

Capacidades dos ministérios das finanças e do planeamento na coordenação da despesa de capital e corrente



Estudo de caso Namíbia



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



Capacidades dos ministérios das finanças e do planeamento na coordenação da despesa de capital e corrente

Estudo de caso
Namíbia



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Reconhecimentos

Este estudo de caso foi elaborado por Alta Fölscher, contratada pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative – CABRI*) para entrevistar representantes e técnicos do Ministério das Finanças, do Ministério da Educação e do Ministério das Obras Públicas e Transportes da Namíbia.

A informação deste estudo de caso foi incluída nas constatações das entrevistas realizadas no Botswana, na Namíbia, na África do Sul e no Ruanda. Todo o produto da investigação foi revisto e sintetizado no relatório: *Capacidades dos ministérios das finanças e do planeamento na coordenação da despesa de capital e corrente – relatório de síntese*, por Alta Fölscher. O relatório faz parte do programa da CABRI sobre Capacidades Institucionais e fez objecto de revisão pelo Secretariado da CABRI, pela Fiscus Limited e pelos técnicos dos ministérios das finanças e do planeamento dos respectivos países.

A CABRI agradece aos técnicos da Namíbia a disponibilidade, o tempo e os contributos que tornaram possível este trabalho. A CABRI agradece ainda à Sra. Fölscher pela coordenação das entrevistas com cada um dos respectivos ministérios.

O estudo e os relatórios contaram com o generoso apoio financeiro da Secretaria de Estado dos Assuntos Económicos da Suíça. As constatações e conclusões neste contidas não representam necessariamente as suas opiniões ou políticas.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

©2017 CABRI

Para informação sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), ou para obter exemplares desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa

+27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org

CABRI

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Índice

| | |
|---|-----------|
| Contextualização | 1 |
| Pergunta um | |
| <i>Qual o nível de integração ou separação da gestão da despesa de capital e da despesa corrente, nas dimensões legal, institucional e de apresentação (o enquadramento da despesa de capital)? Em que medida as responsabilidades pela gestão da despesa estão descentralizadas?</i> | 1 |
| Constatações do estudo | 5 |
| Pergunta dois | |
| <i>O que sugerem os resultados da gestão das finanças públicas a respeito da integração das despesas de capital e correntes?</i> | 5 |
| Pergunta três | |
| <i>Que provas existem das capacidades de coordenação do Ministério das Finanças e como contribuem para os resultados observados a respeito da integração?</i> | 8 |
| Pergunta quatro | |
| <i>Que factores – sejam eles internos ou externos, técnicos ou incentivos políticos/institucionais – definem a capacidade do Ministério das Finanças no sentido de coordenar a integração da despesa de capital e a despesa corrente?</i> | 10 |
| Conclusão e ensinamentos colhidos | 13 |
| Pergunta cinco | |
| <i>Como é que o Ministério das Finanças ajustou os factores sob o seu controlo para estimular a sua capacidade de coordenação das despesas de capital e correntes em circunstâncias diferentes? Quais são os ensinamentos? Que conselhos de política podem ser extraídos do estudo?</i> | 13 |
| Apêndice | |
| <i>Extractos da documentação orçamental</i> | 15 |

Contextualização

Pergunta um

Quão integrada ou separada é a gestão das despesas de capital e das despesas correntes nas dimensões legal, institucional e de apresentação (o quadro do contexto da despesa de capital)? Em que medida as responsabilidades de gestão das despesas são descentralizadas?

Separação a nível institucional

Discussão

No sistema da Namíbia, o Ministério das Finanças (MdF) é responsável pelo orçamento corrente, ou operacional, e a Comissão Nacional de Planeamento (NPC, na sigla inglesa) é responsável pelo orçamento de investimento. As despesas de capital – conforme definidas para efeitos do relatório – são repartidas entre estes dois orçamentos, sendo os pequenos itens de capital, como computadores, contabilizados e administrados no orçamento corrente, e os projectos de capital são contabilizados e administrados no orçamento de capital. Mas a despesa de capital que constitui o foco deste estudo é administrada de acordo com os processos que regem o orçamento de investimento. Por conseguinte, para efeitos desta matriz, em vez de se referir às despesas de capital, será feita referência às despesas de investimento (verbas destinadas a garantir a existência de infra-estruturas para a construção de escolas, clínicas e tribunais, por exemplo) para aferir o nível de integração das mesmas nas despesas correntes ou operacionais.

A separação entre as despesas de investimento e as despesas correntes reveste-se, em grande parte, de carácter institucional e de apresentação, não estando consagrada na lei. Nos termos da Lei das Finanças do Estado, a Lei das Dotações Orçamentais está ligada às Estimativas de Receitas e Despesas, um documento orçamental. Os dois orçamentos estão integrados neste documento. No entanto, existe também um documento separado contendo o orçamento de investimento.

A NPC é um órgão constitucional que se rege pela Lei da Comissão Nacional de Planeamento (2013). Os poderes do MdF estão definidos na Constituição e na Lei de Finanças do Estado (1991).

Neste contexto, quais são as responsabilidades específicas do MdF e da NPC em todo o ciclo orçamental em relação à despesa corrente e à despesa de investimento?

Preparação do orçamento

Processos iniciais a nível central: O MdF, a NPC e o Banco Central da Namíbia, em conjunto, realizam projecções macro orçamentais e determinam a política orçamental a ser aplicada na elaboração do quadro orçamental de médio prazo. Este quadro é depois repartido em duas componentes e respectivos limites máximos: o limite máximo do orçamento de investimento e o limite máximo do orçamento corrente. A partir deste ponto – até que o MdF os reintegre para apresentação ao Conselho de Ministros antes de submeter ao Parlamento – as despesas correntes e de investimento são tratadas separadamente, embora alguns aspectos sejam considerados conjuntamente pelas duas instituições a nível central, e pelos os escritórios, ministérios e departamentos (ODM, na sigla inglesa) para a despesa afecta a certas rubricas.

Os principais instrumentos orçamentais do MdF e dos ministérios sectoriais são as propostas de quadro de despesas a médio prazo (QDMP) e as previsões orçamentais (Estimativas de Despesas). Embora os QDMP sejam estruturados em categorias administrativas/programáticas/económicas, as estimativas são de carácter administrativo/funcional/por rubrica (embora não sigam estritamente a classificação de funções públicas). O Ministério da Educação (MdE) é um dos ministérios piloto a utilizar uma estrutura de programas em ambos os documentos com vista melhorar o alinhamento e a continuidade. O QDMP é apresentado muito antes das Estimativas.

O principal instrumento de orçamentação da NPC é o formulário de identificação de projectos, um formulário padrão preenchido em linha todos os anos para cada projecto. É também utilizado para actualizar as informações orçamentais de um projecto de um ano para o outro.

No início do processo do orçamento de despesa (meados de Julho), uma vez definidos os limites máximos preliminares, o MdF publica uma circular conjunta comunicando os limites da despesa corrente e de capital do ministério para os próximos dois anos, deixando em aberto os pedidos relativos ao terceiro ano. Em princípio, os pedidos de verbas não podem exceder os limites máximos para o primeiro e segundo ano. O limite da despesa corrente é preparado pelo MdF e o limite da despesa de capital é preparado pela NPC.

Processos dos ministérios sectoriais: Esta separação institucional verifica-se também nos ministérios sectoriais, embora com algumas diferenças (alguns ministérios fundiram as direcções de finanças e de planeamento). O MdE representa um caso particular porque separa os processos financeiro e de planeamento. Conforme acima referido, aplica uma estrutura de programas tanto nos documentos de investimento como financeiros – alinhando as despesas correntes e de investimento de forma a permitir a comparação. No MdE, a Direcção de Planeamento e Desenvolvimento elabora e administra as propostas do orçamento de investimento e a Direcção de Finanças elabora as propostas do orçamento corrente. Uma dificuldade provocada por esta separação é que a Direcção de Planeamento e Desenvolvimento prepara a proposta do QDMP do ministério (integrando os orçamentos correntes e de investimento) no início do processo orçamental, ao passo que a Direcção de Finanças prepara o projecto final das estimativas somente após a finalização das dotações finais no fim do ano (Novembro e Dezembro) para integração em todas as repartições do governo pelo Ministério das Finanças e apresentação ao Parlamento. Pode não haver continuidade entre o QDMP e o projecto de estimativas porque a Direcção de Planeamento e Desenvolvimento apresenta as propostas à NPC e a Direcção de Finanças apresenta as propostas de despesa operacional ao MdF.

O planeamento das despesas de investimento e correntes no domínio da educação só é feito de forma totalmente integrada a nível regional. No entanto, uma vez que diferentes direcções e ministérios centrais analisam e aprovam as propostas das regiões, os dois orçamentos são separados a partir deste ponto.

As administrações regionais de educação trabalham com a Direcção de Planeamento e Desenvolvimento e com a Direcção Financeira do ponto de vista financeiro, bem como com direcções “políticas” importantes, como a da primeira infância ou a direcção do desempenho e da qualidade (responsáveis pela política, acompanhamento, avaliação e revisão do ensino primário e secundário). Estas direcções possuem funções de planeamento de médio a longo prazo (executadas em coordenação com as Direcções de Planeamento e Finanças). As funções ganham forma no plano do sector da educação, um plano estático de médio prazo que serve de base para uma abordagem sectorial (nem que a ajuda dos parceiros de desenvolvimento seja relativamente reduzida) e que deve fundamentar os pedidos tanto a nível do orçamento de investimento como do orçamento corrente.

O MdE possui um comité de orçamento que integra os quadros superiores. O comité aprecia os pedidos das regiões e da sede relativos à despesa de investimento e de exploração, e negocia as propostas de cada. Trata-se de um momento-chave da reintegração a nível sectorial.

O ministério remete o seu orçamento de despesas correntes ao MdF e o seu orçamento de investimento à NPC.

Processos de afectação aos ministérios centrais: O MdF avalia as propostas de despesa corrente em termos da acessibilidade e eficiência, enquanto a NPC examina os pedidos de projectos em relação ao do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 4). Um critério-chave para o PND é que o projecto deve fazer parte do mesmo. O Plano Harambee, apresentado ao Conselho de Ministros em 2016, foi preparado pelo governo como um complemento ao PND. Pretende ser mais dirigido e orientado, embora flexível face às evoluções contextuais. Em princípio, para ser aprovado, um pedido de despesa corrente deve enquadrar-se neste plano.

A NPC, que é responsável pelo orçamento de investimento, está organizada em sectores. Uma equipa de cada sector avalia as propostas apresentadas pelo seu sector de acordo com os critérios do PND, a viabilidade e a comportabilidade antes de formular uma recomendação quanto ao prosseguimento do projecto. A este nível, os pedidos objecto de recomendação, provenientes de todos os sectores, são apreciados e transaccionados entre si até ao limite máximo do orçamento de investimento. O principal documento orientador é o PND. Os planos estratégicos sectoriais recebem menos, se alguma, atenção.

A divisão do orçamento corrente no MdF também está organizada em sectores. As equipas sectoriais avaliam as propostas de orçamentos correntes quanto à comportabilidade e eficiência.

Os principais pontos de integração ocorrem a partir deste momento até o ministério ser informado sobre as dotações finais dos orçamentos correntes e de investimento. Esses pontos de integração são:

- As equipas sectoriais da NPC e do MdF reúnem-se periodicamente para apreciar as propostas.
- Uma audiência conjunta onde as propostas são discutidas é realizada ao nível técnico (secretário permanente), onde participam a NPC, o MdF e o ministério sectorial. A próxima audiência é a nível ministerial.
- Enquanto cada instituição central executa o seu próprio processo interno, a NPC submete ao MdF as suas recomendações sobre o orçamento de investimento, que integra os orçamentos correntes e de investimento. Daí, uma recomendação de orçamento conjunta é remetida ao Comité Ministerial do Orçamento, um comité adstrito ao Conselho de Ministros.

- O Comité Ministerial do Orçamento aprecia o orçamento integrado global e chega a um consenso quanto às recomendações finais sobre o financiamento das despesas de capital e correntes para cada OMD. Após a aprovação do Conselho de Ministros, os ministérios são informados das dotações e preparam as suas estimativas finais por rubrica.

Integração do ciclo de preparação de projectos e do orçamento: os processos da NPC seguem um ciclo de projectos. Sempre que um projecto de investimento seja identificado pela primeira vez – independentemente da sua dimensão – um formulário de identificação do projecto deve ser preenchido. Na primeira etapa do ciclo, o PND aprova o desenvolvimento do projecto e seu aprofundamento num estudo de viabilidade. O custo do estudo de viabilidade é aprovado como parte do processo orçamental.

Neste momento, o Ministério das Obras Públicas e dos Transportes (MoWT, na sigla inglesa) solicita e administra o estudo de viabilidade. É também responsável pela gestão da contratação pública e implementação de todos os projectos.

Na próxima volta do orçamento, o estudo de viabilidade – que contém o custo total do projecto – é apresentado num formulário de identificação de projecto actualizado. Se o projecto for aprovado (após concorrer com os projectos de todos os sectores ao nível do PND, dentro do limite máximo do orçamento de investimento), o MdF é informado no fim do respectivo ciclo orçamental para financiamento e implementação no exercício orçamental seguinte. Isto sugere que um projecto que é solicitado em 2016 e faz parte do processo de preparação do orçamento de 2017, será aprovado para financiamento (após o estudo de viabilidade) no orçamento de 2019 e fará objecto de concurso público em 2019. Neste contexto, é normal que um pedido de uma ou duas salas de aula adicionais numa escola, apresentado em 2016, por exemplo, venha a ser concretizado só em 2020.

O MdF, por sua vez, adopta um ciclo orçamental anual, com um horizonte de médio prazo de três anos. Isto implica que, quando um pedido de uma sala de aula adicional, acompanhado das implicações de despesa corrente é apresentado pela primeira vez, essa despesa não é considerada imediatamente para o orçamento de despesa corrente. Na maioria dos casos, os custos de manutenção dos projectos de capital são orçamentados pelo MoWT e não pelo MdE. Apenas a manutenção menor “preventiva” é orçamentada pelo MdE (como a reparação de pequenas fugas, substituição de janelas e reparação de falhas eléctricas menores). O MoWT formula os orçamentos, administra e paga obras maiores de manutenção (tal como pintura periódica, rachas nas paredes ou reparação dos telhados).

Implementação

Os processos de apresentação e aprovação pelo Parlamento são abordados na secção sobre a separação de ordem legal e a nível da apresentação. A implementação (ou execução orçamental) é discutida em termos das respectivas sub-etapas.

As principais despesas de capital (o tipo de despesa que constitui o foco deste estudo) são dotadas ao ministério sectorial que tutela o projecto (por exemplo, o MdE, para as escolas), de modo que o respectivo ministério sectorial é responsável pela previsão das necessidades de caixa para o projecto de capital. No MdE, isto é realizado pela Direcção de Finanças (sendo esta a direcção responsável pela gestão financeira do orçamento integrado). O MdF desembolsa os fundos ao MdE.

O MdE dirige um pedido formal escrito ao MoWT para apoio à implementação do projecto. O MoWT, que é o guardião de todos os bens públicos de capital na Namíbia, abre um concurso público (para um estudo de viabilidade, para gestores de projecto ou para prestadores de serviços para o próprio projecto). As propostas são avaliadas pelo MoWT em coordenação com o MdE e as recomendações são remetidas à Comissão Central de Concursos Públicos. Os técnicos responsáveis pelos projectos de capital do MdE (da Direcção de Planeamento e Desenvolvimento) e os técnicos do MoWT defendem conjuntamente as suas recomendações perante a Comissão. Após a aprovação da Comissão Central de Concursos Públicos, o MoWT contrata o prestador de serviços e administra e controla o projecto. Se, uma vez concluído, o MoWT estiver satisfeito com o trabalho, este informa o MdE, que então transfere os fundos para o MoWT para efeitos de pagamento.

O processo de planeamento para a construção de uma escola ou sala de aula, por exemplo, deve ser realizado pelo MdE dentro do prazo e de acordo com o orçamento. Esta é a responsabilidade das regiões, através da Direcção de Planeamento e Desenvolvimento. A contratação pública para o efeito é administrada através do orçamento para o desenvolvimento, pela Direcção das Finanças do MdE.¹

Contabilidade

As despesas de investimento e despesas correntes estão plenamente integradas no sistema integrado de gestão financeira, uma vez que a dotação é feita ao abrigo da Lei das Dotações Orçamentais, embora separadamente. O código das receitas no plano de contas assinala se um pagamento deve ser feito a partir das verbas de investimento ou correntes. No MdE, isto é administrado pela Direcção de Finanças.

¹ Identificou-se uma dificuldade em relação à previsão e gestão, em razão de o Parlamento aprovar o orçamento só depois do início do exercício fiscal. Os ministérios podem gastar por própria conta até um certo limite – o fluxo de caixa que é lançado primeiro no orçamento do exercício anterior, e só depois no orçamento aprovado.

Elaboração de relatórios, controlo e avaliação

Relatórios de desempenho e financeiros são preparados para a NPC e o MdF. A evolução dos projectos e das despesas face às dotações aprovadas no orçamento de investimento é apresentada à NPC. Um relatório sobre a despesa corrente é remetido todos os meses ao MdF, que também leva a cabo uma revisão orçamental intercalar e um relatório de prestação de contas, que integra tando as despesas de investimento como as despesas correntes. O MdF e a NPC colaboram na revisão orçamental intercalar, mas raramente são transferidas verbas entre o orçamento de investimento e o orçamento corrente. Se um projecto de investimento for interrompido, o MdE deverá indicar outro projecto pelo qual o financiamento deve passar. O financiamento não utilizado a nível das projecções de fluxos de caixa pode se transferido desse sector para cobrir outros objectivos de despesa urgentes.

O relatório de prestação de contas apresentado ao Parlamento no fim do exercício contém as despesas correntes e de investimento, informações de fim de ano relativas ao exercício anterior e uma revisão intercalar do exercício em curso.

Separação a nível de apresentação e legal

Discussão

Apresentação do orçamento: No âmbito do ciclo de preparação do orçamento, o MdF apresenta ao Parlamento dois documentos com pormenores relativos à desagregação das despesas:

- Um documento contendo o QDMP, constituindo um anteprojecto do orçamento. Este documento está estruturado em conformidade com as categorias de despesa dos ministérios e as Estatísticas de Finanças do Estado. Contém informações sobre as diferentes actividades do ministério, desagregando as despesas por programa, tanto no orçamento de investimento como no orçamento corrente. Relata tanto a despesa de investimento como a despesa corrente (por categorias económicas correntes e de capital), mas fá-lo separadamente (ver o Apêndice 1).
- As Estimativas de Despesa, um livro detalhado de estimativas por rubricas económicas, definidas por área (principalmente OMD) e entre áreas por divisões principais, tratando-se de categorias funcionais gerais (isto é exclusivo à Namíbia) dentro de cada ministério – por vezes correspondem a divisões administrativas dentro dos OMD. Embora as Estimativas da Despesa integrem as dotações do orçamento de investimento e corrente no mesmo livro, estas são reportadas separadamente (ver o Apêndice 1).

As Estimativas de Despesas fundamentam a Lei de Dotações Orçamentais, em conformidade com a Lei das Finanças do Estado. A Lei de Dotações Orçamentais aprova os montantes por área, por divisão principal e por subdivisão (distinguindo entre a despesa de investimento e corrente, e entre categorias económicas de despesa). A Lei das Finanças do Estado permite que as verbas sejam transferidas entre as subdivisões de uma área.

A NPC apresenta um orçamento separado de investimento, puramente para fins de apresentação, ao parlamento. Contém informações mais detalhadas por área e projecto que compõem os totais relatados por rubrica nas Estimativas. O Apêndice 1 contém um exemplo (apresentação separada do orçamento de investimento por projecto).

Relatórios orçamentais: O documento principal é a Prestação de Contas, apresentado ao Parlamento em Novembro ou Dezembro relativo a exercício anterior (exercício findo em 31 de Março) e os primeiros seis meses do exercício em curso. O documento contém uma tabela consolidada das principais categorias económicas dos orçamentos correntes e de investimento (separados, e depois agregados). As informações do orçamento corrente são apresentadas por programa, depois por actividade – um formato nunca utilizado na fase de aprovação do orçamento. Também contém um resumo da execução efectiva face aos objectivos previstos, com uma narrativa para cada objectivo.

Grau de descentralização da gestão das finanças públicas

Discussão

A Lei de Finanças do Estado incumbe ao Secretário Permanente do Ministério das Finanças a responsabilidade pela execução da despesa das receitas do Estado e pela devida manutenção de contas. Igualmente, confere no secretário permanente o poder de delegação de responsabilidades, através de, entre outros, instruções do Tesouro aos técnicos relacionadas com despesas e gestão financeira. O sistema namibiano trabalha com o Tesouro, controlando a despesa por ministério em conformidade com as dotações de cada um na Lei de Dotações Orçamentais. Os técnicos de contas (os principais executivos dos OMD) são responsáveis por planear e executar os seus orçamentos, solicitar garantias e manter registos dos pagamentos efectuados. O MdF realiza pagamentos centralizados e mantém contas. No fim do exercício, o secretário permanente fornece aos técnicos de contas um conjunto de contas com base nos pagamentos efectuados, que é aprovado e remetido ao Auditor-Geral. Trata-se, portanto, de um sistema semi-descentralizado.

Constatações do estudo

Pergunta dois

O que sugerem os resultados da gestão das finanças públicas a respeito da integração das despesas de capital correntes?

Parte A: Integração insuficiente

| Elementos de prova | Discussão |
|--|---|
| <p>A despesa de investimento está sub-integrada, apesar dos esforços de coordenação do MdF e da NPC no sentido de assimilar os processos ao integrar o envolvimento de ambos a nível central com os ministérios sectoriais. Uma razão por isso é que são emitidos limites separados, que não podem ser violados pelos ministérios, excepto no segundo ano. Embora os processos a nível central consistam em discussões entre o MdF, a NPC e os ministérios sectoriais, cada um segue o seu próprio processo interno que, em última instância, decide quais as cedências a fazer em relação às despesas de investimento e correntes.</p> <p>As decisões quanto às cedências em matéria das despesas de investimento são normalmente baseadas nos objectivos políticos a que pretendem responder de forma integrada no ministério – pelo menos para o MdE – mas apenas ocasionalmente, mesmo raramente, a nível central. Dada a política sectorial, não são possíveis cedências entre as prioridades de investimento e de despesa corrente, uma vez que os limites máximos são fixados separadamente. O ministério sectorial define as prioridades iniciais dos projectos de investimento de acordo com o limite máximo, sendo que a decisão compete à NPC, de acordo com as prioridades nacionais, não as prioridades sectoriais.</p> <p>Os custos correntes de projectos de capital raramente são levados em conta na avaliação e selecção de projectos de capital, sendo contabilizados nos orçamentos correntes somente depois de o projecto de capital ter sido aprovado e estiver a ser executado.</p> | <p>Os custos correntes dos projectos de capital são tidos em conta nas propostas orçamentais, nas dotações orçamentais e nas projecções. A duração do ciclo dos projectos na Namíbia resulta em que os custos correntes das despesas de capital não sejam rotineira e integralmente contabilizados aquando da dotação de verbas aos projectos de capital. Inicialmente, o formulário de identificação de projectos da NPC incluía uma secção para a definição da despesa corrente, mas de acordo com os entrevistados esta secção foi suprimida porque os ministérios não a preenchiem quando submetiam os formulários de identificação de projectos.</p> <p>Abrangência/eficácia de mecanismos para a elaboração de estimativas dos custos correntes dos projectos de capital. O custo corrente dos grandes investimentos de capital no sector da educação depende do planeamento e da determinação dos custos a longo prazo pelo sector. Por exemplo, o custo da contratação de pessoal para as novas escolas construídas deve ser contabilizado. A Revisão da Despesa Pública na Educação, realizada em 2011, identificou uma deficiência na determinação dos custos de longo prazo. Foi introduzido um projecto para reforçar a capacidade do ministério no sentido de definir estes custos, mas uma revisão funcional em 2012 pela Direcção de Planeamento e Desenvolvimento revelou que a determinação de custos continuava a revelar fragilidades neste domínio. As informações recolhidas durante o trabalho de campo não sugerem que tenha havido melhoria desde essa data.</p> <p>Indícios que os objectivos das políticas sectoriais condicionam as despesas de investimento. Os pedidos de despesa de investimento do MdE fundamentam-se nos objectivos de política sectorial. Todavia, isto é afectado por dois factores: em primeiro lugar, o MdE não pode planear o as despesas de investimento e correntes no âmbito de um único limite máximo – é obrigado a definir a despesa corrente de acordo como o limite corrente (que é ajustado em conformidade com a despesa histórica) e o limite de despesa de investimento definido pela NPC em conformidade com o PDN 4 e projectos em curso.</p> |

| Elementos de prova | Discussão |
|---|---|
| <p>As estimativas de custos correntes podem ser realistas e fiáveis no momento em que são feitas, mas o importante é que são feitas depois de o projecto ter sido aprovado. Isto deve-se à longa duração do ciclo de projectos.</p> | <p>Os entrevistados do ministério afirmaram que esta situação os coloca numa situação difícil e quase que impossibilita alterar a situação embora seja crucial fazê-lo para melhorar a qualidade no sector. Em segundo lugar, a nível central, grande parte das decisões relativas às despesas de investimento fundamentam-se em imperativos políticos, consagrados no PDN 4. Neste contexto, as decisões quanto ao financiamento de um projecto de capital não se fundamentam necessariamente na importância do mesmo face aos objectivos sectoriais (em vez de outro projecto de capital no domínio da educação ou despesa corrente), mas na importância do mesmo em relação a outros projectos de investimento identificados pelo governo no âmbito do PND 4.</p> <p>Manutenção de bens de capital. Os entrevistados de diferentes ministérios afirmaram que a manutenção é um problema. As dotações para as despesas de manutenção dos bens públicos são atribuídas a um sector que não ao qual pertence o activo. Do mesmo modo que uns projectos de capital são descurados a favor de outros, assim acontece com a manutenção das escolas, embora neste caso seja em relação à manutenção de outros bens públicos, como clínicas, ao invés de escolas. Ademais, a dotação total para manutenção pelo MoWT parece ser baixa em relação aos bens de capital públicos.</p> <p>Utilização dos bens. Os entrevistados observaram que, embora um activo (como uma clínica ou um hospital) seja ocasionalmente subutilizado durante algum tempo após a execução por falta de verbas para a despesa corrente, os sistemas internos dos ministérios normalmente prevêem que os edifícios novos sejam mobiliados assim que possível após a construção, prontos para serem utilizados.</p> |

Parte B: Integração

| Elementos de prova | Discussão |
|--|--|
| <p>A despesa de capital, designadamente a despesa de investimento, não está excessivamente integrada. Isto porque a despesa com projectos não integra o valor global do ministério, mas é afectada a projectos específicos em conformidade com as necessidades de financiamento dos respectivos projectos em cada exercício orçamental.</p> <p>Os processos orçamentais para a despesa de investimento são praticamente separados (ver a discussão na pergunta 1) e são alicerçados em propostas de despesa e dotações para projectos individuais.</p> <p>Os estudos rigorosos de viabilidade examinam, por exemplo, o custo dos projectos, especificamente os tipos de despesa previstos. O ciclo de projectos é desenvolvido e explicado num conjunto de directrizes administradas pelo MoWT. Grosso modo, essas directrizes são observadas.</p> | <p>Execução dos orçamentos de capital. Em 2013/14, a execução global foi de 93 por cento. Na educação, a execução atingiu os 98,6% do orçamento de investimento. Em 2014/15, a execução foi de 95% do orçamento geral do Estado, tendo o sector da educação executado 98,3% do seu orçamento. Isto sugere um planeamento realista de projectos de investimento quanto à implementação, ou que são aplicados mecanismos eficazes para reafectar o financiamento que não é utilizado durante o ano.</p> <p>Atrasos na concepção e conclusão de projectos. Os entrevistados indicaram que atrasos ocorrem tanto na concepção como na implementação de projectos de investimento. Os impactos do ciclo de projecto prolongado já foram referidos, mas isso não sugere uma subutilização das dotações de despesa de capital, visto as dotações seguirem o ciclo. O ciclo sofre de um atraso intrínseco, pois o orçamento é aprovado somente após o início do exercício fiscal e, por lei, o financiamento consagrado a novas despesas não pode ser gasto até essa aprovação. Estão previstos atrasos de dois a três meses.</p> <p>No entanto, os entrevistados referiram que, além a lentidão do ciclo, registam-se outros atrasos. Os principais são: (i) atrasos no arranque de um projecto devido a uma concepção inicial deficiente do projecto. Quando um projecto é inicialmente identificado e remetido à NPC, o MdE pode não estar ciente de todos os factores que irão determinar a execução, ou não, do projecto. A negociação de títulos de terra/zonaamento para escolas novas, por exemplo, pode ser um processo moroso. O MoWT afirmou que, embora goze da experiência para avaliar e planear tais factores, a sua integração num projecto ocorre somente depois de a NPC o ter aprovado.</p> |

| Elementos de prova | Discussão |
|---|--|
| <p>Isso sugere que os projectos aprovados raramente são subfinanciados. Podem ocorrer atrasos, mas isso é devido a uma fragilidade no ciclo a nível da identificação dos projectos, se todos os riscos não forem identificados na sua totalidade, ou por deficiências de capacidade no MoWT. O MoWT sofre pressões de capacidade porque as despesas de capital são tratadas separadamente, não porque não sejam tratadas de acordo com os requisitos apropriados.</p> <p>Existem muito poucos projectos incompletos ou interrompidos.</p> | <p>Além disso, a informação não é facultada ao MoWT de antemão para poder planear como melhor aplicar as suas capacidades de provedor de serviços. Por exemplo, pode contratar um prestador de serviços para realizar um estudo de viabilidade para um projecto e logo depois lhe ser apresentado outro projecto maior e mais urgente. Aí, terá dificuldade em encontrar a capacidade. Todavia, o MoWT tem um painel de prestadores de serviços aprovados aos quais pode recorrer para a elaboração de estudos de viabilidade; (ii) o MoWT é responsável pela execução de todos os projectos de capital (do tipo em apreço), o que provoca um estrangulamento. Recentemente, reforçou a sua capacidade ao contratar quase 100 funcionários adicionais de outro país da África Austral, o que contribuiu para superar as dificuldades, sobretudo nos últimos anos, caracterizados pelo crescimento orçamental e investimentos avultados em infra-estruturas administrativas e de prestação de serviços.</p> <p>Subfinanciamento e derrapagem de custos. O subfinanciamento, ou o arranque de um projecto sem a globalidade das verbas ou a reafecção de fundos para os projectos, não ocorre. As derrapagens são infrequentes após os estudos de viabilidade em virtude do rigor significativo aplicado na sua realização; inclui um levantamento de quantidades completo para projectos padrão de escolas, por exemplo, executado por agrimensores qualificados. Contudo, derrapagens podem registar-se em relação aos projectos promovidos pelo “topo”, ou de carácter mais político.</p> <p>Projectos abertos e paralisados. Esta característica não é vulgar no cenário da despesa de capital da Namíbia.</p> <p>Mecanismos para separar as despesas de capital das rubricas dos OMD. Existem mecanismos integrais para a dotação de verbas orçamentais de investimento para projectos específicos, que cessam uma vez concluído o projecto. Não integram as rubricas de base dos OMD. Pequenos itens de despesa de capital, integrados no orçamento corrente, estão mais em risco de não serem separados, mas essa é uma preocupação menor.</p> |

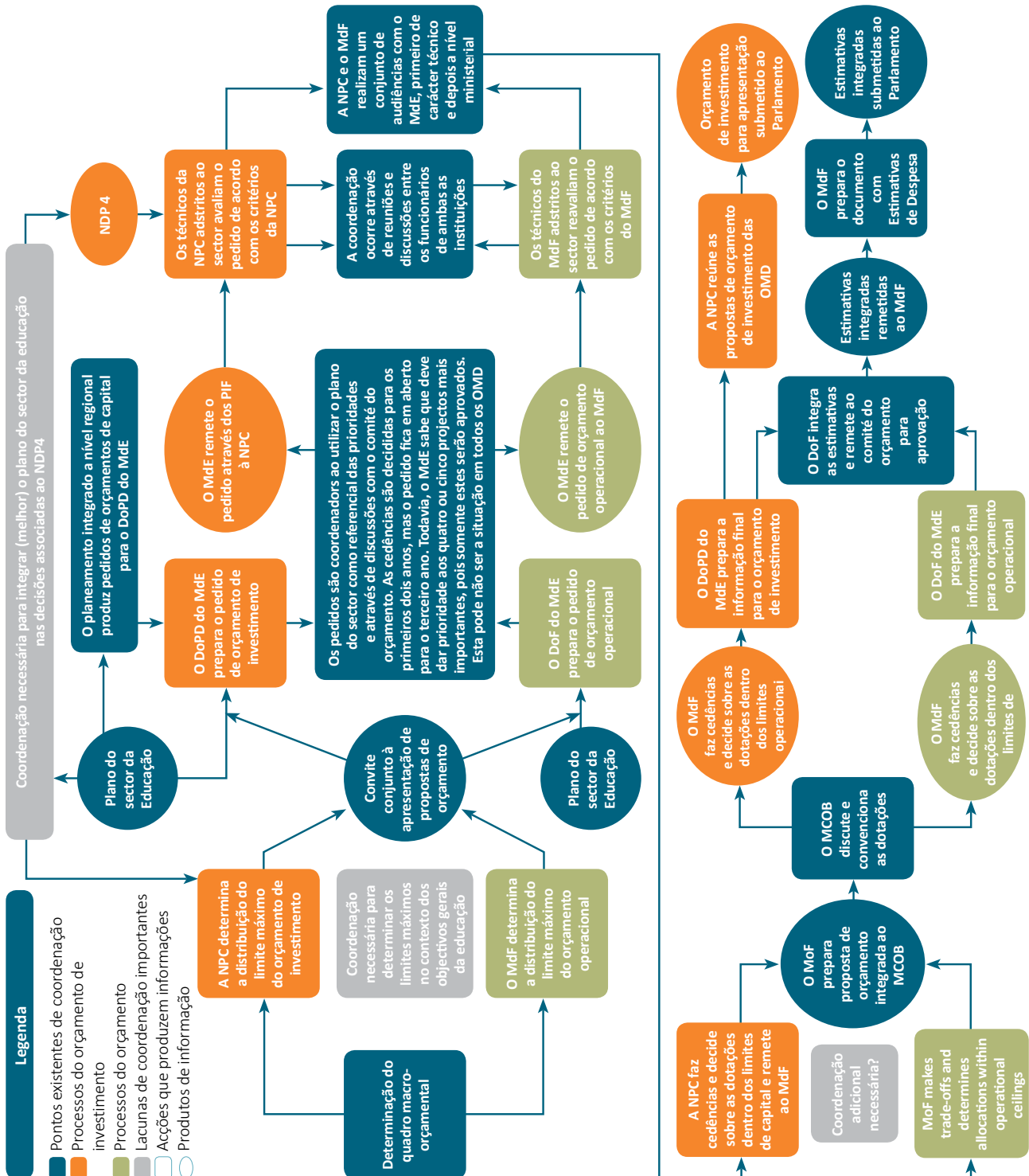
Pergunta três

Que provas existem das capacidades de coordenação do Ministério das Finanças e como contribuem para os resultados observados a respeito da integração?

Dimensões de avaliação

Discussão

Etapa 1: Identificar a necessidade de coordenação para integrar a despesa de capital e corrente



Determinar a necessidade de coordenação

Dada a separação constitucional das despesas de investimento e as despesas correntes, o diagrama acima delinea o processo do orçamento de investimento (com as principais despesas de capital) e o processo do orçamento operacional (com todas as despesas correntes), identificando os pontos de coordenação existentes e os pontos em que são necessários. As caixas azuis (indicando acções) e círculos (para divulgação de informação) indicam os pontos existentes de coordenação/integração. As caixas cinzentas indicam três pontos em que a integração das despesas de capital e correntes devem ser melhoradas para apoiar a concretização dos objectivos e o desempenho do sector da educação (para o qual ambos contribuem). Estas três áreas são:

1. A separação inicial do global das despesas num limite para despesas de investimento e noutra limite para as despesas correntes. Isto impõe processos orçamentais separados e a concorrência de projectos de investimento no domínio da educação com projectos de investimento na área da saúde, por exemplo, ao invés de concorrência no próprio sector da educação entre projectos e despesas de investimento e correntes para atingir os objectivos. Este é um factor-chave que leva à subintegração da despesa e eventuais investimentos insuficientes no sector da educação. Trata-se de uma dependência apta ou de objectivos comuns – duas actividades que produzem informação para aquilo que deveria ser uma decisão conjunta integrada em matéria dos limites orçamentais.
2. Não são utilizadas informações cruciais que a NPC deve possuir para tomar decisões sobre o financiamento de projectos no orçamento de investimento. Este é o plano do sector da educação que enquadra os pedidos de investimento no contexto do desempenho e objectivos gerais da educação. A NPC baseia-se predominantemente no PND 4, que contém determinações sectoriais (que, por sua vez, informam o plano sectorial), mas não é ajustado à evolução do sector. Trata-se de uma dependência em fontes múltiplas de informação, em que as decisões da NPC devem assentar em conjuntos diferentes de informações, incluindo planos e prioridades sectoriais.
3. Um terceiro ponto de integração regista-se após as audiências conjuntas sobre o orçamento, quando a NPC faz dotações finais, que são remetidas ao MdF para integração como proposta de orçamento (e dotações finais no orçamento operacional). Estas decisões devem ser tomadas em conjunto, por cada sector, para uma determinação global das necessidades do sector (operacional e de investimento) em relação às necessidades de outros sectores. Esta, também, representa uma dependência apta ou comum: a proposta de orçamento conjunto não deve ser uma amalgama de propostas das duas instituições, mas sim a integração de propostas por ambas.

Etapa 2: Reunir indícios da capacidade de coordenação do MdF

O MdF definiu um objectivo comum de integração exequível?

O Ministro das Finanças tem o poder de determinar o processo orçamental, aprovar as dotações orçamentais e o formato das propostas orçamentais. No que tange ao orçamento de investimento, por lei, a NPC está autorizada apenas a formular recomendações sobre os projectos propostos e a respectiva despesa (ver o Artigo 12º da Lei da NPC de 2013) ao Ministro das Finanças, a quem cabe propor as dotações ao Parlamento após o aval do Conselho de Ministros.

Contudo, na prática, as recomendações da NPC representam dotações firmes. No passado, a NPC enviava o seu próprio convite a apresentação de propostas de orçamento e realizava um processo totalmente separado, revelando que as decisões relativas à distribuição do orçamento de investimento eram do seu domínio.

Todavia, o MdF tem defendido a necessidade de integração. Por exemplo, conseguiu que o processo orçamental decorresse de forma muito mais integrada, com convites a apresentação de propostas de orçamento e audiências conjuntas.

Mas há quem afirme que não conseguiu fixar um objectivo comum em torno dos objectivos partilhados das despesas de capital e correntes. O MdF introduziu tanto o QDMP como o orçamento por programas com o intuito de melhorar a coerência da orçamentação, visando integrar as despesas correntes e de capital num quadro orçamental, mas nenhum destes quadros provou ser totalmente eficaz na prática. Isto porque, a nível central, o QDMP não é um factor determinante na definição das dotações orçamentais. Pelo contrário: trata-se de uma determinação prévia, preliminar, de prioridades, planos e objectivos para efeitos de apresentação, repartida em programas que depois não são transferidos para o processo orçamental nem para documentação que serve de base legal para o orçamento. O orçamento real é elaborado de acordo com o processo acima descrito. Na realidade, os principais processos de orçamentação do MdF concentram-se mais no tempo investido e na concentração de esforços. Não se centram na fase do QDMP, mas na fase de Estimativas detalhadas, que prima pela separação das despesas de capital e correntes e nos insumos das diversas rubricas.

Por conseguinte, não está claro se todos os intervenientes relevantes, mesmo no MdF, concordam que a integração é importante ou mais importante do que manter a situação actual – mantém-se o um forte apoio à prática bem estabelecida de planeamento e monitorização separados do orçamento de investimento, o instrumento fundamental para implementar os PDN.

Que mecanismos foram introduzidos pelo MdF para gerir as dependências entre as actividades?

Consulte a secção acima, que se debruça sobre o orçamento por programas e o QDMP como mecanismos determinantes para a integração das actividades de investimento e operacionais e a conjugação das mesmas para os objectivos, a saber os objectivos sectoriais. Isto pode ser visto como uma tentativa de aplicar regras de informação e de tomada de decisão/negociação padrão no processo orçamental para ultrapassar as dependências de objectivo comum do sistema de duplo orçamento, no qual as actividades de diferentes actores resultam num conjunto de decisões que devem ser coerentes e integradas. Todavia, o êxito destas acções é desconhecido, pois foram impostas sobre o sistema existente de tomada de decisões, por subdivisão e rubrica. Não substituíram nem anularam este sistema, enraizado no quadro legal para a orçamentação. Se esses esforços tivessem sido bem-sucedidos, então as regras de decisão baseadas no funcionamento interno da subdivisão (operacional e de investimento), bem como na acessibilidade e dinâmica de tendências da rubrica (como custos de pessoal ou aluguer) teriam sido substituídas ou pelo menos efectivamente modificadas. A orçamentação por programas e um QDMP são modalidades que permitem considerar diferentes subdivisões e rubricas para os objectivos dos programas e sectores – em termos de como afectam os objectivos do programa ou sector e não simplesmente em termos da sua própria dinâmica.

Nos últimos três ciclos orçamentais, o MdF trabalhou com a NPC para analisar e discutir as propostas de orçamentos de investimento e corrente dos OMD. Na prática, isso traduz-se:

- Na emissão de um convite comum à apresentação de propostas de orçamento em vez de convites individuais
- Na colaboração entre os funcionários do MdF e da NPC responsáveis por um sector, na análise das propostas de orçamento apresentadas pelos OMD
- Audiências conjuntas, primeiro a nível dos técnicos ou do secretário permanente, e depois a nível ministerial.

Os funcionários do MdF e da NPC entrevistados indicaram que essas mudanças contribuíram significativamente para a integração do processo de preparação do orçamento, o que afectou a tomada de decisão. Esta sintonização representa a tentativa do MdF de substituir a dependência de recursos partilhados (em que ambos os conjuntos de decisões devem ser integrados com informações conjuntas), bem como a consequente dependência de ajuste ou de objecto comum, onde as suas decisões individuais devem resultar num conjunto coerente de decisões sobre o orçamento consolidado do MdE, caracterizado por interdependências entre as despesas de investimento e as despesas operacionais.

Apesar desta integração do processo central, o sistema carece de integração a nível dos respectivos ministérios, de modo que, mesmo que os pedidos de orçamento sejam submetidos a instituições separadas para apreciação, esses pedidos deveriam já ter sido integrados pelos ministérios. A integração a este nível é improvável ou ineficaz por quatro razões:

- No passado, os ministérios sectoriais criaram processos ou instituições distintas, quando o sistema era completamente dualista, em sintonia com a dualidade do sistema central.
- Os ministérios sectoriais não possuem uma forte capacidade para fazer estimativas de custos de modo a garantir a acessibilidade ou a sustentabilidade dos projectos de capital, nem gozam de capacidade analítica para assegurar uma integração ideal para a prestação de serviços a longo prazo.
- Os incentivos associados a limites distintos levam a que a integração assegurada por um processo de QDMP seja anulada pela preparação de propostas distintas. Cada ministério quer maximizar a sua participação nos recursos associados a cada limite, de modo que as suas decisões ao longo do tempo irão reforçar a distribuição distorcida dos recursos de investimento face aos recursos operacionais, por exemplo, em vez de simplesmente corrigir a situação.
- Nem que os ministérios sectoriais consigam fazer a integração e a priorização do mesmo modo que o MdE ao apresentar os seus projectos novos mais importantes, as decisões da NPC podem dar azo a um conjunto diferente de prioridades porque as suas decisões são tomadas com base num conjunto diferente de informações e critérios.

Etapa 3: Defesa da contribuição

Será que os indícios de integração bem ou mal sucedida podem ser parcialmente atribuídos às tentativas de coordenação do MdF?

As mudanças no sistema (processos centrais conjuntos) podem ser atribuídas ao MdF, à semelhança da tentativa de ajustar as regras de tomada de decisões e de negociação a um sistema de QDMP ou de orçamentação por programas. A contribuição de ambas estas tentativas de coordenação por parte do MdF para os resultados do sistema, discutida nas duas perguntas anteriores, é potencialmente significativa para os processos centrais conjuntos, mas limitada no que toca à introdução da orçamentação por programas de médio prazo.

Pergunta quatro

Que factores – sejam eles internos ou externos, técnicos ou incentivos políticos/institucionais – definem a capacidade do Ministério das Finanças no sentido de coordenar a integração da despesa de capital e a despesa corrente?

Como tem o Mdf contribuído para a coordenação – a capacidade de resolver as dependências na integração das despesas de capital e correntes – em termos de capacidades de regulamentação, análise e execução?

Discussão

A **capacidade regulamentar** formal do Mdf no sentido de determinar o processo orçamental é bem reconhecida e está consagrada na Lei de Finanças do Estado. Esta capacidade formal garante que as regras definidas sejam observadas. Por exemplo, se a elaboração de um QDMP for exigida para cada OMD, essa exigência é observada. Os intervenientes em todo o sistema reconhecem a autoridade do Mdf e citam o seu fundamento legal.

Contudo, a capacidade reguladora efectiva do Mdf – a capacidade de criar um processo orçamental e formular um conjunto de regras que permita a integração – talvez seja mais reduzida. Em primeiro lugar, o sistema de duplo orçamento é um facto adquirido, decorrendo de uma decisão constitucional de criar uma comissão de planeamento responsável pela definição de planos nacionais de desenvolvimento. O Mdf pode estabelecer regras somente no âmbito desta dualidade. Da mesma forma, a Lei de Finanças do Estado condiciona a eficácia de inovações, como a orçamentação por programas integrados de médio prazo, uma vez que substancia o fundamento jurídico do orçamento nas Estimativas. Em segundo lugar, embora a Lei das Finanças do Estado confira ao Ministro das Finanças o poder de decidir sobre o formulário para a preparação de Estimativas, resta saber por que motivo este formulário não foi totalmente reformulado de modo a apoiar a orçamentação a médio prazo por programas, integrada em todo o processo, em vez de simplesmente acrescentar um orçamento de médio prazo no início do processo anterior, utilizando modalidades antigas. Uma capacidade reguladora bem desenvolvida poderia ter contribuído para que as reformas da década anterior tivessem substituído os processos ou decisões por insumos e assegurado que as decisões visassem melhorar a prestação de serviços.

A **capacidade de execução** do Mdf – de gerir os principais processos de gestão das finanças públicas, tais como os pagamentos e a administração do Conselho de Contratação Pública do Estado – é um factor forte e indirecto porque consubstancia a percepção da autoridade do Mdf.

A **capacidade analítica** do Mdf é um factor que muito tem contribuído para o impacto reduzido das suas inovações no sentido de promover a integração. Não está claro se os processos centrais conjuntos levam a que o Mdf ou a NPC coloquem perguntas diferentes nas audiências – não se tem constatado uma mudança de perguntas sobre a acessibilidade e eficiência das rubricas para perguntas sobre a contribuição das despesas operacionais e de investimento em termos das prioridades do Mdf e da prestação de serviços. A capacidade analítica da NPC para realizar análises e revisões de políticas, avaliar se as propostas de despesa contribuem para os objectivos e entender a dinâmica política de cada sector (em vez do comportamento das rubricas) parece ser mais reconhecida. Isso limita a capacidade do Mdf para integrar a NPC (e os ministérios sectoriais) e promover decisões conjuntas mais holísticas e integradas, visando uma melhor prestação de serviços.

Como é que as capacidades do Mdf (factores que pode controlar) contribuem para, ou reduzem a sua capacidade de coordenação?

Discussão

Capacidades de recursos humanos: O Gabinete do Orçamento do Mdf é dividido em sectores, integrando técnicos da educação com conhecimentos do orçamento operacional do Mdf. Tradicionalmente, contudo, esses técnicos não avaliavam o orçamento do Mdf na íntegra porque o orçamento de investimento era a responsabilidade da NPC. A análise do orçamento era realizada, em grande parte, por rubrica orçamental e por subcomponentes do orçamento. De igual modo, muitos dos técnicos são formados em contabilidade, sem possuírem conhecimentos de análise económica e política. O Mdf reconhece esta deficiência. Duas evoluções estão previstas para melhorar as capacidades do Mdf no sentido de integrar e coordenar as despesas operacionais e de investimento. Uma é a análise da despesa que está a ser realizada com o apoio, e em conformidade com programa Boost do Banco Mundial, cuja informação deverá contribuir para uma avaliação mais exaustiva das propostas de orçamento. A segunda evolução é a criação de uma unidade de Economistas destinada a apoiar o pessoal do Gabinete do Orçamento na avaliação de propostas de orçamento quanto ao impacto das mesmas para a eficácia e eficiência das despesas em relação às prioridades e resultados das políticas. Mas ainda não houve tempo suficiente para ambas estas evoluções terem um impacto sobre a coerência das decisões relacionadas com os orçamentos operacionais e de investimento.

Sistemas informáticos: O Mdf tem um sistema integrado de gestão financeira que permite a captação das despesas correntes e de investimento, bem como a produção de relatórios. Este sistema reúne as despesas correntes e de investimento. Além disso, o sistema de preparação do orçamento foi actualizado de modo a permitir o pedido de verbas em linha, tanto no que respeita aos formulários de identificação de projectos como o orçamento corrente. Isto assegura que a informação para a tomada de decisões mais coerentes esteja disponível tanto ao Mdf e como à NPC.

Todavia, o sistema orçamental não requer que sejam disponibilizadas informações sobre os futuros custos dos projectos de capital, o que poderia eventualmente influenciar a decisão de prosseguir com um projecto. Uma exigência anterior para que essas informações fossem disponibilizadas foi suprimida, o que se entende porque, na prática, não existem bons fundamentos para avaliar o impacto futuro além do horizonte orçamental definido no momento em que os projectos são aprovados. Nem que a informação seja disponibilizada pelo ministério em questão, o Mdf não possui os meios para as utilizar efectivamente.

Factores políticos/institucionais internos

Discussão

Embora o mandato formal do Mdf seja favorável à integração (na medida em que a NPC faz apenas recomendações), na prática, este mandato é fragilizado porque as decisões sobre os projectos de investimento são vistas como sendo da competência exclusiva da NPC, sendo o Mdf responsável apenas por reunir as informações numa única proposta de orçamento.

Outro possível factor é que a cultura do Mdf está mais orientada para a manutenção da disciplina fiscal em prejuízo da eficiência alocativa. Alguns inquiridos referiram que, durante muito tempo, o Mdf não teve de gerir restrições significativas de recursos—o contexto macroeconómico permitia que as exigências das novas políticas fossem acomodadas num orçamento crescente. Por conseguinte, não eram necessárias cedências difíceis. Um sistema que assegurava a acessibilidade dos projectos de investimento pela imposição de limites máximos de despesas de investimento/de desenvolvimento à NPC, em grande parte deixando as decisões à NPC, desde que não excedesse os limites, funcionava bem. Num contexto em mutação, caracterizado pela redução de recursos face ao abrandamento do crescimento económico, o Mdf não possui a capacidade nem os sistemas para gerir cedências para a eficiência alocativa das despesas de investimento e operacionais. Não ficou claro se os quadros superiores alguma vez ponderaram se o sistema de primeiro dividir o limite máximo geral e depois impor limites separados aos ministérios era problemático para uma integração efectiva em prol da eficiência alocativa.

Outro factor que prejudica a efectiva integração é que o Mdf ainda está orientado para o orçamento incremental por rubricas e apenas para o orçamento operacional, ao invés de se preocupar mais com a eficácia e eficiência da despesa global na prestação de serviços. Alguns entrevistados também referiram que a cultura no ministério promove um processo orçamental relativamente curto e focado. O convite a apresentar propostas de orçamento é emitido em meados de Julho e as propostas dos ministérios entram no final de Agosto. As audições são realizadas no prazo de um mês, o que deixa pouco tempo para uma análise profunda das propostas e consulta com os respectivos técnicos dos ministérios. Efectivamente, dos 22 países que responderam às perguntas relevantes no inquérito de BPP da CABRI em 2015, a Namíbia ficou classificada em terceiro lugar quanto ao processo orçamental mais curto, desde o primeiro passo até à apresentação do orçamento executivo ao Parlamento.

Não está claro se as regras de tomada de decisões susceptíveis de fomentar a integração – em que a eficiência da afectação de verbas é equilibrada com um foco sobre a disciplina fiscal – existem e são efectivamente observadas, nem se representam uma preocupação do Mdf (até ao ponto de mudar fundamentalmente o sistema).

Factores técnicos externos

Discussão

Os principais factores que afectam a capacidade dos ministérios de integrar as despesas de capital e correntes são:

- A falta de capacidade para avaliar com precisão o custo futuro dos serviços prestados pelos ministérios, e as despesas correntes dos projectos de capital.
- Nem todos os ODM possuem directores financeiros habilitados ou capacitados, e nem todos têm funções de planeamento centralizadas. Os directores financeiros e de planeamento nos ministérios desempenham o papel importante de garantir que as despesas de investimento e operacionais sejam devidamente integradas ao nível ministerial. Tal como no MdE, os gestores de planeamento e os directores financeiros frequentemente trabalham em silos, com uma fraca integração das suas tarefas. Isto sugere uma integração deficiente das despesas de investimento e operacionais pelos ministérios, tanto em termos da viabilidade financeira das propostas de projectos de capital para assegurar a sustentabilidade financeira dos projectos, como em termos de assegurar a eficiência alocativa dos objectivos sectoriais e a exequibilidade de ambos os conjuntos de despesa.

Factores políticos externos

Discussão

A separação constitucional das despesas de investimento e correntes pelas instituições é um factor-chave. A integração dessas despesas na Namíbia parte de uma plataforma formalizada de separação do planeamento dos objectivos de cada um.

O estatuto do Mdf e do próprio Ministro das Finanças também é significativo. O ministro ocupa um cargo bastante elevado no conselho de ministros e exerce um poder político considerável. Os entrevistados achavam que, regra geral, o ministro (e, por extensão, o ministério) pode rejeitar políticas/projectos de investimento inviáveis do ponto de vista financeiro. Este poder é apoiado pela capacidade reguladora e de execução do Mdf. Alguns entrevistados indicaram que alguns projectos serão sempre politicamente motivados e seria difícil, senão impossível, o ministro rejeitá-los. Mas esta situação é a excepção e não a regra.

O poder da NPC também é bem conhecido. Não tem um ministro, porque está adstrita ao Gabinete do Presidente. Este poder político é apoiado por uma forte capacidade analítica e o poder, na prática, de tomar decisões sobre como aplicar o orçamento de investimento em todos os ministérios e sectores.

Conclusão e ensinamentos colhidos

Pergunta cinco

Como é que o Ministério das Finanças ajustou os factores sob o seu controlo para reforçar a sua capacidade de coordenar as despesas de capital e correntes em diferentes circunstâncias? Quais são as lições? Que conselhos de política podem ser extraídos do estudo?

Discussão

Ao longo do tempo, as decisões constitucionais resultaram num sistema de orçamentação totalmente separado ou duplo na Namíbia. O MdF, em conjunto com a NPC e o Banco Central, estabelece um limite global de despesas, que é repartido entre um orçamento de investimento e um orçamento operacional, baseado em factores de custo ascendentes. Relativamente a cada um destes limites, a NPC e o MdF assumem a responsabilidade por determinar a distribuição, entre os ministérios, das verbas para investimento (em grande parte, de capital) e operacionais (em grande parte, correntes). Não existe um sistema para determinar como o financiamento disponível deve ser distribuído entre e dentro dos sectores pelas prioridades políticas, independentemente de as actividades serem de carácter desenvolvimental ou operacional. Por conseguinte, os incentivos para avaliar a despesa de investimento ou corrente em termos de como contribui para os objectivos políticos e a execução a nível sectorial são fracos.

O MdF reconheceu o custo do sistema dualista para a eficiência alocativa da despesa geral e introduziu dois conjuntos abrangentes de reformas para lidar com a situação. Primeiro, introduziu um orçamento por programas de médio prazo há mais de uma década para alterar as regras de decisão sobre as despesas e alterar o processo orçamental. Mas esse orçamento por programas foi acrescentado ao processo e aos formatos orçamentais existentes e teve um impacto reduzido sobre a integração das despesas de capital e correntes. Segundo, e mais recentemente, o ministério alterou o processo de orçamentação a nível central para que o MdF e a NPC pudessem colaborar em momentos-chave para integrar as despesas de investimento e operacionais durante os processos de decisão sobre as dotações orçamentais. Este impacto foi maior, embora ainda reduzido, uma vez que é cada instituição que, em última análise, decide sobre a afectação dos recursos disponíveis dentro do respectivo limite máximo. Estas decisões são motivadas pelas suas prioridades e regras de tomada de decisão em vigor em cada momento.

Há quem defenda que uma razão pelo impacto reduzido de ambos os conjuntos de inovações foi que o MdF não reforçou suficientemente a sua capacidade analítica para negociar a integração da despesa de capital e corrente, tanto a nível da NPC como dos ministérios. O MdF também o reconheceu e está a melhorar esta capacidade, em particular com a criação de uma unidade de economistas, que efectua uma análise exhaustiva e uma análise da despesa pública. O ministério também considera que sua adesão ao programa Boost do Banco Mundial contribuiu para o desenvolvimento da sua capacidade.

Não está claro se a cultura do MdF apoia plenamente os seus esforços para transformar o sistema para uma integração efectiva, uma vez que continua mais orientada para a disciplina orçamental. Em termos de processos, continua preocupado com o orçamento incremental por rubrica, com destaque apenas para o orçamento operacional. Este elemento era visto como uma barreira importante à integração efectiva. Se os valores alternativos das finanças públicas tivessem sido mais fortes – centrados na eficiência alocativa e na análise económica e política das despesas – o MdF poderia ter tomado medidas adicionais, tais como forçar a repartição das despesas disponíveis de acordo com as prioridades políticas do governo entre sectores e ministérios em primeiro lugar. Isto levaria a NPC e o MdF a analisar mais de perto a forma como diferentes tipos de despesas e objectivos contribuem para a consecução de objectivos comuns, e os ministérios sectoriais a fazerem melhores cedências. Apoiaria planos sectoriais mais fortes, com os planos e estratégias sectoriais a desempenharem um papel fundamental na integração das

despesas de capital e correntes. O papel dos planos sectoriais em termos dos PDN é fraco, com o PND assumindo preponderância na definição do orçamento para o desenvolvimento. O ministério também poderia ter considerado substituir por completo o sistema de orçamentação em vigor com um sistema de médio prazo baseado em programas, que teria promovido a integração ainda mais. Mas parece haver progresso, com projectos-piloto para incluir programas no processo de estimativas.

Também não existem provas que a integração bem-sucedida – que depende em grande medida da integração a nível ministerial – seja dificultada pelas culturas, sistemas e capacidades dos ministérios, a par da divisão inicial da orçamentação e as diferentes instituições que lidam com diferentes componentes do orçamento a nível central.

Apêndice

Extractos da documentação orçamental

a: A integração das despesas de capital e correntes nos orçamentos operacionais e de investimento num QDMP

Os três quadros abaixo foram extraídos do capítulo relativo à educação no documento de QDMP. Apresenta as três modalidades de apresentação do orçamento para aprovação: primeiro, uma lista de todas as fontes (operacional, desenvolvimento e contribuições dos parceiros de desenvolvimento), depois por programa e, por último, por categoria económica principal (operacional e de investimento). O capítulo também inclui indicadores de desempenho comuns e narrativas por programa.

| Exercício | 2014–2015 | 2015–2016 | 2016–2017 | 2017–2018 | 2018–2019 |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Efectivo | Estimativa | Estimativa | Estimativa | Estimativa |
| Orçamento corrente | 10 057 250 452 | 10 830 503 000 | 11 956 248 000 | 12 298 040 000 | 13 429 624 000 |
| Orçamento de investimento | 616 650 030 | 591 893 000 | 838 634 000 | 1 062 786 000 | 1 203 780 000 |
| Parceiros de desenvolvimento | 0 | 0 | 119 038 000 | 119 038 000 | 119 038 000 |
| Total | 10 673 900 482 | 11 422 396 000 | 12 913 920 000 | 13 479 864 000 | 14 752 442 000 |

| *Número P | Designação do programa | *Número A – (Número DP) | Designação da actividade (Divisão Principal) | Projeções do QDMP | | |
|----------------------|--|-------------------------|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | | | | 2016–2017 | 2017–2018 | 2018–2019 |
| 01 | Coordenação de políticas e serviços de apoio | 01–01 | Coordenação de políticas | 5 389 000 | 5 551 000 | 5 718 000 |
| | | 01–02 | Planeamento e serviços de apoio | 700 864 000 | 517 014 000 | 744 784 000 |
| | | 01–03 | Gestão de controlo da qualidade | 68 100 000 | 214 307 000 | 192 043 000 |
| | | 01–04 | Desenvolvimento e manutenção de infra-estruturas | 83 259 000 | 95 360 000 | 90 000 000 |
| Sub-Total | | | | 857 612 000 | 832 232 000 | 1 032 454 000 |
| 02 | Ensino pré-primário | 02–01 | Desenvolvimento do ensino pré-primário | 188 077 000 | 195 271 000 | 200 722 000 |
| Sub-Total | | | | 188 077 000 | 195 271 000 | 200 722 000 |
| 03 | Ensino primário | 03–01 | Desenvolvimento do ensino primário | 7 358 502 000 | 7 637 756 000 | 8 141 760 000 |
| Sub-Total | | | | 7 358 502 000 | 7 637 756 000 | 8 141 760 000 |
| 04 | Ensino secundário | 04–01 | Desenvolvimento do ensino secundário | 3 749 926 000 | 4 058 163 000 | 4 570 064 000 |
| Sub-Total | | | | 3 749 926 000 | 4 058 163 000 | 4 570 064 000 |
| 05 | Informação, educação de adultos e da aprendizagem ao longo da vida | 05–01 | Serviços de biblioteca e informação comunitários | 152 563 000 | 155 085 000 | 167 939 000 |
| | | 05–02 | Educação de adultos | 320 140 000 | 333 695 000 | 342 671 000 |
| | | 05–03 | Artes | 66 290 000 | 68 194 000 | 70 238 000 |
| | | 05–04 | Património nacional e cultura | 93 635 000 | 71 967 000 | 98 750 000 |
| Sub-Total | | | | 632 547 000 | 628 941 000 | 679 598 000 |
| 06 | HAMU | 06–01 | Prevenção e sensibilização | 8 218 000 | 8 463 000 | 8 715 000 |
| Sub-Total | | | | 8 218 000 | 8 463 000 | 8 715 000 |
| Rubrica-Total | | | | 12 794 882 000 | 13 360 826 000 | 14 633 404 000 |

| Exercício | 2013–2014 | 2014–2015 | 2015–2016 | 2016–2017 | 2017–2018 | 2018–2019 |
|--|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Efectivo | Efectivo | Estimativa | Estimativa | Estimativa | Estimativa |
| Despesa com pessoal | 7 145 200 384 | 8 103 897 213 | 8 240 564 000 | 9 100 528 000 | 9 211 424 000 | 10 019 761 000 |
| Bens e outros serviços | 254 536 085 | 309 606 000 | 601 279 000 | 548 616 000 | 581 224 000 | 695 819 000 |
| Subsídios e outras transferências correntes | 1 384 738 881 | 1 640 931 821 | 1 982 939 000 | 2 307 101 000 | 2 505 389 000 | 2 714 041 000 |
| Aquisição de bens de capital (Operacional) | 933 560 | 2 815 418 | 5 721 000 | 3 000 | 3 000 | 3 000 |
| Orçamento operacional | 8 785 408 910 | 10 057 250 452 | 10 830 503 000 | 11 956 248 000 | 12 298 040 000 | 13 429 624 000 |
| Aquisição de bens de capital (Desenvolvimento) | 265 693 529 | 427 733 560 | 403 378 000 | 490 470 000 | 828 836 000 | 971 725 000 |
| Transferências de capital (Aquisição de bens de capital) | 261 291 000 | 188 916 470 | 188 515 000 | 348 164 000 | 233 950 000 | 232 055 000 |
| Orçamento de desenvolvimento | 526 984 529 | 616 650 030 | 591 893 000 | 838 634 000 | 1 062 786 000 | 1 203 780 000 |
| Despesa total do Fundo de Receitas do Estado | 9 312 393 439 | 10 673 900 482 | 11 422 396 000 | 12 794 882 000 | 13 360 826 000 | 14 633 404 000 |
| Total Global | 9 312 393 439 | 10 673 900 482 | 11 422 396 000 | 12 794 882 000 | 13 360 826 000 | 14 633 404 000 |

b: Integração das despesas de capital e correntes nos orçamentos operacionais e de investimento nas Estimativas de Despesas

Os quadros que se seguem constituem exemplos de como a despesa operacional total – incluindo tanto as despesas correntes e de capital menores ao longo de cinco anos (um passado, uma corrente, o exercício em curso e dois anos exteriores) – é calculada, primeiro para a divisão principal do ensino pré-primário da Educação, seguido do orçamento de investimento com base nos insumos adquiridos. (A dotação para a construção é designada de “transferências de capital para organizações governamentais”, o MoWT, para execução).

| | | | | | | |
|------------|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 004-2 | Apoio ao N.P.O | | | | | |
| | [044] Total | 30 000 | | | | |
| 045 | Empresas públicas e departamentais e indústrias privadas | | | | | |
| 080 | Subsídios e outras transferências correntes – Subtotal | 53 913 000 | 60 075 000 | 56 029 000 | 58 829 000 | 60 299 000 |
| 100 | Total despesas correntes [010 + 030 + 080 + 090] | 142 676 354 | 202 276 000 | 188 077 000 | 195 271 000 | 200 722 000 |
| 101 | Mobília e materiais de escritório | 7 100 | 57 000 | | | |
| 102 | Viaturas | | | | | |
| 103 | Equipamento operacional, maquinaria e ferramentas | | | | | |
| 110 | Aquisição de bens de capital – Subtotal | 7 100 | 57 000 | | | |
| 160 | Total despesas de capital [110 + 130] | 7 100 | 57 000 | | | |
| 300 | Total global – operacional | 142 683 454 | 202 333 000 | 188 077 000 | 195 271 000 | 200 722 000 |
| 111 | Mobília e materiais de escritório | | | | | |
| 112 | Viaturas | | | | | |
| 113 | Equipamento operacional, maquinaria e ferramentas | | | | | |
| 114 | Aquisição de edifícios | | | | | |
| 115 | Estudos de viabilidade, desenho e supervisão | | 3 001 000 | | | |
| 116 | Aquisição de terreno e bens intangíveis | | | | | |
| 117 | Construção, renovação e remodelação | 2 781 002 | 17 006 000 | | | |
| 120 | Aquisição de bens de capital – Subtotal | 2 781 002 | 20 007 000 | | | |
| 131 | Organizações governamentais | 26 887 000 | 16 051 000 | | | |
| 132 | Pessoas singulares e organizações sem fins lucrativos | | | | | |
| 133 | Empresas públicas e departamentais e indústrias privadas | | | | | |
| 134 | Internacional | | | | | |
| 150 | Transferências de capital – Subtotal | 26 887 000 | 16 051 000 | | | |
| 170 | Total despesas de capital | 29 668 002 | 36 058 000 | | | |
| 200 | Total – Desenvolvimento | 29 668 002 | 36 058 000 | | | |
| 400 | Total Global | 172 351 456 | 238 391 000 | 168 077 000 | 195 271 000 | 200 722 000 |

c. Apresentação separada do orçamento de investimento por projectos

Os quadros que se seguem apresentam o formato do orçamento de investimento, demonstrando como os programas e projectos estão reflectidos. O orçamento de investimento é estruturado por programa e projecto.

i. Extracto síntese do quadro

| Programa : Ensino pré-primário cation | | | | | | | | |
|---------------------------------------|--|------------------|------------------------|---------------------|--------------------|---------------|---------------|------------------|
| Código NPC | Projecto | Custo Total | Efectivo até 2013-2014 | Previsões 2014-2015 | Despesas previstas | | | Saldo |
| | | | | | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | |
| 18724 | 10/14/1 – Construção de habitações para professores – ensino pré-primário | 715 646 | 0 | 2 800 | 20 007 | 25 000 | 25 000 | 642 839 |
| 19011 | 10/14/1 – Requalificação de instalações – ensino pré-primário, ensino básico | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 | 814 140 |
| Sub-total do programa | | 1 622 724 | 0 | 29 687 | 36 058 | 45 000 | 55 000 | 1 456 979 |

ii. Detalhe dos projectos

| IDENTIFICAÇÃO DO PROJECTO, FINANCIAMENTO E COMPOSIÇÃO DA DESPESA, DESCRIÇÃO, IMPACTO E ACTIVIDADES | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|--|-----------------------------------|----------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| I. I. IDENTIFICAÇÃO DO PROJECTO | | | | | | | | | | |
| NOME DO PROJECTO: 10/14/2 – Requalificação de instalações do ensino pré-primário, ensino básico | | | | | | | | | | |
| CÓDIGO NPC: 19011 | | | DATA DE INÍCIO: 01-APR-200 | | | DATA DE CONCLUSÃO: 31-MAR-2025 | | | | |
| RUBRICA: 10 – Educação, Artes e Cultura | | | | | | | | | | |
| DIVISÃO PRINCIPAL: 14 – Ensino pré-primário | | | | | | | | | | |
| AGÊNCIA DE EXECUÇÃO: Obras públicas | | | | | | | | | | |
| OBJECTIVOS DO PND 4: Crescimento económico elevado e sustentável | | | | | | | | | | |
| ÁREAS ESTRATÉGICAS: Educação e competências | | | | | | | | | | |
| RESULTADO PRECONIZADO: Sistema de educação integrado, competitivo | | | | | | | | | | |
| INICIATIVAS ESTRATÉGICAS: Melhorar a qualidade do ensino a todos os níveis através de melhores normas de ensino e conteúdos didácticos, desenvolvimento de professores, disponibilidade de manuais escolares e materiais, e avaliação rigorosa de alunos | | | | | | | | | | |
| NOME DO PROGRAMA: Ensino pré-primário | | | | | | | | | | |
| REGIÕES ALVOS DESTE QDMP://Karas, Omusati, Oshana, Oshikoto, Otjozondjupa, Zambezi, Erongo, Hardap, Kavango East, Kavango West, Khomas, Kunene, Ohangwena, Omaheke | | | | | | | | | | |
| GRUPOS ALVOS DESTE QDMP: All//Karas, All Omusati, All Oshana, All Oshikoto, All Otjozondjupa, All Zambezi, All Erongo, All Hardap, All Kavango East, All Kavango West, Tobias Hainyeko, All Kunene, All Ohangwena, All Omaheke | | | | | | | | | | |
| II. DESPESA DO FINANCIAMENTO DO PROJECTO (N\$'000) | | | | | | | | | | |
| A. FONTE DE FINANCIAMENTO | | | | Custo Total | Efectivo até 2013-2014 | Previsões 2014-2015 | Previsões 2015-2016 | Previsões 2016-2017 | Previsões 2015-2016 | |
| A-1 FINANCIAMENTO INTERNO | | | | | | | | | | |
| Estado | | | | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 | |
| Outros Fundos de Desenvolvimento | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Total do financiamento interno | | | | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 | |
| A-2 FINANCIAMENTO EXTERNO | | | | | | | | | | |
| Interior SRF: (a) Subvenções | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| (b) Empréstimos | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Exterior SRF: (a) Subvenções | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| (b) Empréstimos | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Total do financiamento externo | | | | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 | |
| TOTAL DO FINANCIAMENTO DO PROJECTO | | | | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 | |
| B. COMPOSIÇÃO DA DESPESA | | | FONTE | I/O SRF | | | | | | |
| 131 | Órgão do Estado | | GRN | Inside | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 |
| Composição total da despesa | | | | | 907 078 | 0 | 26 887 | 16 051 | 20 000 | 30 000 |
| III. ACTIVIDADES DO PROJECTO | | | | | | | | | | |
| A. ACTIVIDADES COMPLETADAS DURANTE O EXERCÍCIO 2014/2015: As seguintes instalações foram construídas: 275 salas de aula; 1 laboratório de informática; 1 biblioteca; 2 laboratórios de ciências; 7 instalações sanitárias; 16 latrinas de poço; 4 habitações para professores; 9 tanques sépticos; 3 depósitos de água e suportes; 3 câmaras congeladoras; 1 gabinete distrital e 6 escritórios. | | | | | | | | | | |
| B. ACTIVIDADES PLANEADAS PARA O PRIMEIRO EXERCÍCIO (2015/2016) DO PRESENTE QDMP: Construção e requalificação de infra-estruturas escolares em todas as regiões quando necessárias/solicitadas. | | | | | | | | | | |
| C. ACTIVIDADES PLANEADAS PARA OS EXERCÍCIOS POSTERIORES DO PRESENTE QDMP: Construção e requalificação de infra-estruturas escolares em todas as regiões quando necessárias/solicitadas. | | | | | | | | | | |