

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



Estudo de caso
África do Sul



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR



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

Estudo de caso
África do Sul



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Reconhecimentos

Este estudo de caso foi elaborado por Joan Stott da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative* – CABRI). A Sra. Stott realizou entrevistas com representantes e técnicos do Tesouro Nacional, do Ministério da Educação, do Ministério do Planeamento, Monitorização e Avaliação, e da sociedade civil da África do Sul.

A informação deste estudo de caso foi incluída nas constatações das entrevistas realizadas no Botswana, na Namíbia 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 África do Sul a disponibilidade, o tempo e os contributos que tornaram possível este trabalho. A CABRI agradece ainda à Sra. Stott 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	7
Pergunta dois	
<i>O que sugerem os resultados da gestão das finanças públicas a respeito da integração das despesas de capital e correntes?</i>	7
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>	10
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>	11
Conclusão e ensinamentos colhidos	14
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>	14

Contextualização

Pergunta um

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?

Separação a nível institucional

Discussão

No sistema sul-africano, tanto o orçamento corrente ou operacional, como o orçamento de infra-estruturas e de capital são da responsabilidade do Ministério das Finanças (MdF) ou do Tesouro Nacional. A Comissão Nacional do Plano é a guardiã do Plano Nacional de Desenvolvimento, recentemente adoptado como estratégia geral do governo. Mas a Comissão Nacional do Plano deixou de ter o estatuto de ministério. Todas as despesas de capital – tal como definidas para efeitos do presente documento – estão incluídas no quadro orçamental preparado pelo Tesouro Nacional. Depois de o orçamento ser aprovado, os departamentos nacionais, provinciais e locais assumem a responsabilidade pela gestão e despesa desses fundos. De acordo com o Plano Nacional de Contas (*Standard Chart of Accounts* – SCOA) e o modelo de relato financeiro adoptado pelo Tesouro Nacional, os pagamentos pontuais de itens ou inventário são classificados como despesas correntes se o custo de cada item for inferior ao limite máximo de capital (não o custo da totalidade dos itens). Um item que exceda esse limite é classificado como sendo de capital. Igualmente, o SCOA e o modelo de relato financeiro estipulam que os pagamentos efectuados em relação a projectos devem ser capitalizados. Qualquer tipo de inventário (como tijolos, cimento ou vedações) ou os salários pagos a pessoas directamente envolvidas na construção de uma sala de aula ou escola, por exemplo, que não pertença aos quadros da função pública, devem ser capitalizados como parte do “custo de produção”. Essencialmente, a remuneração dos quadros da função pública, como os professores, insere-se nas despesas correntes. Não inclui trabalhadores da construção civil, arquitectos ou engenheiros contratados pela duração de um projecto.

Neste estudo, a educação é uma função transversal, sob a alçada de departamentos nacionais e provinciais. Os recursos são transferidos para os departamentos provinciais de ensino básico, quer pela dotação repartida equitativamente entre as províncias (*provincial equitable share* – PES), quer como subvenção condicional. O PES é a parcela da receita arrecadada pelo governo central, mas afectada a cada província, em conformidade com o Artigo 227º da Constituição. A parte a distribuir a cada província é calculada com base numa fórmula consistindo em seis componentes representativos da procura de serviços pelas províncias. Quatro dos seis componentes baseiam-se em estatísticas populacionais. As dotações feitas ao abrigo do PES são incondicionais e não é obrigatório que sejam gastas de acordo com os componentes aplicados na fórmula. As províncias têm a flexibilidade de aplicar os seus recursos conforme melhor entenderem na prestação dos serviços. O componente da educação na fórmula representa 48 por cento do PES total e é calculado consoante o número de crianças que frequenta a escola e o número que devia frequentar a escola. No entanto, isto não implica que as províncias devam consagrar 48% do PES à educação.

As atribuições do Tesouro Nacional estão estipuladas na lei, mais concretamente no Artigo 16º da Constituição. A Lei relativa à Gestão das Finanças Públicas (*Public Finance Management Act* – PFMA), de 1999, dá efeito aos artigos 213º, 215º, 216º, 217º, 218º e 219º da Constituição. O Capítulo 2º da PFMA prevê a criação do Tesouro Nacional.

Da perspectiva institucional, os orçamentos correntes e de capital estão integrados num único departamento nacional (o Tesouro Nacional) para efeitos do planeamento do orçamento. As propostas apresentadas pelo Ministério do Ensino Básico devem incluir tanto

as necessidades de capital como as despesas correntes para o quadro de despesa de médio prazo (QDMP). Esta obrigação está estipulada nas directrizes do Tesouro. O Tesouro Nacional publica orientações para o QDMP e directrizes de planeamento de capital em Maio ou Junho todos os anos, que o departamento utiliza como fundamento para preparar as propostas ao Comité de Despesas de Médio Prazo (MTEC, na sigla inglesa). As directrizes de 2017 incluem uma secção especificamente sobre a manutenção e os custos de projectos em curso: “Os custos directos de manutenção devem incluir os custos de manutenção dos bens durante todo o ciclo do projecto na condição necessária para produzir os resultados previstos, e podem incluir os custos de matérias-primas, ferramentas e equipamentos, e mão-de-obra associada à manutenção. O nível de manutenção preconizado deve ser consistente com as previsões dos custos de capital e dos custos operacionais. É importante garantir que os custos de manutenção sejam orçamentados e não desviados para outras áreas sujeitas a pressões de financiamento durante o exercício, para garantir que não haja esgotamento do conjunto actual de activos”.

A PFMA, que rege as despesas nacionais e provinciais, permite que os departamentos transfiram fundos entre rubricas de despesas correntes (de manutenção para salários, por exemplo) ou entre custos de capital. Mas os departamentos não podem exceder as dotações orçamentadas e não podem transferir fundos das despesas de capital para despesas correntes. Os orçamentos de capital e correntes são publicados num único documento. As despesas estão desagregadas por classificação funcional e económica, quer a nível agregado, quer por rubrica/ departamento.

Os municípios regem-se pela Lei da Gestão das Finanças Municipais (*Municipal Finance Management Act – MFMA*), de 2013. A PFMA e a MFMA impõem condições às províncias e aos municípios, respectivamente, quanto aos tipos de empréstimos que podem contrair para fazer face às despesas de capital. As transferências de capital para os municípios assumem a modalidade de subvenções. Visto estes possuírem autonomia legislativa, a lei proíbe o controlo da manutenção.

Neste contexto, quais são as responsabilidades do Mdf e da Comissão Nacional de Planeamento em todo o ciclo orçamental quanto às despesas correntes e de capital?

Preparação do orçamento

O Tesouro Nacional prepara projecções macroeconómicas trimestrais, utilizadas para actualizar o quadro orçamental. Este quadro contém dados agregados para o governo em geral (incluindo departamentos nacionais e provinciais, fundos de segurança social e algumas entidades públicas), e informações relativas às receitas, despesas e custos de serviço da dívida. A base de dados do quadro orçamental está associada a várias outras bases de dados do Tesouro Nacional. As divisões de Finanças Públicas e de Relações Intergovernamentais (RIG), e o Gabinete do Orçamento (colectivamente designadas o “grupo do orçamento”) são as três entidades que coordenam as informações relativas às despesas e receitas dos governos nacional, provincial e local para o QDMP.

Em Julho, no início do processo orçamental, o quadro orçamental do último exercício (apresentado em Fevereiro) é actualizado com os resultados macroeconómicos e previsões revistas para o período do QDMP, que começa em Junho. O gabinete do orçamento depois reúne-se com o Grupo de Trabalho de Análise das Receitas para preparar as previsões revistas de receitas para o QDMP, após o qual o grupo do orçamento discute os cortes da despesa que se avistam ser necessários ou o crescimento real da despesa previsto por ano ou pelo período QDMP, face às projecções dos custos de serviço da dívida. O grupo do orçamento deve também incluir uma reserva para contingência em cada ano. No primeiro ano, fica previsto um valor para despesas inevitáveis e imprevistas; nos segundo e terceiro anos, a reserva deve cobrir as despesas inevitáveis, bem como as despesas adicionais ou novas dos ministérios. Uma vez definido o “envelope” ou o limite máximo da despesas pelo MTEC, o Tesouro Nacional recebe as propostas de orçamento e as apresentações dos ministérios. Os ministérios são agrupados de acordo com as funções estratégicas e devem apresentar um relatório sobre as despesas até à data, propostas de despesas adicionais ou alterações nas despesas ao longo do período do QDMP, bem como as poupanças previstas. Os ministérios então determinam a proporção de despesa ou poupanças adicionais para o grupo de funções. As despesas de capital e correntes são discutidas e integradas em todo este processo. Um processo semelhante ao do MTEC é realizado a nível dos departamentos provinciais para definir as expectativas. Os funcionários das divisões das Finanças Públicas e do RIG trabalham em estreita colaboração durante a fase de preparação para discutir quaisquer alterações às dotações condicionais às províncias e municípios.

Uma ou duas vezes durante o processo do MTEC, o quadro orçamental e as previsões da receita (desagregada entre o governo nacional, provincial e local) são apresentados ao ministro e ao Comité Ministerial do Orçamento¹. Depois de o MTEC e o conselho orçamental² terem finalizado o seu trabalho, o projecto de quadro orçamental é aprovado pelo Ministro e pelo Comité Ministerial

1 O Comité Ministerial do Orçamento do Ministro é um Comité do Conselho de Ministros, presidido pelo Ministro das Finanças. Os seus membros são nomeados pelo Presidente mediante a recomendação do Ministro das Finanças. O comité integra membros do Ministério das Finanças (incluindo o Vice-Ministro das Finanças); Ministério do Planeamento, Monitorização e Avaliação (DPME, na sigla inglesa); Ministério da Função Pública e Administração; Ministério de Governo Cooperativo e Assuntos Tradicionais; Ministério das Empresas do Estado; o Presidente do Grupo Económico; o Presidente do Grupo Social; Ministério de Comércio e Indústria; Ministério da Saúde; Ministério das Ciências e Tecnologia; e Ministério da Água e Saneamento. O comité pode convidar outros membros do Conselho de Ministros ou altos funcionários a assistir e/ou esclarecer matérias que lhes dizem respeito. Além dos responsáveis políticos, as reuniões do comité contaram com a presença do director-geral do Tesouro Nacional, da Presidência e do DPME. Funcionários do Tesouro Nacional podem assistir mediante instrução do director-geral.

2 O conselho orçamental e o fórum do orçamento são estruturas adstritas ao processo orçamental cuja tarefa é de confirmar se as receitas foram repartidas de forma equitativa entre as três esferas de governo, conforme previsto na Constituição, e definir as prioridades comuns. Estas duas estruturas examinam todas as decisões tomadas durante o processo orçamental que têm implicações intergovernamentais.

do Orçamento. Uma cópia do quadro orçamental é incluída na Declaração de Política Orçamental de Médio Prazo, que é submetida ao Conselho de Ministros.

O Ministro das Finanças apresenta a Declaração de Política Orçamental de Médio Prazo ao Parlamento no final de Outubro. De acordo com a Lei do Processo de Alteração do Projectos de Lei em matéria Financeira e Assuntos Afins (*Money Bills Amendment Procedure and Related Matters Act*), de 2009, as comissões parlamentares estão capacitadas a apreciar o documento e interrogar as previsões.

O QDMP é também apresentado em Outubro e serve de base para o orçamento a ser apresentado em Fevereiro do ano seguinte. Entre Novembro e Fevereiro, o quadro orçamental é actualizado com os resultados macroeconómicos de Dezembro e as previsões revistas. Se necessário, o Comité de Trabalho de Análise da Receita reúne-se novamente para examinar as previsões de receita. As mudanças dos impostos e nas despesas orçamentais ficam a exclusivo critério do Ministro das Finanças e não são incluídas nos debates do comité. Findo isto, o quadro é actualizado com todos os ajustamentos das estimativas de despesas e das projecções dos custos do serviço da dívida. Estes são discutidos em duas ocasiões durante o processo com o ministro e com o Comité Ministerial do Orçamento. Uma vez finalizado, é partilhado com o Conselho de Ministros antes de o ministro apresentar o orçamento ao Parlamento em Fevereiro. Entre Fevereiro e Abril, as comissões parlamentares realizam sessões sobre o orçamento e podem fazer ajustes, conforme estipulado na Lei do Processo de Alteração do Projectos de Lei em matéria Financeira e Assuntos Afins. O orçamento é aprovado e implementado em Abril.

Processos dos ministérios sectoriais: A nível dos ministérios sectoriais, os orçamentos de capital e correntes são tratados concomitantemente. No Ministério do Ensino Básico (DBE, na sigla em inglês), a Direcção de Planeamento Físico e Ensino Rural elabora e administra os projectos de orçamento de desenvolvimento para a infra-estruturas escolares, incluindo os respectivos custos de manutenção. De acordo com a Lei de Gestão dos Bens Públicos (*Government Immovable Asset Management Act*), de 2007, cabe ao Ministério das Obras Públicas a manutenção das infra-estruturas públicas, incluindo escolas. Nem todas as nove províncias são obrigadas a recorrer ao ministério para assegurar a manutenção dos edifícios; sempre que isto seja facultativo, as províncias têm confiado essas obras a empresas privadas, em parte por razões do trabalho “descuidado” e fraca prestação do ministério. As verbas são dotadas à entidade sobre a qual recai a responsabilidade. A título experimental, o Tesouro Nacional incluiu uma verba obrigatória para manutenção (20%) na dotação para as infra-estruturas de ensino a partir do exercício de 2017/18, assim apoiando e, em alguns casos, forçando as províncias a despendere recursos financeiros na manutenção das escolas. De acordo com o DBE, os custos correntes de manutenção representam o elo mais fraco no processo de orçamentação de capital das províncias.

As províncias submetem os seus planos de projectos de capital ao DBE, que são reunidos na proposta de orçamento remetida ao Tesouro Nacional. O DBE verifica e actualiza a verba destinada aos custos correntes nas propostas. As equipas de finanças públicas do Tesouro Nacional e a Direcção de Planeamento Físico e Ensino Rural do DBE determinam, em conjunto, a dotação orçamental total e as alterações às linhas de base do QDMP. A divisão de RIG consulta os ministérios a nível provincial e integra os comentários nas decisões do grupo orçamental. Isto decorre no âmbito dos debates do MTEC. O Conselho de Ministros apresenta as recomendações finais ao Parlamento.

Por lei, cabe ao membro provincial do conselho executivo (MEC, na sigla inglesa) e ao ministério nacional a responsabilidade por fornecer educação às crianças (uma função concomitante). Em 2013, o DBE desenvolveu normas e padrões para os edifícios das escolas, em vias de serem implementadas.

Processos de afectação aos ministérios centrais: O Tesouro Nacional elaborou o Programa de Reforço da Execução de Infra-estruturas (*Infrastructure Delivery Improvement Programme – IDIP*), que começou a ser executado em 2004 com vista a reforçar as capacidades dos governos provinciais e locais. Com isto, a abordagem aleatória quanto à execução de projectos foi substituída por um sistema padronizado. Sempre que se registou a vontade de reforçar as capacidades, a despesa melhorou em até 90 por cento. Mas as províncias do Cabo Oriental e do Limpopo registaram fragilidades provocadas principalmente por atrasos, e a ausência de sistemas, informação consolidada e competências. Isto exigia que, na educação, por exemplo, os professores eram responsáveis pelas infra-estruturas. Registavam-se ainda questões de cariz político (o governo é o maior contribuinte para o PIB nessas províncias, dando azo a um comportamento de monopolização de rendimentos)³. O IDIP está previsto para terminar em 2018.

Em 2011/12, o Tesouro Nacional introduziu uma verba para suprir os atrasos de infra-estruturas escolares, uma subvenção indirecta destinada a erradicar e substituir infra-estruturas escolares inadequadas e garantir o acesso a serviços básicos. O financiamento do sector de educação provém das receitas próprias de uma província, da repartição equitativa e das verbas para infra-estruturas (a verba para atrasos e a verba para infra-estruturas de ensino)⁴. Face à fraca execução nas províncias, algumas verbas foram dotadas ao nível nacional. Depois de concluídos, os bens foram transferidos para o registo de activos das províncias. A verba para suprir os atrasos era vista como uma medida de curta duração e elevado impacto. Embora o governo nacional acreditasse que a execução estava a melhorar, demorou dois anos a desenvolver a capacidade necessária para assegurar a execução. Esta situação, conjugada às prioridades políticas, como a criação de emprego e a auscultação das comunidades, atrasou o ritmo da execução. O DBE também não possuía as capacidades

³ Em razão de o governo fornecer o grosso do consumo e do investimento no PIB das províncias, têm surgido casos em que as agências do Estado lançam concursos e contratam os mesmos serviços – através de agências coligadas. Nalguns casos, a “monopolização de rendimentos” também se refere à utilização dos professores para tarefas de educação e engenharia para “poupar” nas despesas para outros itens.

⁴ Anexo 5/4 da Lei sobre a Repartição de Receitas (*Division of Revenue Act*).

para executar e administrar contratos. O Tesouro Nacional estabeleceu oficialmente a verba para suprir os atrasos no fim do segundo ano. No primeiro ano, registou-se uma subutilização de 624 milhões de randes (de uma dotação de 700 milhões) e no segundo ano, a subutilização foi de 860 milhões de randes (de uma alocação de 3 mil milhões de randes).

Face a este fraco desempenho, a verba para suprir os atrasos foi incluída na verba das infra-estruturas escolares a partir de 2017/18. O DBE é responsável pela execução, enquanto que a equipa de Finanças Públicas do Tesouro Nacional é responsável por comentar sobre as prioridades de políticas gerais através dos exercícios de benchmarking com as províncias, com o RIG ajudando os tesouros provinciais a assegurar que as dotações correctas sejam feitas aos ministérios provinciais de educação em função do número de professores, escolas e manuais escolares, entre outros elementos. Recentemente, a equipa de apoio às infra-estruturas do RIG e a equipa de planeamento das infra-estruturas do Gabinete do Orçamento solicitaram aos ministérios que enviassem informações mais representativas para projectos de capital. Com isso, as dotações para projectos de capital são feitas em relação ao valor global (não anuais) dos projectos, tendo em conta todos os custos ao longo do ciclo de vida, sendo o fluxo de caixa determinado pelo ritmo de execução de um projecto. Isto permite antecipar atrasos nos projectos e reduz o nível de subutilização em cada ano.

O principal problema com a verba para suprir os atrasos foi que se tratava de uma dotação anual e, em alguns casos, provocou atrasos no arranque dos projectos. Não sendo permitido a prorrogação de fundos, o ministério perdia o acesso aos fundos não gastos nesse ano. O prazo para a aplicação da verba foi então prolongado de três para seis anos. Todavia, continuava-se a registar desafios, em razão dos múltiplos intermediários entre o governo nacional e a execução a nível provincial. Registaram-se também dificuldades com a coordenação do planeamento do abastecimento dos serviços municipais e dos transportes para apoiar uma escola, bem como decisões sobre se as escolas pequenas deviam ser reabilitadas ou substituídas por uma escola nova e maior. Estas decisões foram dificultadas pelo nível de desconhecimento das realidades nas províncias por parte do governo nacional. A manutenção também estava excluída da verba, pelo que havia menos probabilidade de as províncias tomarem a iniciativa para assumir esta responsabilidade. A subvenção indirecta para suprir os atrasos passará a integrar a verba para infra-estruturas escolares a partir de 2017/18 e incluirá condições de planeamento para a distribuição de professores e obras de manutenção. A tarefa do DBE cinge-se à supervisão. A partir de 2017/18, 20 por cento da verba para infra-estruturas escolares será consagrada à manutenção.

Existem várias unidades do Tesouro Nacional que trabalham em projectos de capital. No Gabinete do Orçamento, a equipa de planeamento de infra-estruturas mantém uma base de dados com todos os projectos realizados pelo governo, a saber os custos do ciclo de vida e a fase de execução. A equipa de Finanças Públicas analisa os projectos como parte das prioridades globais da política sectorial e das dotações orçamentais dos ministérios. A divisão de RIG possui uma unidade dedicada ao planeamento e execução de infra-estruturas. Esta actua em estreita colaboração com outra equipa da divisão de RIG no IDIP que administra o modelo de relato sobre as infra-estruturas, uma base de dados electrónica que é actualizada com as dotações orçamentais e as fases de execução. Existem algumas dificuldades a nível da captação de dados porque, frequentemente, as províncias apresentam projectos diferentes daqueles aprovados durante o processo orçamental, e implementam ainda outro conjunto de projectos. O modelo de relato sobre as infra-estruturas ajudou a identificar estas bandeiras vermelhas para os ministros provinciais e o MdF, mas não ajudou a manter uma panorâmica precisa do que se passa no terreno. A divisão de projectos de capital avalia os projectos de grande porte, ou megaprojectos. O valor dos projectos no domínio da educação é frequentemente demasiado baixo para ser considerado por esta equipa, mas nos casos em que está envolvida, a sua função é de formular recomendações para a remeter à divisão de Finanças Públicas e ao Gabinete do Orçamento a respeito dos custos, dos planos e dos riscos associados ao projecto. A equipa do SCOA supervisiona o lado da contabilidade financeira das despesas de capital.

Embora existam todas estas equipas capacitadas para assegurar um processo de orçamento único, não existe interligação entre as referidas bases de dados – cada qual é administrada isoladamente e frequentemente contém informações diferentes.

A equipa de Desenvolvimento Internacional e Cooperação é responsável pelo financiamento provindo dos doadores em diferentes sectores e serve de principal ligação entre os doadores e as respectivas equipas sectoriais das Finanças Públicas.

Integração do ciclo do projecto e do orçamento: Os ministérios devem finalizar os respectivos estudos de viabilidade e as avaliações de impacto ambiental antes da apresentação da proposta de orçamento. As directrizes de planeamento de capital do Tesouro Nacional obrigam à conclusão e inclusão dos seguintes elementos na proposta de orçamento (o nível de pormenor de cada um depende da dimensão e do alcance do projecto):

- Trabalho preparatório
- Análise das necessidades e procura do projecto
- Análise das opções
- Análise da procura
- Análise de engenharia técnica
- Análise ambiental
- Análise socioeconómica
- *Due diligence* legal e regulamentar
- Avaliação da viabilidade

- Análise financeira
- Análise económica
- Avaliação dos riscos e análise de sensibilidade
- A opção preferida
- Prontidão para a implementação
- Capacidade institucional
- Plano de contratação pública
- Nota conceptual do projecto.

Implementação

Os processos de apresentação e aprovação pelo parlamento foram discutidos em algum detalhe. Existe um processo separado para a apresentação e aprovação do orçamento nacional (incluindo a repartição das receitas) e a apresentação do anexo B5 pelas províncias. O orçamento nacional é apresentado em Fevereiro e os orçamentos provinciais, incluindo o anexo B5⁵ contendo os projectos de capital, são apresentados em Fevereiro/Março. O RIG observou que este calendário não permite tempo suficiente para o Tesouro Nacional avaliar se existem diferenças entre o que foi apresentado para a repartição das receitas e no B5.

Depois de as comissões parlamentares discutirem as propostas, estas são aprovadas e os recursos podem ser desembolsados. O exercício orçamental tanto do Estado como das províncias começa a 1 de Abril.

Conforme referido, o financiamento provincial é composto das receitas próprias da província, da repartição equitativa e das subvenções condicionais. O artigo 227º da Constituição estipula que as províncias devem usar suas próprias fontes de receitas para responder às suas necessidades e o artigo 230º permite que contraiam empréstimos para as despesas de capital e correntes. A Constituição estipula que os empréstimos devem ser contraídos apenas como financiamento intermédio para suprir uma lacuna no orçamento, e que devem ser reembolsados no prazo de 12 meses. Os ministérios provinciais podem contrair empréstimos com prazos mais longos, tratando-se de despesa de capital, conforme estipulado na Lei dos Poderes de Empréstimo do Governo Provincial (*Borrowing Powers of Provincial Government Act*), de 1996. As províncias podem contrair empréstimos apenas no mercado nacional e não podem assumir compromissos externos.

O governo nacional financia as suas despesas de capital através do fundo da receita nacional e contrai empréstimos tanto nos mercados nacional como internacional. Os empréstimos têm por objectivo preencher a lacuna entre a receita e a despesa, não sendo contraídos para projectos específicos. Os parceiros de desenvolvimento e os bancos de desenvolvimento normalmente concedem financiamento em condições concessionais. A Unidade de Gestão do Passivo do Tesouro Nacional supervisiona os requisitos de fluxo de caixa do governo, realizando verificações diárias de todas as contas.

Contabilidade

Tanto as províncias como o governo nacional submetem informações mensalmente através do sistema básico de contas, que foi introduzido há 40 anos na África do Sul e tem sido adaptado consoante as mudanças no SCOA (que agora consiste em oito segmentos). Nos últimos 12 anos, o Tesouro Nacional vem trabalhando na implementação de um sistema integrado de informação de gestão financeira adaptado, que deverá ser implementado nos próximos dois anos. Os departamentos provinciais e nacionais devem enviar informações para o sistema mensalmente e apresentar relatórios ao Tesouro Nacional trimestralmente. É deste modo que decorre o sistema de monitorização durante o ano. A equipa do SCOA revelou alguma inquietação com a utilização de tantos modelos de relatórios diferentes sobre as despesas de capital, manifestando a preferência por um sistema único em condições de responder a todos os requisitos.

Os sistemas de contabilidade integram as despesas correntes e de capital e podem ser desagregados em classificações económicas ou funcionais.

Os governos nacional e provinciais aplicam uma classificação híbrida das Estatísticas de Finanças do Estado, actualizada numa base de caixa. O Banco Central da África do Sul também recolhe e publica informações relativas aos governos provinciais e nacional como parte de uma classificação completa das Estatísticas de Finanças do Estado e do Sistema de Contas Nacional. No que tange às despesas de capital, é particularmente difícil comparar o orçamento à informação no boletim trimestral do Banco Central, visto a informação ser obtida de diferentes fontes (o Tesouro Nacional utiliza o sistema básico de contas, o Banco Central utiliza o “Statistics SA”) e em virtude de o SCOA, as Estatísticas Financeiras do Estado e o Sistema de Contas Nacional aplicarem diferentes definições de despesa de capital.

Elaboração de relatórios, controlo e avaliação

Os relatórios financeiros são submetidos ao Tesouro Nacional (Contabilista-Geral) e examinados por várias entidades, incluindo a divisão RIG, a Divisão de Finanças Públicas, o Contabilista-Geral e as Estatísticas de Finanças Públicas (SCOA). A informação sobre o desempenho é também recolhida e utilizada nos departamentos provinciais e, em seguida, pelo Departamento de Planeamento, Monitorização e Avaliação (DPME).

⁵ O Anexo B5 refere-se à Lei de Repartição de Receitas. As províncias alinham os seus planos de gestão de infra-estruturas a esta.

No RIG, a Unidade de Análise do Orçamento Provincial criou um formato de relatório padronizado sobre o desempenho trimestral, que foi acordado por todas as províncias e com os departamentos nacionais.

Os planos anuais de desempenho contêm metas anuais e metas trimestrais (monitorização durante o exercício para aferir o desempenho trimestral). Esta função foi transferida para o DPME, que partilha as informações com o RIG e o Tesouro Nacional. Cada tesouro provincial possui uma função de monitorização, adstrita ao gabinete do MEC.

Com a melhoria da qualidade da informação, o RIG e o DPME começaram a comparar indicadores financeiros e não financeiros para aferir factores como a optimização de recursos. A questão que se coloca agora é que talvez exista demasiada informação e se está no formato certo. O SCOA está padronizado até ao nível cinco ⁶.

A equipa de infra-estruturas do RIG tem procurado obter uma ideia das tendências em matéria da manutenção, o que tem provado ser um desafio face às diferentes classificações de manutenção, reabilitação e renovação aplicadas pelas províncias.

O Parlamento examina o orçamento rectificativo apresentado pelo Tesouro Nacional em Outubro de cada ano, bem como os relatórios do Auditor Geral sobre as despesas dos ministérios provinciais e nacionais. A comissão parlamentar das finanças ou da educação pode solicitar relatórios especiais sobre o progresso de projectos ou programas a qualquer momento.

O relatório de prestação de contas, que é apresentado ao Parlamento no fim do exercício orçamental, contém as despesas correntes e de investimento, informações de fim de ano referentes ao exercício anterior e uma análise intercalar do exercício em curso.

Separação a nível de apresentação e legal

Discussão

Conforme acima descrito:

Apresentação do orçamento: Durante o ciclo de preparação do orçamento, o Tesouro Nacional apresenta ao Parlamento dois documentos contendo pormenores a respeito da distribuição das despesas:

- A Declaração de Política Orçamental de Médio Prazo, que representa um anteprojecto do orçamento, em Outubro. Este documento é elaborado pelo Tesouro Nacional e fornece uma panorâmica geral das propostas de projecções do QDMP e das principais prioridades políticas e estratégicas para o próximo orçamento. Regista as despesas de capital correntes previstas, bem como um projecto de repartição das receitas.
- O Tesouro Nacional apresenta uma demonstração orçamental (Revisão do Orçamento) e Estimativas da Despesa Nacional (um documento detalhado de estimativas por rubrica) em Fevereiro. Estes incluem despesas correntes e de capital para o período do QDMP. Como parte do processo, o Tesouro Nacional também apresenta a Proposta de Repartição das Receitas, desagregada pelos governos nacional, provinciais e locais. As estimativas da Despesa Nacional contêm as prioridades estratégicas e políticas de cada rubrica, sendo as despesas e informações desagregadas por programa. As despesas de capital e correntes de cada programa são desagregadas por classificação económica.

As províncias apresentam as Estimativas das Receitas e Despesas Provinciais em Fevereiro/Março de cada ano. Estas contêm as projecções consoante o previsto na Lei da Repartição das Receitas, bem como estimativas das despesas de cada província por rubrica e programa. Este documento é acompanhado de um projecto de dotações.

As Estimativas de Despesas fundamentam a Lei de Apropriação, de acordo com a PFMA. A Lei das Dotações prevê montantes por rubrica e por divisão principal.

Relatórios orçamentais: A Revisão do Orçamento e as Estimativas das Despesas Nacionais apresentam um ponto de situação da execução da despesa até à data. Mas o documento principal contém relatórios do Auditor-Geral e do DPME (não financeiro). Normalmente, o Auditor-Geral apresenta relatórios ao Parlamento em Novembro de cada ano.

O Tesouro Nacional publica um relatório mensal de desempenho das despesas e receitas no seu sítio web.

Grau de descentralização da gestão das finanças públicas

Discussão

A secção sobre a separação institucional acima aborda esta questão.

⁶ O SCOA consiste em oito segmentos, referindo-se aos insumos no SCOA por província. Existe uma compreensão padronizada de como classificar fundos até o nível cinco.

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>As despesas de capital não estão sub-integradas</p> <p>As despesas de capital e correntes não são separadas entre ministérios e, portanto, estão integradas no mesmo processo orçamental.</p>	<p>As propostas de orçamento são apreciadas no seu global, a saber as despesas de capital e as despesas correntes. Os recursos são dotados aos ministérios nacionais e provinciais para despesas de capital e despesas correntes, em conformidade com a Lei das Dotações. Aos ministérios também compete a gestão e apresentação de relatórios sobre as despesas de capital e correntes. O Tesouro Nacional e o DPME avaliam e monitorizam o desempenho financeiro e não financeiro para ambos os grupos de despesa.</p>
<p>As despesas correntes e de capital estão sub-integradas</p> <p>A conclusão do estudo é que as despesas correntes e de capital estão sub-integradas, apesar dos esforços do Tesouro Nacional e do DBE no sentido de integrar os processos. Foram identificadas as seguintes fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none">Nos termos da lei, as despesas de manutenção não são incluídas nas subvenções condicionais para despesas de capital.A PFMA permite que as províncias repartam e utilizem a repartição equitativa como melhor acharem.A PFMA permite a movimentação dos recursos que compõem os “pagamentos correntes” de manutenção para outros bens e serviços ou salários.No passado, os “custos durante o ciclo de vida” das infra-estruturas não eram incluídos nas previsões orçamentais.	<ul style="list-style-type: none">Nos termos da lei, as despesas de manutenção não são incluídas nas subvenções condicionais para despesas de capital. Até ao orçamento de 2017/18, os custos correntes associados aos edifícios escolares e outros projectos não estavam incluídos nas subvenções condicionais, o que obrigava as províncias a assegurar a manutenção à margem do PES ou a partir das próprias receitas, embora tivessem de apresentar orçamentos para projectos de capital que incluíssem todos os custos durante o ciclo de vida. A partir de 2017/18, 20% das verbas para infra-estruturas escolares serão consagradas à manutenção. Isto começa por uma fase experimental e pode ser aumentado no futuro se for bem-sucedido.A PFMA permite que as províncias repartam e utilizem a repartição equitativa como melhor acharem. A legislação prevê a transferência de recursos do fundo da receita nacional pois o PSE é incondicional e, como tal, oferece às províncias a flexibilidade para dispor dos seus recursos da melhor forma possível para assegurar os serviços. Na teoria, a manutenção de bens de capital enquadra-se neste mandato, mas não são aplicadas sanções se não for observado.A PFMA permite a movimentação dos recursos que compõem os “pagamentos correntes” de manutenção para outros bens e serviços ou salários. O artigo 43º do PFMA estipula que as poupanças nas despesas de capital não podem ser aplicadas para fazer face às despesas correntes. Contudo, as “poupanças” podem ser transferidas dentro de uma divisão principal ou programa. Um estudo dos orçamentos anteriores revela que os aumentos salariais convencionados na função pública têm sido consistentemente superiores ao que estava previsto no orçamento. Por conseguinte, as províncias e os ministérios nacionais viram-se obrigados a encontrar os recursos adicionais nas dotações existentes, o que significava que havia menos recursos disponíveis para manutenção. É provável também que algumas províncias tenham dependido demasiado das subvenções condicionais em sectores como a educação, não contribuindo de forma alguma para a despesa de capital a partir da repartição equitativa ou das suas próprias receitas. Actualmente, os pagamentos das repartições equitativas não prevêm as despesas de manutenção.

Elementos de prova	Discussão
<ul style="list-style-type: none"> • A separação de funções entre os ministérios provinciais da educação (responsáveis pelos projectos de capital) e o Ministério das Obras Públicas (responsável pela manutenção dos bens públicos). • Dificuldades orçamentais desde 2008/09. • Os custos do ciclo de vida ultrapassam o período do QDMP. 	<ul style="list-style-type: none"> • No passado, os “custos durante o ciclo de vida” das infra-estruturas não eram incluídos nas previsões orçamentais. As directrizes de planeamento de capital e as directrizes do QDMP constituem reformas recentes do processo orçamental. A insistência em incluir os custos de manutenção e de ciclo de vida nos projectos de orçamento é outra evolução recente dos últimos dois a três anos. É evidente que ainda há algum caminho a percorrer para institucionalizar estas práticas no processo orçamental. Historicamente, a África do Sul também tem financiado alguns projectos de capital de elevada prioridade estratégica, independentemente da qualidade das propostas orçamentais apresentadas ao MTEC. O maior desafio enfrentado pela educação são os atrasos na manutenção. Os projectos de manutenção são frequentemente reclassificados como projectos de capital devido ao custo, dimensão ou magnitude. O DBE depara-se com a questão dos custos de manutenção durante o ciclo de vida – por exemplo, quando uma nova escola é construída rapidamente sofre degradação devido ao fraco planeamento. • A separação de funções entre os ministérios provinciais da educação (responsáveis pelos projectos de capital) e o Ministério das Obras Públicas (responsável pela manutenção dos bens públicos). O Ministério das Obras Públicas é responsável pela manutenção das infra-estruturas públicas, incluindo as escolas. Mas nem todas as províncias são obrigadas a recorrer ao ministério para a manutenção de infra-estruturas – algumas têm optado por contratar terceiros devido à fraca qualidade dos serviços prestados pelo ministério. O Cabo Oriental regista a maioria dos atrasos nas infra-estruturas escolares, ao passo que o Cabo Ocidental apresenta a capacidades para realizar projectos, aceder à subvenção indirecta e auto-implementar os projectos. Embora o Cabo Ocidental possua as infra-estruturas mais inadequadas do sistema escolar, logo atrás do Cabo Oriental, a província mantém bom relacionamento com o Ministério das Obras Públicas. Na maioria dos casos, o DBE assumiu a posse dos activos devido à fraca capacidade do Ministério das Obras Públicas. • Dificuldades orçamentais desde 2008/09. Em 2007/08, a África do Sul registava um excedente orçamental equivalente a 1,7% do PIB consolidado. A exposição a eventos económicos globais e a consequente recessão teve como consequência o agravamento do défice orçamental de 1,1% em 2008/09 para 6,5% em 2009/10. Desde então, o défice tem rondado os 3% a 5% do PIB, e o governo tem-se concentrado na redução do crescimento da despesa pública. Com este objectivo, uma parte significativa das despesas orçamentais foram reafectadas entre rubricas e funções. O Tesouro Nacional tem sido claro quanto ao seu objectivo de aplicar a despesa de capital no apoio ao crescimento económico. Contudo, nos tempos que correm, regista-se menos recursos disponíveis para a manutenção, com pressões crescentes sobre os salários e outras prioridades do governo. Entre 2005/06 e 2008/09, o crescimento real da despesa pública consolidada foi, em média, 8,2 por cento, fruto do aumento significativo da despesa na sequência de elevadas receitas fiscais e redução dos custos de serviço da dívida. O Gabinete de Orçamento informou que durante esse período de abundância, a manutenção não era considerada um risco para a despesa pública, porque havia recursos adicionais para suplementar os orçamentos de modo a suprir os atrasos de manutenção, independentemente da dimensão e da necessidade. • Os custos do ciclo de vida ultrapassam o período do QDMP. Face às dificuldades orçamentais sofridas pela África do Sul, o Gabinete do Orçamento referiu aos desafios associados à consagração, pelo governo, de recursos para a manutenção além do período do QDMP. Este desafio faz-se sentir até nos segundo e terceiro anos do QDMP, face à necessidade de reduzir o défice orçamental e primário, o aumento dos custos do serviço da dívida (actualmente a crescer mais rapidamente do que as despesas em termos reais), a ameaça de uma redução da notação do país, o fraco crescimento económico e o fraco desempenho das receitas.

Parte B: Integração

Elementos de prova	Discussão
<p>As despesas de capital estão integradas; procedimentos específicos permitem a gestão apropriada dos projectos.</p> <p>As despesas de capital estão integradas na linha de base e nas dotações adicionais aos ministérios, departamentos e agências. Recentemente a equipa de Finanças Públicas solicitou que os departamentos enviassem informações mais representativas para projectos de capital. Com isto, as dotações para projectos de capital agora são feitas pelo valor global (não anualmente) de modo a cobrir os custos de ciclo de vida; o fluxo de caixa é determinado pelo ritmo de implementação do projecto. Isto permite fazer face a atrasos na execução dos projectos e reduz a subutilização anual.</p> <p>As directrizes de planeamento das despesas de capital também exigem a inclusão de informações exaustivas nas propostas dos orçamentos de capital. Grosso modo, as directrizes são observadas, levando ao subfinanciamento dos projectos aprovados. Todavia, podem registar-se atrasos, mas estes são devidos à falta de capacidades de implementação de projectos nas províncias e nos ministérios nacionais.</p>	<p>Os indícios das entrevistas sobre o desempenho das despesas de capital</p> <p>A divisão de RIG acredita que a fiscalização e os incentivos impostos pelo Tesouro Nacional promovem projectos de capital de melhor qualidade – essencialmente, a preocupação do Tesouro Nacional vem a ser a preocupação dos ministérios. Muitas reformas da divisão de RIG centram na sua função de supervisão. A divisão de RIG acredita ter sido bem-sucedida ao nível macro, embora haja algum caminho a percorrer quanto à supervisão pró-activa ao nível sectorial.</p> <p>O modelo de relatório relativo às infra-estruturas, introduzido em 2015/16, consiste numa base de dados electrónica onde os gestores de projectos e orçamentos provinciais podem actualizar o progresso dos projectos e da despesa. Estas informações são utilizadas pelo Tesouro Nacional para efeitos de controlo face às dotações orçamentais e anexos B5 provinciais, associados à Lei de Dotações para um determinado exercício. Isto permite ao RIG alertar o MdF e o MEC para as áreas de subutilização ou eventuais atrasos. O alinhamento entre o anexo B5 e o modelo de relatório sobre infra-estruturas visa captar os fluxos de caixa para identificar as áreas de despesa (que fundamenta os relatórios apresentados ao Parlamento sobre projectos orçamentados e projectos não apresentados). Os ministérios nacionais revelam-se relutantes em reter os pagamentos face à falta de prestação, e o Tesouro Nacional conta com o apoio das instituições de supervisão para corrigir este comportamento.</p> <p>A divisão de RIG enfrenta muitos desafios nas fases finais dos projectos, que permanecem inacabados porque os “inventários de defeitos” das províncias frequentemente não são aprovados. Mas os incentivos continuam a registar-se, porque os ministérios continuam a receber os fundos até o projecto ser completado. A divisão de RIG encetou consultas com director de contratação pública para ver como melhor resolver este problema.</p> <p>De acordo com o Gabinete do Orçamento, os megaprojectos, como aqueles associados à empresa de electricidade, Eskom, são responsáveis por grande parte da fraca execução da despesa e das derrapagens de custos. Os processos padronizados empregues pelos ministérios nacionais asseguram que o sub-financiamento raramente ocorra. O planeamento e a implantação de projectos causam atrasos, o que leva a uma subutilização dentro de um ano, mas geralmente não ao longo do ciclo de vida do projecto. Nos últimos 10 a 15 anos, tem-se registado um maior crescimento real da despesa de capital, sobretudo a nível do governo local. Normalmente, a capacidade de despesa acompanha a dotação orçamental, mas na última década, a África do Sul passou de níveis de despesa de 60% para 90%, fruto de um processo de “aprender fazendo”.</p> <p>O modelo de relatório sobre infra-estruturas abrange o período de três anos do QDMP mais cinco anos, mas os analistas da divisão de RIG constataram que os dados são mal calculados ou inexistentes para os últimos anos – os dados são captados só até à entrega de um bem, ao contrário de ao longo da sua vida útil. Igualmente, a informação sobre a implementação é mantida nas províncias. As equipas do orçamento de capital raramente consultam equipas do orçamento sobre a repartição equitativa disponível para projectos.</p> <p>As divisões de RIG e das Finanças Públicas estão em vias de rever a fórmula PES.</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

Embora os orçamentos de capital e os orçamentos correntes estejam bem integrados nos processos de elaboração dos orçamentos e dos planos, a falta de coordenação e integração destes aspectos é evidente na execução do orçamento e na fase de descentralização.

Em conformidade com as directrizes para a elaboração de planos de capital, o Gabinete do Orçamento exige que as despesas de capital e de manutenção sejam incluídas nos pedidos de verbas apresentados ao MTEC. Mas o gabinete manifestou a inquietação que os custos correntes de construção não são plenamente ou devidamente contabilizados. Em geral, os orçamentos para as despesas manutenção são muito baixos. A equipa suspeita que a razão se prende com a ausência de capacidade analítica, que não permite o cálculo correcto dos custos de manutenção. Mesmo quando as directrizes exigem a inclusão do custo do ciclo de vida de um projecto, não existe um sistema para confirmar se as informações apresentadas estão correctas, e tudo indica que a despesa com a manutenção é baixa ou inexistente. O Gabinete do Orçamento acredita que há muito mais que a sua equipa pode fazer para avaliar a qualidade das propostas orçamentais, em particular os custos de manutenção ao longo do ciclo de vida de um projecto. A avaliação das tendências de manutenção representa um desafio para os técnicos do Tesouro Nacional porque cada província aplica uma definição diferente de manutenção, reabilitação e renovação. As equipas de Estatísticas de Finanças Públicas e do SCOA estão a procurar encontrar uma solução para isto.

Todas as unidades do Tesouro Nacional trabalham em estreita coordenação. Os edifícios escolares enquadram-se na subvenção para infra-estruturas escolares, pelo que este sector suscita menos preocupações que outros. Contudo, até à data, as despesas com a manutenção provêm do PES e das receitas próprias das províncias. A partir de 2017/18, 20 por cento da subvenção para infra-estruturas escolares será consagrado à manutenção, numa base experimental. De acordo com a equipa de orçamento, o objectivo é aumentar esta percentagem para 25 por cento. Nos últimos dois anos, o desempenho da despesa de manutenção tem sido considerado quando os departamentos solicitam financiamento para auxílio a calamidades. As normas para os activos são definidas pelo Ministério de Governo Cooperativo e Assuntos Tradicionais e, se for determinado que os activos foram destruídos devido à má manutenção, os fundos não são pagos.

O Tesouro Nacional (Gabinete do Orçamento, Centro de Assessoria Técnica do Governo e províncias [RIG]) fornece um considerável apoio de capacitação, apoio técnico e orçamental às pessoas responsáveis pela análise e planeamento das despesas de capital e infra-estruturas. A infra-estrutura é uma prioridade política, o que frequentemente implica que os aspectos de carácter mais geral, como a manutenção ou os custos correntes da administração de edifícios, como hospitais ou escolas, são descurados, o que afecta a sustentabilidade e os retornos sobre o investimento. Os custos de manutenção também aumentam a par das matrículas. A incapacidade do Ministério das Obras Públicas para manter os activos é uma inquietação. Regista-se também uma falta de coordenação entre o DBE e o Ministério de Obras Públicas quanto à manutenção dos edifícios, como ainda no seio dos departamentos provinciais, entre os gestores de projectos e os gestores do orçamento.

O ambiente orçamental difícil afecta o número de projectos de capital extraordinários realizados por entidades públicas ou parceiros de desenvolvimento à margem do processo orçamental, visto não existir capacidade suficiente para planear os custos correntes gerais para a conservação desses investimentos e para os orçamentos departamentais fazerem face aos mesmos. Também é difícil para o Tesouro Nacional elaborar orçamentos além do QDMP no actual ambiente orçamental. De acordo com o director-geral adjunto do Gabinete do Orçamento, o fisco precisa ser flexível para que possa evoluir à medida que os problemas ocorrem. Na sequência da crise financeira, tornou-se necessário prestar mais atenção à manutenção.

O nível de pormenor exigido nas propostas de orçamento das províncias é menos rigoroso que as directrizes normalmente emitidas pelo Tesouro Nacional. O DBE trabalha em estreita colaboração com as províncias para actualizar as propostas destas a serem remetidas à equipa de finanças públicas e a integrar no processo do MTEC.

Etapa 2: Obter indícios da capacidade de coordenação do MdF

O MdF definiu um objectivo comum de integração exequível?

O quadro jurídico confere ao Ministro das Finanças o poder para dirigir o processo orçamental, aprovar as dotações orçamentais e o formato das propostas orçamentais. Cabe ao ministro propor as dotações ao Parlamento mediante a aprovação do Conselho de

Ministros. A Constituição prevê a atribuição de repartições equitativas aos governos provinciais e locais a partir do fundo da receita nacional. Os governos provinciais e locais podem decidir gastar estes recursos. Neste contexto, a função do Tesouro Nacional cinge-se à integração das informações sobre as despesas de manutenção e de capital durante os processos de planeamento e de dotação orçamental. Pode determinar a implementação a nível provincial e local se os fundos tiverem sido dotados na modalidade de subvenções condicionais.

Os indícios apontam para uma boa coordenação no seio do Tesouro Nacional entre as divisões e as unidades. As divisões de Finanças Públicas e de RIG também procuram sempre desenvolver boas relações de trabalho com seus homólogos nos ministérios provinciais e nacionais. Mas é possível que esta não seja a situação em todos os sectores. A equipa de Finanças Públicas afecta à educação permaneceu relativamente inalterada durante mais de 10 anos e goza de muita memória institucional. De igual modo, o ego e o carácter das pessoas parecem influenciar de forma significativa a qualidade da coordenação das tarefas entre os departamentos.

Os objectivos de incluir os custos do ciclo de vida e de fazer previsão para a manutenção no âmbito das subvenções concessionais são ambas evoluções recentes, decorrentes, talvez, do difícil ambiente orçamental e da crescente necessidade de assegurar os investimentos existentes na medida do possível e consolidar novos projectos de infra-estruturas. Este aspecto não foi abordado em pormenor durante as entrevistas. Trata-se, sem dúvida, de uma questão importante para o Tesouro Nacional e para os ministérios nacionais, mas não está claro se essa mesma visão quanto à manutenção é partilhada a todos os níveis de governo. Isto pode ser motivado pelas deficiências de capacidade e competências a nível do governo descentralizado, pela corrupção, ou pela existência de um elenco de prioridades superior aos recursos disponíveis, o que também se faz sentir a nível nacional.

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

Este aspecto é abordado na secção sobre relatórios, revisão e avaliação na pergunta 1. Consultar também a informação sobre os fundos de auxílio para catástrofes na pergunta 3.

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?

Iniciativas encetadas pelo Tesouro Nacional, como o IDIP e o modelo de relato sobre as infra-estruturas, representam tentativas bem-sucedidas para coordenar e integrar a despesa corrente e de capital, embora a eficácia destas iniciativas seja posta em causa assim que as províncias tenham de introduzir informação e identificar as suas necessidades. Isto pode não afectar todas as províncias do mesmo modo, afecta mais aquelas que sofrem de deficiências de capacidades, desafios históricos em relação ao desenvolvimento, e uma forte influência política.

As reformas pela equipa do SCOA revelam igualmente que têm sido envidados muitos esforços no sentido de captar as informações correctas para permitir as actividades de avaliação e monitorização, bem como os processos orçamentais no futuro. Mas, o Tesouro Nacional confronta-se com o desafio de cada “sistema” (modelo de relato sobre infra-estruturas, o SCOA, o Gabinete de Orçamento, orçamentos de capital) ser único e não estar necessariamente integrado aos outros.

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

É reconhecido o poder regulador do Tesouro Nacional no sentido de definir o processo orçamental. Este poder formal implica que as regras que impõe são cumpridas. A PFMA também lhe conferiu uma maior capacidade reguladora ao impor penalidades pelo incumprimento e má gestão financeira. Os actores em todo o sistema reconhecem a autoridade do ministério e reconhecem a base legal do mesmo.

O ministério revela possuir uma boa capacidade de criar um processo orçamental e implementar um conjunto de regras que permitirão a integração. O sistema único de orçamentação e o elevado nível de consulta e transparência em todo o processo permite a integração explícita ou implícita no sistema dos incentivos para o cumprimento. As evoluções recentes no ambiente político da África do Sul também forçaram o Tesouro Nacional a aplicar as “regras” com mais rigor. Neste contexto, o ministério não afecta fundos à margem do processo porque está ciente de que um deslize poderia levar uma perda de poder no sistema, o que poderia incidir negativamente na credibilidade do orçamento.

As directrizes do Tesouro Nacional contêm orientações sobre o formato a ser adoptado na preparação das estimativas.

A divisão de Finanças Públicas indicou que a estrutura dos programas no sector da educação deve, de preferência, espelhar melhor as áreas de despesa. A estrutura actual do programa reflecte os serviços originais do departamento, mantendo-se inalterada apesar das várias reestruturações do departamento ao longo dos anos.

O Tesouro Nacional e o DBE publicaram normas relativas a infra-estruturas e edifícios escolares. As divisões de RIG e de Finanças Públicas contam com mais analistas por sector que a maioria dos departamentos provinciais. Algumas províncias têm apenas um analista de orçamento para cobrir todos os sectores sociais, ao passo que a equipa de Finanças Públicas que trabalha no sector da educação consiste em pelo menos três pessoas. A estes acrescem as funções da divisão de RIG no domínio das infra-estruturas, analistas da divisão de RIG em cada província, equipas do Gabinete de Orçamento no planeamento do capital e da despesa, e o DPME que faz a monitorização e a avaliação. Assim o Tesouro Nacional possui uma forte capacidade analítica em cada sector e aspecto do orçamento.

O Tesouro Nacional também regista um bom desempenho em matéria das projecções e dotações orçamentais. O ministério não é avaliado em termos da implementação e execução, uma vez que estas não se integram no seu mandato. A melhoria da capacidade de despesa por parte dos ministérios provinciais e nacionais nos últimos anos também aponta para o sucesso das iniciativas de capacitação realizadas pelo Tesouro Nacional, o que também contribui para uma melhor capacidade de execução.

Como é que a capacidade do MdF (factores que pode controlar) contribui para, ou reduz a sua capacidade de coordenação?

Discussão

O grupo do orçamento do Tesouro Nacional coordena os planos e as propostas orçamentais. O grupo consiste no Gabinete do Orçamento (orçamentos de infra-estruturas em política orçamental e projectos de capital, parcerias público-privadas e cooperação internacional para o desenvolvimento), divisão de RIG (análise de governos provinciais e locais e infra-estruturas provinciais) e divisão de Finanças Públicas (repartida por sector ou função). Cada unidade consiste em profissionais altamente qualificados que realizam análises detalhadas e aprofundam as relações com os sectores relevantes.

O Tesouro Nacional também tem envidado vários esforços no sentido de melhorar a capacidade dos sectores, a saber acções abrangentes de formação em relação às alterações do SCOA, ao IDIP e ao modelo de relatório de infra-estruturas. Também interveio nos casos em que as competências ou o financiamento são insuficientes. Através de seus programas de subvenções condicionais ou IDIP, colabora com as províncias para aumentar a capacidade e melhorar a execução.

Como parte do processo orçamental, o Tesouro Nacional fornece orientações exaustivas no início do ano civil e continua a colaborar com os departamentos locais, provinciais e nacionais na preparação da declaração de política orçamental e do orçamento. Também discute a orientação da política fiscal, as perspectivas económicas e as propostas de orçamento com o Comité Ministerial do Orçamento e o Conselho de Ministros em várias ocasiões, e colabora com instituições de supervisão como a Assembleia Nacional e comissões parlamentares, bem como com o Conselho Nacional das Províncias e sociedade civil.

O processo orçamental envolve a apresentações da declaração de política e do orçamento ao secretariado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Económico e do Trabalho, após apresentação ao Parlamento. Este conselho é uma plataforma de diálogo social que reúne representantes do governo, do sector empresarial, dos sindicatos e da sociedade civil para discutir políticas e legislação antes de serem apresentadas ao Parlamento. Nos últimos três anos, o Parlamento tem vindo a criar um gabinete orçamental no parlamento, que funcionará como instituição de supervisão adicional quando estiver totalmente capacitada.

Factores políticos/institucionais internos

Discussão

O apoio do Tesouro Nacional à integração tem sido enfraquecido na prática por mudanças significativas e frequentes de pessoal desde a saída do Ministro Trevor Manuel e os desafios políticos significativos que o Tesouro Nacional tem enfrentado nos últimos dois anos, sensivelmente.

As mudanças no quadro de pessoal levaram a que técnicos dotados de memória institucional significativa mudassem de unidade (fora do processo orçamental) e fossem transferidos para outras instituições, como o Banco Central ou o sector privado. Embora existisse pessoal competente júnior disponível para pegar as rédeas, estes frequentemente carecem da memória institucional e da reputação para negociar políticas fortes e questões de afectação. No entanto, é evidente que os funcionários do Tesouro Nacional estão cientes da importância de procurar obter um resultado orçamental credível, apesar das diferenças ou deficiências internas. Os entrevistados não se referiram a casos de pessoas a tentar minar o processo orçamental ou o mandato do Tesouro Nacional internamente. Todos os funcionários parecem apoiar o Ministro das Finanças e o director-geral.

Factores técnicos externos

Discussão

As questões relativas à capacidade dos departamentos nacionais e provinciais de planejar e executar despesas de manutenção e de capital de forma integrada foram discutidas em pormenor. Os principais factores resumem-se em:

- Falta de capacidade para avaliar com precisão o custo do ciclo de vida dos projectos de capital, incluindo todas as rubricas correntes relevantes.
- A separação entre analistas sectoriais e gestores orçamentais a nível provincial. O Tesouro Nacional também possui muitos mais analistas do que qualquer departamento provincial, com vários analistas sectoriais provinciais responsáveis por mais de um sector.
- Diferentes definições de manutenção, remodelação e renovação em diferentes províncias. Isso também está relacionado à formação relativa ao SCOA que pode não ter sido transmitida aos respectivos gestores de dados.
- As limitações orçamentais resultam em pressões para fazer cedências quanto aos pagamentos correntes a nível nacional e provincial. Frequentemente, os departamentos reorientam as dotações de manutenção ao pagamento de salários (particularmente quando os ajustes salariais convencionados são superiores ao previsto).

Factores políticos externos

Discussão

Embora o mandato formal do Tesouro Nacional apoie plenamente a integração, este é enfraquecido sempre que comunicações são feitas à margem do processo orçamental. Houve casos em que as afirmações feitas por outros ministros ou pelo presidente na sua alocução do estado da nação que depois necessitaram de acréscimos ao orçamento. O Tesouro Nacional não inclui necessariamente todas as afirmações feitas à margem do processo formal. A decisão depende de como se enquadra no quadro estratégico de médio prazo e nas prioridades nacionais para o crescimento e desenvolvimento inclusivos.

Nos últimos anos, o Tesouro Nacional tem enfrentado uma crescente pressão política em várias frentes, supostamente relacionadas com represálias pessoais dentro do partido no poder, bem como com a fraca despesa em áreas “prioritárias”. As pressões são vistas como uma tentativa de minar o mandato do Tesouro Nacional e de reduzir o seu poder no processo de afectação de recursos e no contexto político. Até certa medida, este sentimento tem-se alargado aos funcionários. A equipa de Finanças Públicas observou alterações na representação dos departamentos nas reuniões do MTEC. No passado, os departamentos enviavam analistas sectoriais e peritos ou o director-geral para negociar as afectações orçamentárias. De acordo com a equipa de Finanças Públicas, com maior frequência, os departamentos enviam os seus directores financeiros para negociar. Por conseguinte, as discussões viraram-se para questões financeiras ao contrário de prioridades estratégicas dos programas, uma vez que os directores financeiros nem sempre estão devidamente informados sobre os resultados da execução dos seus departamentos.

As equipas também constataram que havia uma crescente falta de respeito pelos funcionários do tesouro a certos níveis dos ministérios, departamentos e agências sectoriais. No passado, o director-geral de educação, por exemplo, aceitaria encontrar-se com o director superior das unidades de Finanças Públicas ou RIG responsável por esse sector. Com o aumento da pressão política, esses encontros raramente se realizam, e quando se realizam são minados por encontros posteriores entre o director-geral da educação, por exemplo, e o director-geral do Tesouro Nacional (ou, em alguns casos, entre os próprios ministros). Os funcionários do Tesouro Nacional vêem isto como uma tentativa de contornar o processo orçamental para receber afectações por intermédio das redes pessoais ou de negociação oficial de alto nível.

Embora isto suscite algumas inquietações, o Ministro das Finanças é reconhecido como um ministro importante no Conselho de Ministros e possui poder político significativo. Em grande medida, o ministro pode rejeitar políticas ou despesas inoportáveis que não se enquadrem nas prioridades estratégicas do governo. Esse poder é apoiado pela capacidade reguladora e de execução do Tesouro Nacional. Os entrevistados nas margens relataram que sempre haverá alguns projectos com vertente política. Contudo, representam mais a excepção que a regra.

A África do Sul também tem a sorte de ainda possuir algumas das instituições mais fortes e bem desenvolvidas do continente. A Constituição, a PFMA e legislação equiparada são observadas, apesar das tentativas de contorná-las. As instituições de supervisão, como o Gabinete do Auditor Geral e o Parlamento, também são fortes e respeitadas.

Neste contexto, a integração da despesa corrente e de capital é normalmente prejudicada a nível técnico e de execução, e não necessariamente pelo processo político.

Conclusão e ensinamentos colhidos

Pergunta cinco

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

Discussão

As secções anteriores contêm detalhes dos factores ajustados para aumentar a capacidade de coordenação e o melhor desempenho da despesa corrente e de capital, bem como a incorporação das lições aprendidas ao longo de vários anos no desenvolvimento da capacidade e um melhor acompanhamento e avaliação da despesa.

Algumas das principais constatações do estudo sul-africano são as seguintes:

- Foram documentados muito poucos procedimentos relacionados com a gestão de bases de dados e interacção com os departamentos em todo o processo orçamental, pelo que grande parte do processo depende da memória institucional, dos egos, das personalidades e dos relacionamentos para obter o melhor resultado possível.
- Tem sido desenvolvida uma panóplia de legislação, bases de dados e fóruns para assegurar a integração nas fases de planeamento e dotação orçamental. O sistema carece de incentivos do lado da implementação e execução, o que pode revelar-se problemático no que tange à capacidade do governo ou de das várias instituições para exigir a prestação de contas dos vários departamentos no que respeita à execução da despesa.
- Embora o Tesouro Nacional tenha empreendido várias iniciativas de formação, constatam-se ainda lacunas importantes, o que indica que a formação não atinge as pessoas apropriadas nos departamentos, que existe uma falta de incentivos ou que os desafios com que os agentes de implementação se confrontam não se limitam à falta de capacidades. Poderá ser útil para o Tesouro Nacional colaborar com uma subsecção de funcionários provinciais para identificar as causas dos problemas relacionados com a implementação integrada de despesas correntes e de capital.
- A implementação efectiva da despesa corrente e de capital poderá também beneficiar de uma maior colaboração do Tesouro Nacional como os departamentos e sectores provinciais. Esta colaboração deve ser mais informal do que para efeitos de apresentação. Os funcionários sectoriais devem ter a oportunidade de expressar as suas opiniões e ideias, e o Tesouro Nacional deve procurar comunicar as suas justificações pelas dotações e os resultados esperados das áreas de despesa. Deste modo, todas as partes interessadas estariam em sintonia quanto aos objectivos de execução.
- A retenção de pessoal foi citada como um problema, com as pessoas “boas” a serem aliciadas por outros departamentos provinciais. A resposta política a esta prática não é clara, e poderia ser combatida por um programa dirigido visando empregar um funcionário qualificado em cada sector, assim reduzindo a necessidade de fazer circular as capacidades entre unidades e departamentos.