoio aos mais vulneráveis e itens essenciais, como o serviço da dívida, não devem sofrer um impacto negativo. De igual modo, os cortes deveriam limitar o impacto nos sectores já amplamente afectados pela Covid-19, como o turismo e as pequenas empresas. Vários países, como a Libéria, a RCA e o Congo, recorreram a grandes cortes generalizados, correndo o risco de afectar negativamente a prestação de serviços essenciais. A Libéria, por exemplo, diminuiu as dotações destinadas a B&S em todas as rubricas do orçamento, com algumas poucas excepções,

como os ministérios da saúde e finanças e a Agência Nacional de Alimentos.

A elaboração de planos de emergência é dificultada pela rigidez de longo prazo no orçamento. Os elevados valores das remunerações da função pública ou das receitas consignadas dificultam a reafecção de verbas nos orçamentos. Por exemplo, no Gana existem 11 mecanismos de consignação de receitas (Boakye, 2016). A par disto, a remuneração dos funcionários, o pagamento de juros e as subvenções a outras unidades do governo representavam, respectivamente, 31 por cento, 23 por cento e 18 por cento dos recursos em 2020 (Amankwah-Poku, 2020), deixando pouca margem de manobra para a repriorização.

Os documentos orçamentais pouco detalhados também dificultam o processo de reafecção. Os orçamentos normalmente fornecem informações sobre as dotações sectoriais, mas geralmente fornecem poucos, se alguns, detalhes sobre programas ou actividades sectoriais. Isto complica a tarefa dos decisores ao procurarem identificar as despesas prioritárias. Os orçamentos desagregados em programas podem facilitar este exercício, mas, em geral, a articulação entre estratégias, planos anuais, políticas sectoriais e orçamentos é fraca. Um estudo de 28 países revelou que, embora 21 tenham adoptado uma estrutura orçamental por programas (OPP), menos de metade deles forneceu uma narrativa de como o orçamento apoiava a concretização dos objectivos políticos (International Budget Partnership, 2020). No Uganda, os orçamentos rectificativos continham algumas informações sobre a fonte de financiamento e justificativas para as despesas adicionais, mas com detalhes limitados. O Ministério das Finanças indicou que recorreria a um empréstimo de 600 milhões de euros (USD 716 milhões) já aprovado pelo Parlamento, bem como ao espaço orçamental criado pelo cancelamento de algumas actividades não essenciais no último trimestre do ano fiscal de 2019/2020. Não foram fornecidos pormenores sobre o número, a natureza, nem os custos dessas actividades (Parlamento do Uganda, 2020a).

g. Acompanhamento: como ficou contabilizado?

A análise detalhada da reafecção orçamental é dificultada pela falta de desagregação em alguns orçamentos suplementares. A ausência de afectação detalhada associada a fundos especiais, ou a ausência de dados desagregados nos orçamentos rectificativos, dificulta o acompanhamento dos fundos. Uma mesma situação foi registada após a crise do Ébola, caracterizada pela falta de clareza sobre como os fundos haviam sido utilizados. Na Serra Leoa, os dados oficiais revelaram que a unidade administrativa de “Serviços Diversos” registou uma despesa excessiva significativa durante a crise, sem

avancar detalhes ou explicações sobre como os recursos haviam sido desembolsados (Tobert et al., 2020).

O ideal seria que os países que utilizam o sistema de OPP registassem as suas despesas relacionadas com a Covid-19 em conformidade com a mesma classificação por programas. A opção recomendada pelos peritos de GFP é a de integrar as despesas relacionadas com a Covid na estrutura existente por programas ou, por padrão, criar subprogramas específicos de Covid-19 para os ministérios envolvidos na resposta à Covid-19 ao, por exemplo, adicionar um subprograma de Covid-19 a um programa do Ministério da Saúde dirigido a doenças infecciosas e prevenção de pandemias (Hélis et al., 2020). Foi esta a solução encontrada pela África do Sul, que aumentou em 12 por cento e 21 por cento, respectivamente, as dotações destinadas a doenças transmissíveis e não transmissíveis e ao programa de saúde primária (UNICEF, 2020b). A criação de programas específicos dirigidos à Covid-19 em diferentes ministérios seria outra opção se existisse já um plano de resposta associado à identificação de entidades responsáveis por cada acção. Por último, a criação de um único programa interministerial de combate à Covid-19 seria outra solução, sobretudo se o governo ainda não tivesse um plano de custos claro. A África do Sul, cujo OPP está bem estabelecido, permitiu que as províncias redefinissem a prioridades associadas a programas existentes até ZAR 1 mil milhão (USD 70,7 milhões) sem exceder os envelopes existentes para programas de despesa para a Covid-19. O Mali, no seu orçamento suplementar, criou um programa de “Resposta à Covid” sob a alçada do Ministério da Saúde. Da mesma forma, Angola criou uma comissão interministerial para gerir a resposta à Covid-19 e introduziu um programa específico destinado à Covid-19 na classificação orçamental.

O acompanhamento das despesas relacionadas com a Covid-19 por meio de classificações administrativas era outra opção, às vezes mais simples. Muitos países ainda não iniciaram nem fizeram a devida transição para a OPP. Os governos recorreram à alteração da classificação administrativa ao criarem uma rubrica orçamental para a Covid-19 nos ministérios em questão. Na Guiné, as classificações administrativas foram desagregadas em subsecções, que permitem a codificação de todas as despesas de Covid-19 por classificação administrativa, funcional e económica (CABRI, 2021).

Os países frequentemente recorreram à inclusão de despesas relacionadas com a Covid-19 numa nova rubrica associada às classificações económicas. A classificação (dívida, S&V, B&S, etc.) deve poder absorver quaisquer novas dotações orçamentais, na condição que o Plano de Contas seja modificado para realinhá-las com as outras classificações modificadas, tal como no caso das Seicheles que ajustou as suas regras e processos de GFP para permitir que as rubricas orçamentais existentes fossem utilizadas para despesas relacionadas com a Covid-19 (CABRI, 2021). Todavia, vários

países optaram por criar uma nova rubrica para dar resposta à Covid-19. A Nigéria introduziu duas rubricas associadas às despesas de capital relacionadas com o Fundo de Intervenção à Crise de Covid-19, mas as actividades relativas a S&V e G&S foram contabilizadas em “Outras Rubricas de Serviços Gerais” nas despesas correntes. De igual modo, o Quênia criou uma nova categoria de classificação económica intitulada “Estímulo Económico”.

Alguns governos utilizaram o seu sistema de informação de gestão financeira (FMIS) de forma inovadora para efectuarem o acompanhamento da reafecção. No Benim, o FMIS foi modificado e combinado com outros mecanismos para permitir o acompanhamento das dotações em espécie para fundo de Covid-19. O FMIS do Senegal assegura o acompanhamento diário das despesas relacionadas com a Covid diariamente, enquanto o Togo assegura o acompanhamento dos pagamentos monetários aos beneficiários, assim reduzindo o risco de fraude ou atrasos (Imbert et al., 2021).

Muitos países recorreram à utilização de fundos extra-orçamentais especiais, susceptíveis de criar dificuldades adicionais com o acompanhamento das receitas e despesas relacionadas com a Covid-19. Os fundos extra-orçamentais foram utilizados para agrupar o financiamento recebido de várias fontes, a saber de fontes públicas, dos parceiros de desenvolvimento e de doações privadas, alguns deles destinados a despesas específicas. Isto pode complicar o acompanhamento das receitas e das despesas (Boukezia & Wendling, 2020). Estes fundos, a grande maioria criada recentemente, também nem sempre se enquadravam nos mecanismos regulares de acompanhamento nem do FMIS.

h. Qualidade da execução

Embora ainda seja cedo para avaliar o impacto das reafecções orçamentais de emergência na prestação de serviços, a avaliação da qualidade das despesas será a chave para aprender com a resposta à crise. O contexto de maior pressão orçamental reforça a importância da eficiência das despesas orçamentais eficientes, e das reafecções. A análise é dificultada pela frequente ausência de informações sobre a prestação de serviços nos documentos orçamentais em África (PEFA, 2020). O fraco progresso das reformas a nível do OPP que, quando bem implementado, pode facilitar a avaliação da qualidade da despesa em actividades específicas, é um factor que para isto contribui. O contexto de emergência e a fraca qualidade da contabilização das despesas relacionadas com a Covid-19 representam desafios adicionais.

São pouco os países que publicaram relatórios sobre as reafecções e as despesas relacionadas com a Covid-19. Os doadores e ONG relataram grandes diferenças entre as políticas anunciadas e a implementação efectiva das respostas de protecção social (UNICEF, 2020a). O acompanhamento dos desembolsos de verbas destinadas

a programas específicos permite aferir o nível de implementação, embora, até à data, poucos países tenham elaborado e divulgado relatórios de execução orçamental específicos em relação à despesa com a Covid-19. Alguns governos forneceram actualizações periódicas sobre o progresso das despesas relacionadas com a Covid-19. A Mauritânia publicou relatórios periódicos dos progressos relativos às actividades de resposta à Covid-19, classificados por intervenções e acompanhados dos pormenores de cada medida, como vales de electricidade, distribuição em espécie e transferências monetárias, e o número de destinatários (Ministério das Finanças da Mauritânia, 2021). Alguns países, como Mali, incluíram o acompanhamento do programa de Covid-19 nos seus relatórios trimestrais (Ministère de l'Économie et des Finances du Mali, 2021).

As taxas de execução tendem a seguir as tendências anteriores, com algumas variações nas despesas de capital. O caso do Ébola revelou que os países tendem a manter as tendências anteriores de execução orçamental ao lidarem com uma crise de resposta. Uma análise da pontuação PEFA em Serra Leoa e na Libéria durante o ano de resposta ao Ébola revelou que, embora tenham ajustado seus orçamentos ao novo contexto, de maneiras semelhantes ao que agora vemos agora para a Covid-19, as práticas de implementação do orçamento seguiram tendências semelhantes às dos anos anteriores. Os desvios em sectores específicos (despesas excessivos ou insuficientes) continuaram semelhantes após a repriorização (Tobert et al., 2020). Os países com histórico de problemas com a execução de projectos, como o Botswana, registaram um agravamento deste problema devido às restrições impostas pela Covid-19 (RSM Botswana, 2021). Alguns países, como a Mauritânia, relataram despesas superiores às suas afectações iniciais para a Covid-19, o que poderia ser um sinal de suborçamentação inicial. Os relatórios relativos às dotações para a Covid-19 revelaram que as verbas destinadas a despesas de capital foram, regra geral, as que registaram a maior sub-execução, por razões relacionadas com a concepção dos projetos, a contratação e o acompanhamento de projectos.

Sempre que a disponibilidade de dados o permita, a realização de uma avaliação mais aprofundada do acompanhamento dos recursos e das despesas fornecerá lições valiosas de GFP. Por exemplo, um estudo de caso do Uganda revelou que as verbas suplementares destinadas aos hospitais de referência nacionais e regionais foram afectadas ao aplicar uma abordagem baseada em actividades relativamente prescritivas, o que reduziu a flexibilidade da resposta por parte da equipa de saúde e complicou as reafecções quando se revelaram ser necessárias (Margini et al., 2020). Um relatório dos serviços orçamentais também destacou a ausência de prioridades (ver Caixa 5). Em Burkina Faso, o governo reconheceu que a fragmentação dos acordos

de financiamento para a área da saúde e as deficiências na coordenação entre os órgãos sectoriais representaram um grande desafio no financiamento da resposta à saúde naquele país, que teve uma das maiores taxas de mortalidade de Covid em África em 2020. A transferência limitada de fundos do Ministério da Saúde para as unidades de saúde foi identificada como um dos problemas (Think Well Global, 2020).

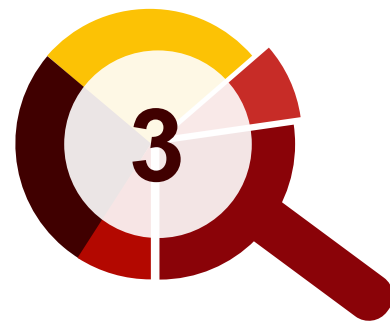
Caixa 5: As revisões do orçamento do governo do Uganda revelam uma ausência de priorização e financiamento para dar resposta aos choques em 2020

Um relatório dos serviços orçamentais destacou a fraca resposta não só à Covid-19, mas também a ocorrências como as invasões de gafanhotos em 2019/2020 (Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico, 2020). Outra análise revelou que o orçamento de 2020/2021 não abordou adequadamente as afectações para itens orçamentais críticos no sector da saúde, como equipamentos médicos essenciais, enquanto outros itens como workshops e seminários, deslocações para o exterior, e mobiliário, receberam dotações significativas e algumas até aumentaram. (Budget Monitoring and Accountability Unit, 2020). Estas revelam um fraco planeamento prospectivo para despesas inesperadas e não incrementais e a dificuldade de desenvolver orçamentos fiáveis em circunstâncias em rápida mutação. Ademais, a aprovação de um orçamento suplementar apenas três meses após a aprovação do orçamento original, que incluiu a ratificação de uma despesa extra de UGX1,357 triliões, e uma afectação adicional de UGX1,982 triliões para despesas classificadas e investimentos de capital, também levanta a questão da utilização de orçamentos rectificativos como forma de aprovar despesa com um escrutínio parlamentar menos rigoroso (The Independent, 2020).

As taxas de execução tendem a seguir as tendências anteriores, com algumas variações nas despesas de capital.



Riscos associados e como atenuá-los



a. Definição de novas prioridades num contexto de crise: o risco de desvio de fundos

Situações de emergência como a Covid-19 podem levar a debates e escrutínios menos rigorosos sobre as reafecções orçamentais. Os governos também podem aproveitar-se da oportunidade para promover agendas paralelas durante o processo de reafecção orçamental, seja pelo facto de as reafecções orçamentais durante o exercício não exigirem a aprovação do parlamento ou ao invocar a urgência da situação para acelerar a aprovação de novos projectos de lei sem o devido escrutínio. No Uganda, a oposição no Parlamento e as organizações da sociedade civil (OSC) denunciaram o facto de o orçamento suplementar aprovado entre Março e Junho de 2020 ter atribuído a maior parte das verbas aos sectores da defesa e segurança (ver a Caixa 6). Um relatório do Provedor de Justiça do Malawi concluiu que a comissão responsável pela coordenação da resposta à Covid-19 havia atribuído quase 80 por cento das suas verbas a subsídios e regalias do pessoal (Office of the Ombudsman, 2020). Nos Camarões, apesar da promessa de aplicar os fundos de forma transparente em conformidade com a obrigação assumida perante o Fundo Monetário Internacional (FMI) como condição para receber financiamento deste, o governo não publicou qualquer informação sobre a afectação dos fundos depositados em dois fundos de Covid-19 antes de efectuar as despesas (Transparency International, 2021).

Alguns Estados aproveitaram a crise para promover agendas políticas ao fazer a revisão dos seus orçamentos. A aprovação de orçamentos suplementares de emergência, frequentemente preparados em situações de menos escrutínio e apresentados para dar resposta à situação difícil no país, deu aos governos a oportunidade para realizar reformas não relacionadas com a Covid. O Uganda e o Quénia aumentaram significativamente as dotações para os sectores de defesa e segurança nos seus projectos de orçamento suplementar. A Nigéria aproveitou a oportunidade para aprovar uma reforma fiscal difícil, nomeadamente a supressão dos subsídios ao combustível, que provavelmente terá efeitos sociais significativos e que já havia sido recebida com grandes manifestações, o que obrigou o governo a adiar a medida (Ejiogu et al., 2021).

O processo de reafecção pode também correr mal devido a políticas erradas. Em contextos de crise, os decisores e os responsáveis pelo orçamento devem tomar decisões rápidas em relação à definição de novas prioridades, e geralmente com deficiências de dados e informações. Isto pode levar a cortes que acabam por afectar a prestação dos serviços essenciais. As reafecções orçamentais frequentemente dão origem a cortes nas verbas destinadas aos serviços essenciais, como a saúde, a educação e outros serviços básicos. As análises dos orçamentos revelaram que verbas foram desviadas dos serviços essenciais de saúde para financiar a resposta à Covid-19 no Chade, no Níger e na RDC (Global Financing Facility, 2021). O primeiro orçamento suplementar de 2020/2021 do Quénia reduziu as dotações para a protecção social bem como o número de beneficiários (Ochieng & Kinuthia, 2021). As organizações também alertaram para o impacto sobre os orçamentos das administrações locais e das autarquias, frequentemente responsáveis pela prestação de serviços essenciais aos cidadãos a nível local. De acordo com algumas estimativas, as administrações locais em África poderão perder até dois terços dos seus recursos financeiros (Oumar et al., 2020).

A ausência generalizada de consultas públicas durante o processo de revisão orçamental merece destaque. Esta situação impôs-se em parte pelas medidas de confinamento e de distanciamento físico, que condicionaram a convocação de consultas, embora alguns exemplos de boas práticas revelem que é possível encontrar formas de o fazer. A pontuação a este respeito já é baixa em relação aos orçamentos iniciais, ascendendo a uma média de 10,7 no *Open Budget Survey* de 2019 em ASS, face à média mundial de 13,8, pelo que as oportunidades para a população participarem nas decisões orçamentais durante o exercício tornaram-se quase inexistentes (Open Budget Survey - Data Explorer, 2019). Muitos orçamentos suplementares de 2020 não continham informações sobre os objectivos orçamentais ou de política revistos. Ocasionalmente, foram fornecidas informações no discurso do executivo perante o Parlamento, mas, de modo geral, foram poucas as tentativas de explicar as mudanças aos cidadãos e envolvê-los em questões que os afectavam de forma muito directa.

Caixa 6: Uso de orçamentos suplementares pelo Uganda para promover agendas não relacionadas com a Covid-19 perante uma transparência reduzida

A Constituição do Uganda (art. 156º) permite a preparação de um orçamento suplementar se uma dotação definida na Lei de Apropriações for insuficiente ou se surgirem despesas suplementares inesperadas. No total, o governo apresentou quatro adendas sucessivas ao orçamento entre Março e Junho de 2020; todavia, a maior fatia das verbas do orçamento suplementar aprovado pelo Parlamento não se destinava a dar resposta à Covid-19. Uma grande parte dos orçamentos rectificativos estavam relacionadas com insuficiências nas estimativas relativas aos salários (201 mil milhões) e nas despesas de capital para a aquisição de equipamentos de defesa classificados (400,0 mil milhões). A título comparativo, o aumento relacionado com a Covid-19 foi de 284,0 mil milhões. Alguns deputados também apontaram para o facto de o governo já ter implementado ajustamentos orçamentais dentro do limite de 3 por cento para despesas não críticas, antes de recorrer ao orçamento suplementar para despesas críticas como salários e resposta à Covid-19, minando assim o poder de fiscalização do Parlamento no que respeita às afectações orçamentais (Parlamento do Uganda, 2020a). Foram apresentados ajustamentos adicionais inferiores ao limite de 3 por cento que exigiam a aprovação do Parlamento, mas estes não se aplicavam às actividades da Covid-19.

No orçamento suplementar para a Covid-19, adoptado pela Adenda 2, a segurança foi o principal beneficiário com 29 por cento, contra 22 por cento para a saúde. O governo havia originalmente solicitado UGX82,6 mil milhões adicionais para o sector da saúde (USD 23,2 milhões, ou 3,2 por cento do orçamento original do Ministério da Saúde), muito abaixo do pedido inicial do Ministério de UGX464 mil milhões (USD 130 milhões), o que foi revisto em alta para UGX104,2 mil milhões (USD 29,3 milhões) pelo Parlamento. As ONG e os membros da oposição no Parlamento criticaram a ausência de prioridades, com a maior parte da resposta à Covid-19 sendo destinada ao sector de segurança, e referiram que muitas das actividades de segurança, como patrulhas e vigilância, deveriam ser financiadas pelo orçamento inicial, e outras, como o rastreio de contactos inserem-se nas actividades do Ministério da Saúde (Africa Freedom of Information Centre, 2020).

A ausência de detalhes relativos às reafecções orçamentais, o recurso extensivo a orçamentos classificados e a ausência de relatórios sobre a execução orçamental prejudicam a transparência e a credibilidade do orçamento e agravam os riscos de desvio de fundos. Embora tenham sido explicitadas no orçamento todas actividades e respectivos custos para o sector da saúde, as estimativas para o sector da segurança limitaram-se a mencionar apenas as instituições (Uganda Police Force, Prison Services, etc.) e a classificação económica geral (despesa corrente ou de capital), sem mencionar as actividades (Parlamento do Uganda, 2020a). Uma análise do portal dos contratos públicos também revelou que apenas cerca de 6 por cento das verbas afectas à resposta à Covid-19 foi publicada no portal, das quais 95 por cento foram adjudicadas directamente aos fornecedores. A par disto, o Parlamento do Uganda também afectou, de forma irregular, 10 mil milhões de shillings para as contas bancárias pessoais de deputados, que posteriormente tiveram de ser devolvidos, por ordem do tribunal à Comissão Nacional da Covid-19, as comissões distritais ou à Comissão Parlamentar, que havia pago o dinheiro (Africa Freedom of Information Centre, 2020 Parliament of Uganda, 2020a).

Os países precisam de criar a estrutura correcta, ao reforçar o escrutínio e a discussão sobre a reafecção e os movimentos orçamentais. Manter os parlamentos informados sobre os movimentos orçamentais, mesmo quando a exigência legal é suprimida num estado de emergência, é uma forma importante de manter a supervisão legislativa em relação ao orçamento. A publicação de documentos relacionados com a afectação de despesas para a Covid-19 e seu uso também permite que os cidadãos e as OSC desempenhem um papel de controlo. Vários países tomaram a iniciativa nesse sentido. O Gabão e a Côte d'Ivoire anunciaram que iriam realizar

uma auditoria independente de todas as despesas relacionadas com a Covid-19, enquanto o comité *ad hoc* do Senado do Quênia para a Covid-19 solicitou ao Auditor Geral e ao Controlador do Orçamento que realizassem auditorias especiais sobre a utilização dos fundos para a Covid-19 pelas administrações distritais, após terem surgido alegações de fundos destinados à Covid-19 serem desviados para intervenções não Covid-19 (CABRI, 2021; Mueni, 2020). Os exemplos das administrações subnacionais da Nigéria - um Orçamento Cidadão actualizado para 2020 pelos estados nigerianos de Ondo e Kwara, e reuniões de consulta com os cidadãos em relação

à Covid-19 no estado de Adawama - são dignos de nota como exemplos raros de boas práticas raras (Adamawa State, 2020; Kwara State Government, 2020; Ondo State, 2020).

b. Múltiplos movimentos nos orçamentos: a importância do acompanhamento

O acompanhamento dos movimentos de fundos pode ser um desafio. Num contexto de procedimentos de emergência, que requerem uma preparação e aprovação céleres do orçamento, a abertura de adiantamentos de crédito e transferências significativas, a flexibilidade acrescida deve ser reforçada por um aumento dos controlos *ex-post*, em particular, auditorias. Crises como a Covid-19 ou o Ébola exigem a disponibilização de valores monetários e apoios em espécie avultados em prazos curtos para aliviar a pressão sobre a população (Boukezia & Wendling, 2020). Pode ser um desafio acompanhar os movimentos de fundos ao processar grandes movimentos em países com sistemas de GFP mais fracos. Conforme evidenciado durante a crise do Ébola, as respostas de emergência e a resposta financeira associada podem abrir janelas de oportunidade para o uso indevido (Torbert et al., 2020).

O estabelecimento de um processo orçamental transparente, bem documentado e passível de ser auditado é fundamental para reduzir as oportunidades para o uso indevido de fundos durante e após o processo de redefinição de prioridades. Vários países, a saber Essuatíni, a RCA e a Nigéria, indicaram, ao solicitar o apoio do FMI, que recorriam a rubricas orçamentais específicas para assegurar o rastreio e o relato do desembolso de fundos relativos a todas as despesas de atenuação de crises (CABRI, 2021). No caso do Ébola, a avaliação pelo Open Budget Survey (OBS) relativa a este período na Libéria e na Serra Leoa revelou que as pontuações de transparência de ambos os países diminuíram face à avaliação anterior, com alguns documentos orçamentais básicos não publicados ou publicados tardiamente, e frequentemente com deficiências nas informações. Por exemplo, os relatórios intercalares de Serra Leoa revelaram incoerências entre as despesas e os orçamentos iniciais, tendo algumas sido apresentadas em classificações diferentes (funcionais e económicas, enquanto o orçamento original foi aprovado de acordo com classificações administrativas), impossibilitando a comparação. As Instituições Supremas de Controlo em ambos os países publicaram auditorias de fundos de emergência e destacaram a má gestão de fundos, mas nenhum dos relatórios conseguiu explicar todas as alterações introduzidas nos orçamentos, devido à ausência de informações recebidas do governo (Tobert et al., 2020).

A ausência de documentos justificativos da movimentação de fundos precisa ser examinada. À medida que a pandemia e os seus impactos se agravaram, muitos governos anunciaram novas políticas, mas sem citar a fonte de financiamento ou o valor. Foram poucos os países que forneceram um plano de acção orçamentado e devidamente detalhado com sua proposta de orçamento rectificativo, uma justificativa do aumento ou redução, a fonte de financiamento para novas despesas ou uma estimativa dos impactos financeiros. Os orçamentos suplementares do Essuatíni continham informações sobre os movimentos entre as rubricas orçamentais, incluindo relativamente aos cortes nas dotações de todos os ministérios para reafecção à saúde, à educação e ao Gabinete do Vice-Primeiro Ministro, mas sem justificativas nem uma descrição das actividades. A ausência de documentação orçamental também se aplica a movimentos entre fundos. Esta questão já havia sido observada durante a crise do Ébola, caracterizada pela ausência da documentação orçamental básica necessária para o devido controlo em muitos casos. Nenhum dos relatórios intercalares publicados em 2020 pelos Camarões, pela RDC ou pela Tunísia continha secções desagregadas específicas que permitissem o controlo das despesas relacionadas com a Covid-19.¹ Alguns países publicaram algumas informações, embora incompletas. O Quénia publicou relatórios mensais para Maio e Dezembro, mas com várias lacunas. Alguns países estão a publicar informações que, em certa medida, permitem o acompanhamento dos fundos. O relatório de fim do exercício do Mali está acompanhado de um relatório de enquadramento e execução das medidas contra a Covid-19 a nível dos programas, e o país tem vindo a publicar relatórios mensais sobre as actividades do Fundo Especial de Solidariedade.²

1 Camarões (Exécution Budgetaire a Fin Septembre); RDC (DG des Politiques et Programmation Budgétaire, Commentaires sur les Etats de Suivi Budgétaire à Fin Octobre 2020); Tunísia (Résultats provisoires de l'Exécution du Budget de l'Etat, Août 2020).

2 Rapport d'Activités du Fond Spécial de Solidarité et de Soutien.

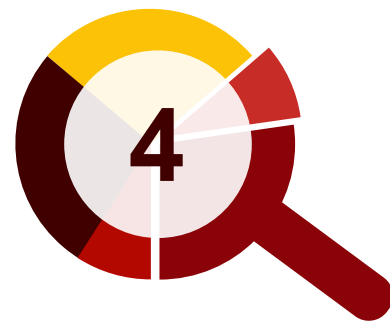
A ausência de um acompanhamento apropriado dos movimentos orçamentais pode levar a outras consequências que não a transparência, como dificuldades de gestão de caixa e de acumulação de atrasados. Frequentemente, uma crise pode ser um ponto de inflexão que leva à desestabilização das finanças públicas. A identificação das potenciais fontes de risco para o orçamento é parte integrante da preparação do orçamento, fontes essas que devem ser avaliadas continuamente (CABRI, 2017). Um elevado número de transferências e atrasados associados pode levar a um desalinhamento entre o orçamento aprovado e as despesas. Pode, por exemplo, aumentar o risco de falta de informações sobre dívidas e novos passivos, sobretudo num contexto de aumento da dívida em alguns países para responder à necessidade de um maior financiamento para dar resposta à pandemia. Vários países informaram terem implementado medidas para liquidar e evitar a acumulação de atrasados (CABRI, 2021). No Benim, por exemplo, o Ministério das Finanças pode criar contas para adiantamentos (*Régies d'Avance*), que são controladas por administradores nomeados para o efeito, para despesas urgentes.³ As regras relacionadas com a comunicação dessas contas de adiantamento não parecem ser cumpridas em todos os respeitos, o que resulta no fraco controlo dos atrasados, por vezes avultados (PEFA, 2014).

O estabelecimento de um processo orçamental transparente, bem documentado e passível de ser auditado é fundamental para reduzir as oportunidades para o uso indevido de fundos durante e após o processo de redefinição de prioridades.

³ Décret n°2003-657 du 14 août 2003 relatif aux Régies de Recettes et aux Régies d'Avances de l'Etat.



Ajustamentos orçamentais: perspectivando o futuro



a. Orçamento 2021: Quais são as principais tendências de reafecção?

Os orçamentos para o novo exercício tiveram de ser preparados, mais uma vez, num cenário de grande incerteza sobre o futuro e sob a pressão de défices crescentes. Mas agora, além da primeira resposta de emergência no domínio da saúde, protecção social e apoio ao sector privado, os países também precisam de planear uma recuperação de médio prazo ao redefinir os seus objectivos orçamentais. Constitui também uma oportunidade para comunicar com os MDA a respeito das necessidades e das prioridades. Orçamentos revistos foram preparados precipitadamente em 2020 sem a devida discussão e formulação de estratégias. Ao invés disso, o orçamento de 2021 (e os orçamentos de 2021/2022) tiveram de reavaliar a necessidade de priorizar políticas num contexto de espaço orçamental cada vez mais reduzido, ao preparar a recuperação de médio prazo e lidar com uma situação financeira gravemente enfraquecida (FMI, 2020b). O exercício de 2021 também representa uma oportunidade para melhorar a prestação de contas das medidas de combate à Covid-19, bem como o acompanhamento da resposta, com base nas lições aprendidas no ano anterior.

As dificuldades orçamentais continuarão a ser problemáticas, tornando a definição dos sectores prioritários uma questão corrente. À medida que os países saem da emergência, a importância de reavaliar as prioridades num contexto de enormes défices e o retorno à normalidade do orçamento deve ser planeada com cautela. É provável que as despesas de emergência continuem em muitos países por pelo menos mais um ano. O restabelecimento de procedimentos regulares de gestão e controlo será fundamental e exigirá a reintegração progressiva no orçamento de quaisquer despesas relacionadas com a Covid-19. Os países precisam de rever os QDMP e os planos de médio prazo e os grandes investimentos de capital prioritários, e reavaliar a rigidez e a relevância das despesas mais avultadas. No Botswana, para reforçar a eficiência da despesa governamental à luz da Covid-19, o Ministério das Finanças introduziu uma abordagem de Orçamento Base Zero durante a preparação do orçamento de 2021/2022 para os MDA, com apoio para os ajudar a avaliar as suas despesas básicas sem depender de uma abordagem incremental.

Apesar de um défice mais elevado em quase todos os países, alguns governos aprovaram um orçamento maior em 2021 para financiar a recuperação económica. Marrocos registou um aumento orçamental de 3,1 por cento, os Camarões aumentaram o orçamento em 11,2 por cento e a Nigéria em 30,2 por cento. Os governos tiveram que redefinir as suas prioridades para abrir o espaço orçamental, frequentemente confirmando as tendências registadas em 2020. No geral, a maioria dos orçamentos de 2021 registou um aumento no domínio da saúde (em comparação com o orçamento inicial de 2020) e no sector social em geral, com as previsões de médio prazo a indicar uma ligeira queda nos anos posteriores. A dotação para o sector da saúde nos Camarões aumentou em 3,6 por cento (face ao período homólogo anterior), em Marrocos o aumento foi de 6 por cento, e no Egipto foi de 46 por cento. Em alguns casos, estes aumentos são reflexo dos desafios apresentados pela desvalorização da moeda nacional em muitas economias africanas em 2020, que afecta o preço das importações e do serviço da dívida. Nas Seicheles, o aumento registado no orçamento de 2021 deve-se em grande parte à desvalorização em 50 por cento da rúpia em 2020 (Ministério das Finanças, Planeamento Económico e Comércio, 2021). No Lesoto, o orçamento de 2020/2021 aumentou em quase 14 por cento em termos nominais, ou em 8 por cento quando contabilizando a inflação (UNICEF Lesoto, 2020).

A despesa de capital voltou a figurar expressivamente na maioria dos orçamentos. A necessidade de relançar a economia resultou no reforço dos orçamentos de investimento público pelos governos. As dotações destinadas à despesa de capital, em comparação com as leis orçamentais iniciais de 2020, aumentaram em 8 por cento nos Camarões, 16 por cento em Marrocos, 23 por cento no Benim e 68 por cento na Nigéria. À semelhança do que sucedeu em 2020, houve excepções, como em Marrocos, que, ao contrário das tendências, reduziu a despesa de capital em 10 por cento, apesar de um aumento geral do orçamento em 3 por cento.

Invertendo as tendências de 2020, as dotações dos sectores sociais não relacionados com a saúde foram revistas em alta no orçamento de 2021. Depois de sofrer cortes em muitos países em 2020, as dotações do sector da educação recuperaram, em geral, acima do orçamento inicial de 2020. Os governos decidiram aumentar a despesa nos sectores sociais. Nas Seicheles, o Ministério da Educação recebeu uma das maiores parcelas do orçamento de 2021, com 25,8 por cento do orçamento total, equivalendo um aumento de 9,0 por cento em relação ao período homólogo anterior. A

Tunísia aumentou a dotação para a educação em 31,4 por cento e para assuntos sociais em 19,9 por cento. O Togo aumentou a dotação para a educação em 10,0 por cento, em 66 por cento para o sector de água e em 21,9 por cento para a agricultura. Movimentos semelhantes podem ser observados noutros países que, apesar do aumento dos défices de financiamento, estão a recuperar a redução das despesas em 2020 em virtude da pandemia, ao aumentar os investimentos nos sectores de capital humano.

b. Principais aprendizagens com a reafecção no orçamento de 2020 em resposta à Covid-19

O papel do orçamento como instrumento para lidar com ocorrências inesperadas pode ser fortalecido ainda mais.

Existem mecanismos para lidar com ocorrências inesperadas, mas há espaço para melhorias na forma como estão a ser aplicados. A evolução da pandemia é uma incógnita, e a capacidade de antecipar e responder aos choques provavelmente será tentada novamente. A experiência da pandemia revelou que o recurso a mecanismos de reafecção pode ser melhorado. Por exemplo, não existiam praticamente quaisquer fundos de contingência. Embora um fundo de contingência não teria fornecido uma protecção à escala da crise, mesmo assim poderá fornecer uma reserva prontamente acessível em momentos de necessidade, permitindo mais tempo de planeamento para redefinir as prioridades das afectações orçamentais. Em geral, os estados provavelmente enfrentarão momentos prolongados de incerteza orçamental fiscal à medida que a pandemia for evoluindo. Os decisores devem permanecer vigilantes quanto ao uso de recursos, e modificações orçamentais reactivas podem ser necessárias nos próximos anos, face à evolução da pandemia e das suas consequências. No início de 2021, a Nigéria teve de preparar um orçamento suplementar de

emergência depois de não ter planeado e orçamentado adequadamente a aquisição de vacinas (Onuah, 2021). Por outro lado, alguns países já integraram lições das crises de saúde anteriores (ver a Caixa 7).

Devem ser desenvolvidos novos instrumentos para permitir as reafecções e a redefinição de prioridades estratégicas.

Devem ser introduzidos mecanismos para permitir uma reorientação orçamental mais estratégica. Os gestores dos orçamentos continuarão a ser confrontados com situações em mutação e variações nas pressões orçamentais. Os orçamentos com uma melhor capacidade de resposta a crises assegurarão aos estados africanos os instrumentos de reafecção dos orçamentos em situações de emergência e aptos a responder a futuras catástrofes, cujo risco está a aumentar. As lições aprendidas com os sucessos e fracassos da COVID-19 nas reafecções orçamentais para dar resposta a emergências devem ser estudadas a fundo. A exactidão das previsões orçamentais para medidas de emergência exige competências e dados para permitir a redefinição apropriada de prioridades em momentos de emergência. Alguns apelam a uma redefinição das regras para o orçamento de emergência ao, por exemplo, desenvolver mecanismos que tornariam as dotações orçamentais dependentes de cenários económicos ou de emergência específicos (Anessi-Pessina et al., 2020). A par disto, ao diferenciar entre afectações orçamentais “essenciais” relacionadas com “serviços não essenciais” durante a fase de preparação do orçamento, em vez de durante uma crise que exija uma rápida redefinição das prioridades orçamentais, poderia permitir uma maior rapidez e eficácia na tomada de decisões. Poderia ainda ser explorada a opção de mecanismos de financiamentos de emergência condicionados à ocorrência de uma calamidade.

Caixa 7: Lições aprendidas pelo Senegal e integradas na preparação do orçamento de 2021

O orçamento do Senegal 2021 integra lições sobre a necessidade de preparar orçamentos flexíveis e de identificar de antemão a eventual reafecção de fundos. Isto foi acompanhado da criação de contas de reserva adicionais, assim predefinindo, o congelamento de itens não prioritários específicos, em relação aos quais as dotações são desbloqueadas apenas quando as receitas cobradas atingem um determinado nível ou quando acções predeterminadas foram concluídas. Esta abordagem exige uma forte colaboração entre o Ministério das Finanças e os ministérios e agências sectoriais para identificar itens orçamentais específicos a serem suspensos, bem como as condições para os fundos serem disponibilizados para efeitos de despesa. O orçamento revisto de 2020 também inclui a apropriação para contingências, para fazer face à elevada incerteza quanto à evolução da pandemia no segundo semestre do ano.

A coordenação entre as agências é fundamental. Face à escala e complexidade da crise, a maior parte das decisões foram tomadas de forma altamente centralizada, frequentemente pelo gabinete do chefe de Estado ou no Ministério do Orçamento ou das Finanças. Embora a participação dos ministros da saúde tivesse sido essencial, a participação dos ministérios da educação, dos assuntos sociais e das obras públicas também deveria ter sido explorada, face à importância deste para a prestação de serviços básicos e de protecção social. De igual modo, isto levanta questões sobre a autonomia financeira das agências e entidades a nível subnacional.

A capacidade de rastreio e a transparência devem ser reforçadas na reafecção de fundos.

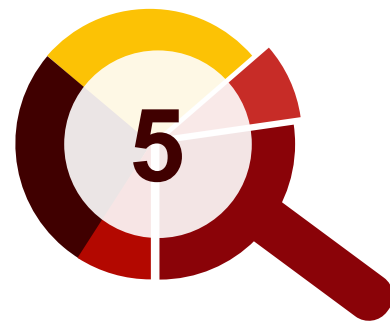
A rastreabilidade das reafecções orçamentais até agora tem revelado ser deficiente, tendo sido publicados poucos dados sobre os movimentos orçamentais, inclusive antes da publicação dos orçamentos revistos.

Devem ser desenvolvidos métodos adaptados aos sistemas de GFP numa fase inicial de desenvolvimento. Idealmente, um governo deveria poder rastrear os movimentos de fundos dentro dos programas existentes; no entanto, muitos países africanos ainda não possuem capacidades de GFP para o fazer. O desenvolvimento de soluções mais simples, como a criação de um fundo dotado de funções sólidas de controlo e de rastreio pelo IFMIS, ou a introdução de uma nova rubrica linha sob classificações administrativas, pode ser uma boa alternativa para evitar que os fundos “escapem ao radar”. Para tal, será necessário desenvolver uma definição clara do que se qualifica como afectações relacionadas com a COVID-19.

Invertendo as tendências de 2020, as dotações dos sectores sociais não relacionados com a saúde foram revistas em alta no orçamento de 2021.



Conclusões



A pandemia da COVID-19 colocou uma pressão sem precedentes sobre os orçamentos do Estado em todo o mundo, mas os países africanos enfrentaram a pandemia com desafios acrescidos. Muitos entraram na crise num contexto de espaço orçamental limitado, sistemas de protecção social mais fracos e um histórico de sub-investimento nos sistemas de saúde, em comparação com os países mais ricos. Os ministérios das finanças tiveram de reagir de imediato para responder à dupla pressão imposta pelas despesas de emergência e a queda de receitas, o que exigiu escolhas radicais de redefinição de prioridades nas afectações orçamentais, para procurarem minimizar um aumento inevitável nos défices fiscais e dos níveis de dívida.

As transferências, bem como, em alguns casos, os fundos de contingência, forneceram uma almofada inicial, mas não suprimiram a necessidade de orçamentos suplementares. A grande maioria dos países recorreu a orçamentos suplementares, uma vez que a maioria das leis de GFP impõe limites ao volume das transferências, além dos quais as variações devem ser apresentadas ao Parlamento para aprovação e/ou exigem uma revisão das estimativas orçamentais quando as diferenças nas receitas e nas projecções de despesas são significativas.

A maioria dos países aumentou os orçamentos iniciais por meio de um orçamento suplementar, apesar da redução das receitas, levando a défices fiscais maiores. As tendências de reafecção aplicadas pelos países foram semelhantes, com reafecções avultadas de fundos para o sector da saúde, esquemas de protecção social para indivíduos e empresas, bem como a redução de impostos para as pessoas singulares e colectivas. A maioria dos outros sectores sofreu cortes no orçamento, em particular as áreas de B&S e despesas de capital menores. Isto aplicou-se a sectores sociais como a educação, a nutrição e os serviços de saúde não relacionados com a COVID. As rubricas de S&V foram largamente protegidas, embora com poupanças devido ao congelamento de novos recrutamentos e promoções.

A maioria dos países aplicou cortes nos “serviços não essenciais”, embora a definição do que se enquadra nessa categoria varie. Despesas com eventos e viagens foram as primeiras a sofrerem cortes, num contexto de confinamento geral e distanciamento físico. A redefinição das prioridades dos investimentos de capital variou entre os países, com alguns governos aplicando grandes cortes para dirigir mais verbas à resposta imediata à COVID-19, enquanto outros reforçaram as afectações de despesas de capital para apoiar o emprego e as tão necessárias infraestruturas de saúde. As reafecções para a despesa de capital centraram-se na área da saúde, de WASH e dos transportes. Alguns países recorreram à aplicação de cortes generalizados sem a devida priorização ou planeamento, arriscando prejudicar a prestação de serviços essenciais.

Os orçamentos suplementares e transferências caracterizaram-se, em muitos casos, por uma fraca transparência devido à ausência de publicação de documentos orçamentais básicos. A maioria dos orçamentos suplementares foram acompanhados de pouca documentação justificativa (por exemplo, os QDMP revistos, os orçamentos cidadão). Poucos países publicaram um relatório exaustivo sobre os movimentos orçamentais relacionados com os cortes e reafecções associados à COVID-19. O orçamento suplementar adoptado não facilitou a comparação sistemática das dotações entre o orçamento original e o revisado.

A supervisão parlamentar e a consulta pública foram mínimas, abaixo dos níveis normais exigidos para efeitos da preparação de orçamentos. Os parlamentos foram frequentemente obrigados a agilizar estas revisões e, em alguns casos, nem sequer foram consultados, tendo os governos feito uso dos poderes extraordinários de decisão concedidos pelo estado de emergência, o que lhes permitiu recorrer a decretos para aprovar novos orçamentos. As consultas públicas eram praticamente inexistentes. Embora o contexto da pandemia traga desafios adicionais, como o distanciamento social, que torna mais difícil o papel de escrutínio do Parlamento e pela sociedade civil, alguns exemplos de boas práticas provam que existem soluções alternativas.

As reafecções de emergência apresentam riscos de afectação incorreta e desalinhamentos com os objectivos de política, mas podem ser mitigados ao criarem-se sistemas de rastreio sólidos. A publicação de uma lista exaustiva e desagregada de revisões orçamentais permite a análise e revisão *ex-post*, tanto pelos órgãos de auditoria para avaliar a transparência dos movimentos orçamentais, como quanto pelo Ministério das Finanças e ministérios sectoriais para avaliar a eficiência da reafecção em relação à qualidade da prestação dos serviços.

Podem ser tiradas lições dessa experiência para reforçar o papel do orçamento como uma ferramenta para responder a ocorrências inesperadas. Isto pode ser realizado durante o processo inicial de preparação do orçamento: 1) ao antecipar os riscos com reservas de emergência, fundos de contingência flexíveis e “despesas essenciais” predefinidas; e 2) se for necessária uma reafecção de emergência, ao estabelecer estruturas que permitam uma tomada de decisão transparente e uma boa coordenação entre os agentes, mantendo uma forma de escrutínio público e legislativo, produzindo informações suficientes para permitir o rastreio eficiente dos fundos, e ainda assim oferecer maior flexibilidade para uma intervenção rápida.

As reafecções de emergência apresentam riscos de afectação incorreta e desalinhamentos com os objectivos de política, mas podem ser mitigados ao criarem-se sistemas de rastreio sólidos.

Referências

- Abou El Farah, T. (2020, July 6). Loi de finances rectificative: Un exercice peu commun pour nos parlementaires. *La Vie Eco*. <https://www.lavieeco.com/politique/loi-de-finances-rectificative-un-exercice-peu-commun-pour-nos-parlementaires/>
- Adamawa State. (2020). Minutes of Meeting of Citizens Engagement on the Effect of COVID-19 Pandemic for Inclusion Into the 2020 Revised Budget held in 3 Senatorial Zones on the 14th—15th July 2020. <https://mof.ad.gov.ng/download/adamawa-state-citizen-engagement-meetings-for-covid-19?wpdm=668&refresh=60d7f1f5783eb1624764917>
- Africa Freedom of Information Centre. (2020). Local Governments' Response in the Fight Against COVID-19. A Case of Selected Districts in Uganda. Democratic Governance Facility. <https://www.dgf.ug/sites/default/files/resrcr/COVID%2019%20Report.pdf>
- Al-Samarrai, S. (2020). The Impact of the COVID-19 Pandemic on Education Financing. World Bank, Washington, DC. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/734541589314089887-0090022020/original/COVIDandEdFinancefinal.pdf>
- Amankwah-Poku, A. (2020, October 8). COVID – 19 Budgetary Response & Mitigating Against Future Budgetary Pressures in Ghana. CABRI/OECD Webinar. COVID-19 response to resilience: Managing extraordinary budgetary pressures in African and OECD countries. <https://www.cabri-sbo.org/en/events/cabri-oecd-webinar-covid-19-response-to-resilience-managing-extraordinary-budgetary-presures-in-african-and-oecd-countries>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Manes-Rossi, F., Sancino, A., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2020). Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: Key lessons and future challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 32(No. 5), 957–965. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>
- BAfD. (2020). For 20 million Africans first-time access to clean water is proving crucial amid COVID-19. <https://www.afdb.org/en/news-and-events/20-million-africans-first-time-access-clean-water-proving-crucial-amid-covid-19-37092>
- Bedasso, B., & Cole, N. (2020, April 17). L'Afrique face aux contractions budgétaires et au COVID-19. <https://www.cabri-sbo.org/fr/blog/2020/africas-covid-19-budget-crunch>
- Boakye, S. (2016). Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues. Institute for Fiscal Studies. https://www.researchgate.net/publication/315670753_Revenue_Earmarking_in_Ghana_Management_and_Performance_Issues#read
- Boukezia, R., & Wendling, C. (2020). Fiche Technique: Les outils de reporting dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. IMF. <https://www.afritacouest.org/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3h000004iIEMEA2>
- Budget Monitoring and Accountability Unit. (2020). COVID-19 Interventions Report—Financial Year 2019/20. Ministry of Finance, Planning and Economic Development of Uganda. https://covid19.gou.go.ug/uploads/document_repository/authors/ministry_of_finance_planning_and_economic_development/document/COVID-19_Interventions_Report.pdf
- CABRI. (2017). 2017 CABRI Conference Report: Managing Budgetary Pressures. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/2017-cabri-conference-report-managing-budgetary-pressures>
- CABRI. (2021). Monitor de Resposta pelas Finanças Públicas. <https://www.cabri-sbo.org/en/pages/covid-19-public-finance-monitor>
- CDC. (2016). Senegal: Emergency Operations Center Becomes a Model in West Africa. https://www.cdc.gov/globalhealth/security/stories/senegal_eoc_west_africa.html
- Décret N° 2020-965 Du 17 Avril 2020 Portant Création et Fixant Les Règles d'organisation et de Fonctionnement Du «Comité de Suivi de La Mise En Œuvre Des Opérations Du FORCE COVID 19», (2020) (testimony of Presidency of Senegal).
- Ejiogu, A., Okechukwu, O., & Ejiogu, C. (2021). Nigerian budgetary response to the COVID-19 pandemic and its shrinking fiscal space: Financial sustainability, employment, social inequality and business implications. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 919–928. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0101>
- FMI. (2017). Seychelles Climate Change Policy Assessment. (IMF Country Report No. 17/162). IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/20/Seychelles-Climate-Change-Policy-Assessment-44997>
- FMI. (2020a). IMF Policy Tracker. Policy Responses to COVID-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- FMI. (2020b). Special Series on COVID-19. Budgeting in a Crisis: Guidance on Preparing the Budget 2021. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx>
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Palacios, R., Natarajan, H., Rabandan, G. A. G., Okamura, Y., Blomquist, J., Abels, M., Demarco, G., & Santos, I. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (“Living paper” version 13 (September 18, 2020)). World Bank, Washington, DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/295321600473897712/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-September-18-2020.pdf>
- Global Financing Facility. (2021). One Year into the Pandemic: Using Data to Protect and Promote Essential Health Services as Part of COVID-19 Response and Recover. https://www.globalfinancingfacility.org/sites/gff_new/files/documents/GFF-IG12-3-Protecting-Essential-Health-Services.pdf
- Gondwe, G. (2020). Assessing the Impact of COVID-19 on Africa's Economic Development. UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3_en.pdf
- Governo Federal da Nigéria. (2020a). 2020 Appropriation (Amendment) Bill. <https://www.budgetoffice.gov.ng/index.php/2020-revised-amendment-bill/2020-revised-amendment-bill/download>
- Governo Federal da Nigéria. (2020b). Appropriation Bill (Repeal and Enactment) Act, 2020. <https://www.budgetoffice.gov.ng/index.php/appropriation-repeal-and-enactment-act-2020?task=document.viewdoc&id=818>
- Guerra, C. A., Tresor Donfack, O., Motobe Vaz, L., Mba Nlang, J. A., Nze Nchama, L. O., Mba Eyono, J. N., Riloha Rivas, M., Phiri, W. P., Schwabe, C., Aldrich, E., Ratsirarson, J., Fuseini, G., & García, G. A. (2020). Malaria vector control in sub-Saharan Africa in the time of COVID-19: No room for complacency. *BMJ Global Health*, 5(9), e003880. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003880>
- Hélis, J.-L., Nguenang, J.-P., Bambara, A., Dagues, J.-F., Touré, A., & Roumezas, P. (2020). Fiche Technique: Assurer une meilleure traçabilité des opérations budgétaires, comptables et financières dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID19 (Technical Notes and Manuals). International Monetary Fund. <https://www.afritacouest.org/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3h000004iIFFEA2>
- Imbert, B., Ramangalahy, S., Schouten, C., & Kreko, A. (2021, January 19). Improving Fiscal Transparency in Francophone Africa. IMF PFM Blog. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/01/improving-fiscal-transparency-in-francophone-africa-.html>

- International Budget Partnership. (2020). Health and education spending: More transparent budget data is essential for equitable outcomes. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/sector-transparency-one-pager-september-2020.pdf>
- Kunicova, J. (2020). Driving the COVID-19 response from the center. Institutional Mechanisms to Ensure Whole-of-Government Coordination. World Bank Group, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34786/Driving-the-COVID-19-Response-from-the-Center-Institutional-Mechanisms-to-Ensure-Whole-of-Government-Coordination.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kwara State Government. (2020). Amended Citizens' Budget 2020. Budget of Reconstruction & Reformation. Ministry of Finance & Planning. <https://kwarastate.gov.ng/wp-content/uploads/2020-Citizens-Budget-Amended.pdf>
- Lakin, J. (2012). Budget Brief No.15 – Drafting Regulations for Kenya's Public Financial Management Act 2012: Key Concerns Related to Transparency. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/brief15.pdf>
- Lepathy, M.-A. (2020). In the National Assembly: Amended 2020 budget: LDS questions legality of procedure. Nation. <https://www.nation.sc/articles/4153/in-the-national-assembly-amended-2020-budget>
- Margini, F., Pattnaik, A., Tapley, J., Angellah, N., & Byakika, S. (2020). Case Study: The Initial COVID-19 Response in Uganda. ThinkWell and Ministry of Health Uganda.
- Matock, J. (2020, juin). Budget 2020: Ce qui va changer. News Du Camer. <http://www.newsducamer.com/budget-2020-ce-qui-va-changer/>
- Milken Institute. (2021). Africa Policy Monitor. COVID-19 Africa Watch. <https://covid19africawatch.org/africa-policy-monitor/>
- Ministério da Economia e das Finanças do Mali. (2021). Rapport sur la situation d'exécution provisoire du Budget de l'État au 31 Décembre 2020. République du Mali. http://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/Rapport_compil%C3%A9.pdf
- Ministério das Finanças, Comércio, Investimento e Planeamento Económico. (2021). 2021 Budget—Budget Speech & Assumptions and Objectives of the 2021 Budget, Part 2. Republic of Seychelles. http://www.finance.gov.sc/uploads/national_budget/2021%20BUDGET%20BOOK%20PART%202-%20BUDGET%20SPEECH%20&%20ASSUMPTIONS%20AND%20OBJECTIVES%20OF%20THE%202021%20BUDGET.pdf
- Ministério das Finanças da Mauritânia. (2021). Rapport sur l'exécution du fonds 3SL2C. Decembre 2020. Trésor Public de la République Islamique de Mauritanie.
- Ministério das Finanças, Planeamento Económico e Comércio. (2020). COVID-19 Interventions Report, Financial Year 2019/20. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj9mLn9OfyAhVSVhoKH-Y2FCQQQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fgov.go.ug%2Fuploads%2Fdocument_repository%2Fauthors%2Fministry_of_finance%2Cplanning_and_economic_development%2Fdocument%2FCOVID-19_Interventions_Report.pdf&usg=AOvVaw30rm-jThoyW2ufnT9jDWoxw
- Ministério das Finanças, Comércio, Investimento e Planeamento Económico. (2020). 2020 Budget(Amendment)—Budget Speech & Assumptions and Objectives of the 2020 Budget (Amendments). Republic of Seychelles.
- Mueni, J. (2020, August 6). Senate orders audit probe on county COVID-19 budgets. Capital News. <https://www.capitalfm.co.ke/news/2020/08/senate-orders-audit-probe-on-county-covid-19-budgets/>
- Nabyonga-Orem, J., Kweyiga, B., Muhongerwa-Karenzi, D., Coulibaly, S., Bigeard, A., & Tumusiime, P. (2020, April 24). Financement national de la santé pour la réponse au COVID-19 en Afrique. Blog CSU2030. <https://www.uhc2030.org/fr/nouvelles-et-evenements/blog-csu2030/domestic-health-financing-for-covid-19-response-in-africa-555351/>
- OCDE. (2004). The Legal Framework for Budget Systems. An international Comparison. OECD Journal on Budgeting, 4(3).
- OCDE. (2019). Tax Transparency in Africa: Africa Initiative Progress Report 2018. <https://www.oecd.org/tax/transparency/africa-initiative-report-2018.pdf>
- Ochieng, A., & Kinuthia, J. (2021). Changes in Supplementary Budget I for FY 2020/2021: What they say about Kenya's priorities amidst the COVID-19 pandemic. International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/kenya-changes-in-supplementary-budget-2020_2021.pdf
- OECD Development Center. (2020). COVID-19 and Africa: Socio-economic implications and policy responses. OECD. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-africa-socio-economic-implications-and-policy-responses-96e1b282/>
- Office of the Ombudsman. (2020). Misplaced Priorities. A Report on an Investigation into Allegations Concerning Lack of Transparency and Accountability in the Implementation of Malawi's National COVID-19 Preparedness and Response Plan. (First Report). <http://www.ombudsmanmalawi.org/files/pdf/Misplaced%20Priorities%20Final.pdf>
- OMS. (2018). World Health Organization Global Health Expenditure database: Current health expenditure (% of GDP). World Health Organization. <http://apps.who.int/nha/database>
- OMS. (2021). Global Health Expenditure Database. <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>
- Ondo State. (2020). Ondo State 2020 Revised Citizens' Budget. https://ondobudget.org/citizen_budget/2020%20Revised%20Citizens%20Budget.pdf
- Onuah, F. (2021, February 25). Nigeria will need supplementary budget for COVID-19 vaccines. Reuters. <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-nigeria-vaccine-idU5L1N2KV18Y>
- Open Budget Survey- Data Explorer. (2019). Public Participation in the Budget Process. <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>
- Oumar Sylla, Eclan Abera Yemeru, & Jean Pierre Elong Mbassi. (2020). COVID-19 in African cities. Impacts, Responses and Policies Recommendations. UN-HABITAT. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies_2.pdf
- Ordonnance N°2020/001 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'Exercice 2020, (2020) (testimony of Presidency of the Republic of Cameroon.). <https://www.prc.cm/fr/actualites/actes/ordonnances/4330-ordonnance-n-2020-001-du-03-juin-2020-modifiant-et-complétant-certaines-dispositions-de-la-loi-n-2019-023-du-24-decembre-2019-portant-loi-de-finances-de-la-republique-du-cameroun-pour-l-exercice-2020>
- Parlamento do Uganda. (2020a). Report of the Budget Committee on the Supplementary Expenditure Schedule No.2: Addendum 1 ad 2 for FY 2019/20.
- Parlamento do Uganda. (2020b). Press Release: Parliament boosts COVID-19 battle with Shs 284 billion in supplementary budget. <https://www.parliament.go.ug/news/4596/parliament-boosts-covid-19-battle-shs-284-billion-supplementary-budget>
- Parliament passes UGX 3.7 trillion supplementary budget. (2020, October 21). The Independent. <https://www.independent.co.ug/parliament-passes-ugx-3-7-trillion-supplementary-budget/>

- PEFA. (2014). *Seconde évaluation de la performance de la Gestion et du Système des Finances Publiques au Bénin selon la méthodologie PEFA*. <https://docplayer.fr/4804378-Seconde-evaluation-de-la-performance-de-la-gestion-et-du-systeme-des-finances-publiques-au-benin-selon-la-methodologie-pefa.html>
- PEFA. (2020). *Global Trends in Public Financial Management Performance*. PEFA Secretariat, Washington D.C. <https://www.pefa.org/global-report-2020/report/global-pfm-performance>
- Pillay, L. (2020, April 1). 'Amended 2020 budget needs to be treated with urgency,' says finance minister. *Nation*. <https://www.nation.sc/articles/4157/amended-2020-budget-needs-to-be-treated-with-urgency-says-finance-minister>
- Pointe, E. (2020, November 18). Government scraps 13th month pay for 2020. *Seychelles Nations*. <https://www.nation.sc/articles/6851/government-scraps-13th-month-pay-for-2020>
- Public Financial Management Act of 2009, (2009) (testimony of Republic of Liberia). https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/lbr_e/wtacclbr15_leg_13.pdf
- Reuters. (2020, October 29). Tunisian parliament committee rejects costly extra budget bill. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/instant-article/idAF18N2HJ7HS>
- Rogerson, S. J., Beeson, J. G., Laman, M., Poespoprodjo, J. R., William, T., Simpson, J. A., Price, R. N., Anstey, N., Fowkes, F., McCarthy, J., McCaw, J., Mueller, I., Gething, P., & the ACREME Investigators. (2020). Identifying and combating the impacts of COVID-19 on malaria. *BMC Medicine*, 18(1), 239. <https://doi.org/10.1186/s12916-020-01710-x>
- RSM Botswana. (2021). *The Power of Being Understood. 2021 Budget Summary*. RSM International Limited. https://www.rsm.global/botswana/sites/default/files/media/New%20folder/botswana_budget_summary_2021-2022.pdf
- Saxena, S., & Stone, M. (2020). *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges (Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19)*. IMF.
- Schick, A. (2010). Crisis Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 2009(3). <https://doi.org/10.1787/16812336>
- Schreiber, L. (2017). *Chasing an Epidemic: Coordinating Liberia's Response to Ebola, 2014-2015*. Princeton University. https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/LS_Ebola-DiseaseSurv_Liberia_Final_April%202017_1.pdf
- Sharif, M. M., & Saiz, E. (2020, March 27). Africa: Opinion—Local Governments Are in the Frontline of Coronavirus Response. *All Africa Global Media*. <https://allafrica.com/stories/202003300033.html>
- Tandberg, E., & Allen, R. (2020). Managing Public Investment Spending During the Crisis. *IMF*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiZl_3so7TAhVPwzGHV8PD4QQFJAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2F-%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2F%2Fpublications%2F%2Fspecial-notes%2Fen-special-series-on-covid-19-managing-public-investment-spending-during-the-crisis.ashx&usq=AOvVaw1wxDxt-niVi_p0MS5lwlijP
- Think Well Global. (2020, December). *COVID-19 Summary Update on Burkina Faso*. <https://thinkwell.global/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-Burkina-Faso-Update-December-2020-Final.pdf>
- Tobert, S., Cho, C., & Herrera, G. (2020, November 5). Government budgets responding to crisis: What we can learn from the Ebola emergency. *International Budget Partnership*. <https://www.internationalbudget.org/2020/11/government-budgets-responding-to-crisis-what-we-can-learn-from-the-ebola-emergency/>
- Torbert, S., Cho, C., & Herrera, G. (2020). Government budgets responding to crisis: What we can learn from the Ebola emergency. *International Budget Partnership*. <https://www.internationalbudget.org/2020/11/government-budgets-responding-to-crisis-what-we-can-learn-from-the-ebola-emergency/>
- Transparency International. (2021, March 30). IMF COVID-19 emergency loans: A view from four countries. <https://www.transparency.org/en/news/imf-covid-19-emergency-loans-cameroon-ecuador-egypt-nigeria>
- Trésorerie Général du Royaume du Maroc. (2021). *Rapport Trimestriel sur l'Execution de la Loi—4ème Trimestre 2020*. <https://www.finances.gov.ma/Publication/tgr/2021/Executionlf4emtrimestre2020.pdf>
- UNICEF. (2020a). *COVID-19: Upending Investments in Human Capital Across Eastern and Southern Africa*. <https://www.unicef.org/esa/media/7306/file/UNICEF-ESA-COVID19-Upending-Investments-Human-Capital-2020.pdf>
- UNICEF. (2020b). *Health Budget Brief—South Africa*. UNICEF. <https://www.unicef.org/esa/media/7331/file/UNICEF-South-Africa-2020-Health-Budget-Brief.pdf>
- UNICEF Lesotho. (2020). *National Budget Brief Financial Year 2020/21*. <https://www.unicef.org/esa/media/8721/file/UNICEF-Lesotho-National-Budget-Brief-2020-21.pdf>
- UNODC. (2020). *COVID-19 Emergency Support Packages in West and Central Africa: An overview and analysis of fraud and corruption risks*. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/covid-19-emergency-support-packages-in-west-and-central-africa.html>
- WFP. (2020). *State of School Feeding Worldwide 2020*. World Food Programme. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000123923/download/>




CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, contactar:

Southdowns Ridge Office Park
Canto de John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
África do Sul

Telefone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform