

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



Relatório de síntese

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

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

Relatório de síntese



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

| | |
|---|----------|
| Sumário executivo | v |
| Introdução | 1 |
| Secção 1: Conceitos e estrutura da pesquisa | 2 |
| Despesas de capital e correntes: definições e considerações | 2 |
| <i>Definição de despesas de capital e correntes</i> | 2 |
| <i>Integração ou separação?</i> | 2 |
| <i>Dimensões da integração</i> | 2 |
| Capacidade dos ministérios das finanças | 3 |
| <i>Determinação das capacidades de coordenação dos ministérios das finanças</i> | 3 |
| Quadro e metodologia da investigação | 3 |
| <i>Delimitação do âmbito da pesquisa</i> | 3 |
| <i>Quadro conceptual da pesquisa</i> | 4 |
| <i>Perguntas de pesquisa</i> | 5 |
| <i>Processo do estudo</i> | 5 |
| Secção 2: Integração da despesa de capital e corrente nos quatro países objecto de estudo de caso | 6 |
| O contexto da integração | 6 |
| Desafios relativos à coordenação das despesas de capital e correntes | 8 |
| <i>Desafios de coordenação em matéria da separação institucional</i> | 9 |
| <i>Desafios de coordenação em matéria da integração institucional</i> | 10 |
| <i>Desafios comuns em matéria da integração</i> | 10 |
| Mecanismos para superar os desafios de coordenação | 11 |
| <i>Definição de objectivos comuns e gestão de processos, actores e informações em prol da integração</i> | 11 |
| <i>Integração das preocupações relativas ao ciclo dos projectos de capital no processo orçamental</i> | 16 |
| <i>Equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os objectivos preconizados para o sector</i> | 20 |

| | |
|--|-----------|
| <i>Inclusão das despesas correntes associadas a projectos de capital (incluindo a manutenção) nas decisões relativas às despesas de capital e orçamentos correntes</i> | 21 |
| Secção 3: Avaliação dos factores que enaltecem ou prejudicam as capacidades de coordenação dos ministérios das finanças | 24 |
| Factores internos de carácter técnico como mecanismos de integração | 24 |
| Outros factores | 25 |
| <i>Capacidades internas, competências e factores culturais</i> | 26 |
| <i>Factores externos</i> | 28 |
| <i>Resumo dos factores-chave de apoio à capacidade de coordenação</i> | 29 |
| Secção 4: Resumo e conclusão | 31 |
| <i>Bibliografia</i> | 33 |
| Anexo 1: Contextualização dos conceitos principais aplicados no estudo | 34 |
| Anexo 2: Quadro consolidado de investigação | 41 |
| Anexo 3: Avaliação da integração | 45 |

Sumário executivo

A integração apropriada das despesas de capital e correntes é uma dificuldade enfrentada por muitos ministérios das finanças em África, a nível da coordenação orçamental. Este relatório avalia a eficácia dos mecanismos aplicados pelos ministérios das finanças do Botswana, da Namíbia, do Ruanda e da África do Sul com vista a integrar estas despesas no processo orçamental geral. Procura responder à seguinte pergunta: *Que condições devem estar reunidas para os ministérios das finanças em países com diferentes estruturas institucionais e condições económicas poderem coordenar as actividades de vários actores a fim de integrar a despesa pública de capital e corrente?*

Principais definições e conceitos

A definição de despesa de capital e corrente no contexto de um país em desenvolvimento não é tarefa fácil. No domínio das estatísticas internacionais das finanças públicas, as despesas de capital são inequivocamente definidas como despesas em activos públicos a serem utilizados na produção e fornecimento de bens e serviços, onde a vida do activo é superior a um exercício financeiro e o activo não se destina a revenda. Todavia, os países em desenvolvimento frequentemente distinguem as despesas de capital maiores e menores nos seus orçamentos, imputando as despesas maiores às despesas correntes financiadas pelos doadores nos orçamentos de desenvolvimento. Posta esta situação, para entender as diferenças entre a gestão das despesas de capital e correntes é necessário saber como se faz a integração dos processos e dotações de verbas no orçamento de desenvolvimento e dos processos e dotações de verbas no orçamento corrente.

Um grau adequado de integração das despesas de capital e correntes é um critério fundamental da gestão das finanças públicas (GFP). Embora seja importante prestar atenção às escolhas de investimento em activos de capital, hoje é comum aceitar que o processo de orçamentação das despesas de capital deve ser parte integrante do sistema geral de GFP. Em princípio, concorrendo os orçamentos de capital e correntes para o mesmo objectivo, estes devem ser elaborados de forma integrada, embora haja razões por gerir as despesas de capital separadamente das despesas correntes. Por exemplo, na selecção e gestão de projectos de capital devem ser considerados factores específicos (como o custo do ciclo de

vida, as taxas de retorno ou o agravamento dos custos ao longo de períodos de implementação plurianuais), o que exige diferentes informações, processos e capacidades durante a preparação e implementação do orçamento.

As despesas de capital e correntes podem ser categorizadas em diferentes dimensões e a diferentes níveis, consoante o país. Em todo o ciclo orçamental, as despesas de capital e correntes podem ser apresentadas separadamente à legislatura (dimensão de apresentação), com dotações distintas pela legislatura (dimensão legislativa) e planeadas, imputadas, administradas e controladas por diferentes serviços públicos (dimensão institucional). O estudo analisou os factores, as regras e os processos que contribuem para que os ministérios das finanças integrem as despesas de capital e correntes num contexto de objectivos comuns, embora existam graus de discriminação em termos de práticas legislativas, institucionais ou de apresentação. Isto se designa a dimensão de gestão.

Esses factores, regras e processos foram considerados elementos fundamentais para a capacidade de coordenação dos ministérios das finanças. Enquanto a competência se refere ao volume ou ao alcance dos insumos do ministério de uma qualidade adequada (como recursos humanos e sistemas informáticos), a capacidade consiste na transformação desse volume em desempenho. O nível até ao qual os ministérios das finanças transformam competências em capacidades depende de factores internos e externos, como também factores de carácter técnico e político. As tarefas que um ministério das finanças pode assumir com sucesso num sistema orçamental (a sua competência) são determinados pela sua capacidade e os mecanismos técnicos específicos do sistema, e a forma como a economia política e os incentivos institucionais permitem a efectiva aplicação desses mecanismos. Os estudos realizados identificaram tipologias das diferentes capacidades exigidas de um ministério das finanças. Por exemplo, Krause (2015) distingue quatro categorias de capacidades – analítica, executora, regulamentar e de coordenação – e classifica as principais funções de gestão das finanças públicas do governo em relação a essas capacidades.

Os autores deste relatório basearam-se nessa definição de capacidades do ministério das finanças e sua desagregação em várias tipologias para avaliar as capacidades de integração das

despesas de capital e correntes, e analisar os factores que para isso contribuem. Igualmente, aplicaram a teoria da coordenação para identificar os desafios inerentes à coordenação das despesas de capital/correntes e descrever os mecanismos utilizados pelos ministérios das finanças para superar esses desafios. Especificamente, aplicaram o conceito de dependências entre actividades da teoria da coordenação e a distinção que a teoria de coordenação faz entre a definição de objectivos, a ligação entre os objectivos e as actividades, e a gestão da informação como um recurso transversal a todas as actividades.

Enquadramento do estudo

O âmbito do estudo cingiu-se à análise da despesa de capital pelo governo central em infra-estruturas públicas (escolas, clínicas e hospitais, prisões e esquadras de polícia), com destaque para a fase do ciclo orçamental representada pela elaboração do orçamento. Além de analisar os processos gerais, as equipas de estudo analisaram especificamente a integração no sector da educação para efeitos comparativos.

A principal questão em apreço foi subdividida com se segue:

1. **Descrição do contexto de integração das despesas correntes e de capital:** Quão integrada ou separada é a gestão das despesas de capital (capex) e das despesas correntes nas dimensões jurídica, institucional e de apresentação (quadro de contexto do investimento)? Em que medida são as responsabilidades de gestão das despesas descentralizadas? Para formular conselhos de políticas relativos a diferentes contextos de integração, o estudo analisou a integração da perspectiva das dimensões institucional, legal e de apresentação (e as diferenças inerentes às mesmas) para contextualizar e medir a capacidade de coordenação na dimensão de gestão, visto ser importante identificar os mecanismos mais apropriados nos diversos contextos.
2. **Avaliação da integração da despesa de capital:** O que sugerem os resultados da GFP (decisões prudentes em relação à despesa de capital, orçamento de capital credível, fluxos fiáveis de recursos para projectos de despesa de capital, prestação de contas institucionalizada) sobre a integração das despesas de capital e correntes? O estudo avaliou os sinais de integração excessiva (decisões sobre a despesa de capital não tomadas de forma integrada ou conjuntamente com as decisões relativas ao orçamento de despesas correntes, face a um quadro comum de objectivos e prioridades, e os custos correntes associados às despesas de capital que não figuram no orçamento), bem como a subintegração (ausência de procedimentos, análises e informações específicos, aplicáveis a projectos de capital).
3. **Evidências de capacidade de coordenação:** Quais são os pontos fortes e fracos da capacidade de coordenação do ministério das finanças no sentido de gerir a integração da despesa de capital? Quão bem tem o ministério gerido os pontos fracos? Que contribuição pode ser feita para os resultados de integração observados? O estudo descreveu

os mecanismos de coordenação dos quatro ministérios das finanças em matéria da definição de objectivos apropriados para os orçamentos de capital e corrente (recurso a quadros idóneos); identificar processos de coordenação dos actores e actividades para uma integração adequada; e gerir o fluxo de informações entre os actores e as actividades no sistema.

4. **Factores que enaltecem ou prejudicam as capacidades:** Que capacidades analíticas, regulamentares e de execução afectam a capacidade de coordenação do ministério das finanças? Quais factores – incentivos internos ou externos, técnicos ou políticos / institucionais – afectam a sua capacidade de coordenar a integração das despesas de capital e correntes? O estudo investigou os atributos de diferentes factores para explicar a cadeia, desde os mecanismos utilizados até aos resultados de integração observados.
5. **O que os ministérios das finanças podem fazer:** 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 situações? Que ilações foram colhidas? Que conselhos de política surgem do estudo?

Constatações a respeito do contexto de integração e desafios comuns em matéria da integração

Contexto de integração: O Botswana, a Namíbia e o Ruanda aplicam o conceito de orçamento de desenvolvimento como mecanismo de apresentação e/ou de dotação de verbas nos seus sistemas de finanças públicas. Nos três casos, esses orçamentos abrangem projectos de desenvolvimento empreendidos pelo governo e compreendem não apenas despesas de capital, como também despesas correntes (uma parte relativamente pequena). A África do Sul não aplica o conceito de orçamento de desenvolvimento nem de agregação de projectos de desenvolvimento como mecanismo de planeamento ou gestão orçamental no seu sistema de finanças públicas, além dos subsídios para infra-estruturas concedidos pelo governo central aos governos subnacionais, que, em certo modo, podem ser vistos como uma forma de orçamentação para o desenvolvimento.

É na dimensão institucional que uma forte separação provoca problemas sérios de coordenação. Em relação a esta dimensão, os quatro países enquadram-se em dois grupos. A África do Sul e o Ruanda possuem instituições de despesas de capital e correntes mais integradas, apesar da separação institucional do planeamento e da orçamentação. Em ambos os países, uma instituição ou unidade é responsável pela gestão dos orçamentos de capital e correntes. O Botswana e a Namíbia separam o planeamento e a orçamentação, bem como as despesas de capital e correntes em termos das instituições responsáveis. O sistema da Namíbia apresenta o maior nível de separação institucional, com separação total a partir do centro até aos ministérios. O Botswana possui um ministério (e, como tal, uma responsabilidade política integrada), mas duas unidades no centro e separação a nível dos ministérios.

Desafios de coordenação: No Botswana e na Namíbia, as despesas de capital e correntes são orçamentadas e dotadas por diferentes actores tanto a nível dos ministérios como a nível central. Em vez de assegurar que se dê o tratamento apropriado às despesas de capital, o principal desafio em todo o processo de elaboração do orçamento é o de garantir que os objectivos definidos nos processos paralelos sejam partilhados (ou que as decisões em ambos os processos assentem no consenso quanto às necessidades e prioridades) e que os actores, os processos e o fluxo de informações sejam coordenados para que informação de qualidade sobre as despesas de capital e correntes seja partilhada entre o processo de despesa corrente e de capital. Em contrapartida, no Ruanda e na África do Sul, o principal desafio não é tanto o de garantir a definição de objectivos comuns e a partilha de informação, mas sim o de garantir que os principais resultados de um ciclo de projectos sólido sejam considerados oportunamente e na íntegra durante o ciclo orçamental. Esses resultados incluem os planos, a definição dos custos, a avaliação, a revisão e o controlo dos projectos. Nestes países, o principal desafio reside no alinhamento entre os ciclos de orçamentação e de determinação de projectos.

Isto não implica que a coordenação de objectivos e informações tenha ocorrido sem problemas na África do Sul e no Ruanda ou que os resultados do ciclo de projectos tivessem sido bem coordenados e de qualidade na Namíbia e no Botswana. O estudo constatou também que existem muitos desafios em comum, decorrentes de deficiências nos ciclos orçamentais e de projecto, independentemente de haver integração institucional ou não. Estes incluem a qualidade da determinação e previsão dos custos; previsão das despesas de manutenção; e conseguir o equilíbrio entre as despesas de capital e correntes para alcançar os resultados preconizados pelo respectivo sector, com provisionamento insuficiente para despesas de capital.

Mecanismos para superar os desafios de coordenação

Definição de objectivos comuns e gestão de processos, actores e informações em prol da integração (evitando a subintegração): Os sistemas de GFP dos quatro países possuem elementos destinados a promover a definição de objectivos comuns e a coordenação dos processos, actores e informações, particularmente fortes no Ruanda e na África do Sul, cujos países não separam as funções de planeamento e de orçamentação entre instituições públicas. Estes elementos incluem:

- O uso de estratégias sectoriais e de uma fase de orçamentação estratégica durante o processo orçamental para definir objectivos comuns relativos às decisões de despesas de capital e correntes: um elemento de destaque no processo seguido na África do Sul e no Ruanda é a integração e a coerência entre a despesa dos sectores/ministérios, departamentos ou agências (MDA) e os objectivos sectoriais definidos nas estratégias sectoriais. Essas estratégias também são integradas nos quadros de despesa a médio prazo e servem de mecanismo de

coordenação adicional em ambos os países. Na Namíbia, existe um quadro de despesa a médio prazo integrando a despesa de capital e corrente, mas é distinto do processo orçamental anual em vários aspectos, sendo em grande parte o processo anual que determina as dotações.

- O uso de um calendário orçamental que é aplicado na prática e serve para definir a sequência das actividades e decisões durante o processo orçamental, permitindo a coordenação dos fluxos de informação.
- O uso de processos e instrumentos de informação integrados para decisões relativas às despesas de capital e correntes: os processos integrados do Ruanda servem de bom exemplo de como as decisões relativas às despesas de capital e correntes são tomadas no decorrer de um único processo, embora em duas fases. A integração do processo é evidenciada pela utilização dos mesmos instrumentos de informação, a participação dos mesmos actores e a coerência das regras que regem ambos os orçamentos, primando pela integração das despesas. O processo da África do Sul apresenta também estes elementos. O sistema do Botswana não aplica semelhantes processos, regras ou instrumentos de informação que integram a despesa até à fase das principais dotações de despesa de capital e corrente, após o qual dois conjuntos de propostas são analisados em simultâneo pelo Comité de Estimativas. Contudo, recentemente, a Namíbia introduziu várias alterações para uma melhor integração do processo, aproximando-o do tipo de práticas utilizadas no Ruanda.
- Estruturação dos processos de revisão do ministério das finanças para avaliar em simultâneo as despesas de capital e correntes: este é o caso na África do Sul. No Botswana, em contrapartida, os processos de revisão do ministério das finanças ocorrem de forma separada durante grande parte do processo de elaboração do orçamento.¹ Se a integração no nível do ministério das finanças for fraca, os sistemas contam com a integração de processos a nível do ministério de tutela. No Botswana, as despesas de desenvolvimento financiam o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) quinquenal, sendo as novas propostas de projectos introduzidas pelo processo do PND. A expectativa é que, durante o processo orçamental anual, os ministérios de tutela assegurem a cobertura das obrigações de despesa corrente associadas às despesas de desenvolvimento. Para tal, os MDA devem possuir processos que permitam o intercâmbio de informações entre os técnicos de finanças e os técnicos de desenvolvimento. Durante o trabalho de campo, foi constatado que isto nem sempre ocorre na prática. Recentemente, a Namíbia registou progressos em relação à integração dos processos a nível central, com o Ministério das Finanças a coordenar o convite à apresentação de propostas de orçamento e acompanhando os processos

¹ Algumas reformas ao processo foram introduzidas no processo orçamental de 2017, após ter sido concluído o trabalho de campo para este estudo, incluindo audições conjuntas com os ministérios da tutela nas fases iniciais do processo.

com a Comissão Nacional de Planeamento (CNP), embora as decisões finais sobre as dotações orçamentais continuem a ser tomadas separadamente.

- O uso de informações actualizadas, coerentes e precisas sobre as despesas de capital e correntes, organizadas consoante as rubricas orçamentais aplicadas aquando da tomada de decisões em relação à despesa: um elemento-chave em tais situações é a existência de sistemas sólidos de gestão financeira e de um plano de contas (PdC) comum e multidimensional, conforme constatado no Ruanda, na África do Sul e na Namíbia. O Botswana não possui uma estrutura integrada de orçamento e contas. As despesas de capital (desenvolvimento) e despesas correntes (operacionais) são apresentadas de forma diferente no PdC. As despesas correntes são registadas em segmentos consoante a disposição do orçamento, a conta e o centro de custos; as despesas de desenvolvimento são registadas apenas nos centros de custos, que são agregados por projecto. Igualmente, os códigos dos centros de custos para despesas correntes e de desenvolvimento são diferentes, o que implica que é impossível associar os custos correntes de manutenção e de mão-de-obra (no orçamento corrente/operacional) aos projectos de desenvolvimento (no orçamento de desenvolvimento).

Integração dos problemas com o ciclo de projectos de capital no processo orçamental (evitando a integração excessiva): os sistemas GFP dos quatro países apresentam recursos específicos para planear e gerir projectos de investimento de capital, a saber:

- Definição de requisitos específicos de informação para propostas de investimento de capital: os quatro países exigem que as propostas de projectos de investimento sejam acompanhadas de informações adicionais. Em três casos – Namíbia, Botswana e Ruanda – essa informação serve para aprovar os projectos durante um processo de aprovação de projectos separado. Na África do Sul, a informação é utilizada para aprovar os projectos de forma integrada, sendo as despesas correntes incluídas nas propostas dos MDA.
- A realização de estudos/avaliações de viabilidade para comprovar a optimização da despesa e a exequibilidade: a Namíbia, o Ruanda e a África do Sul exigem a realização de várias avaliações para todos os projectos, incluindo uma avaliação da viabilidade económico-financeira. No Ruanda e na África do Sul, o alcance e a profundidade da análise dependem do tipo e da dimensão do projecto proposto. Aquando da submissão do projecto para a primeira fase de aprovação, todas as avaliações necessárias deverão ter sido realizadas e financiadas pelos MDA promotores. Os ministérios das finanças no Ruanda e na África do Sul analisam e avaliam a viabilidade dos projectos antes de os propor para financiamento. Na Namíbia, todos os projectos fazem objecto de estudos de viabilidade – nesta fase são aprovados para efeitos de financiamento antes de

o próprio projecto ser aprovado, dando azo a um ciclo de projectos muito moroso.

- O recurso a comités de projecto/investimento para aprovar os projectos: o Botswana e o Ruanda possuem comités responsáveis por aprovar projectos. Uma diferença fundamental entre o Comité de Revisão de Projectos e do Orçamento do Botswana, que aprova os projectos, e o Comité de Investimentos Públicos do Ruanda é que o último é o único ponto num ciclo integrado responsável pela apreciação dos investimentos de capital. Além disso, os projectos propostos decorrem de várias consultas a nível dos sectores que integram as despesas de capital e correntes. O Comité de Revisão de Projectos e do Orçamento do Botswana é apenas um passo no processo relativo à despesa de capital e está desconectado do processo da despesa corrente; no Ruanda, o Comité de Investimentos Públicos é o único passo focado nas despesas de investimento, sendo o ponto final de uma série de etapas totalmente integradas.
- Acompanhamento dos projectos de capital: o acompanhamento da implementação de cada projecto de capital constitui um elemento fundamental da gestão da despesa de capital nos quatro países. Embora esta seja a situação em qualquer ciclo de projecto bem gerido, a integração desta informação no processo orçamental é o foco deste artigo. No Ruanda, a Unidade de Gestão e Monitoramento do Programas dos serviços orçamentais do ministério das finanças é responsável por prestar apoio à implementação, ao acompanhamento e à avaliação dos projectos por parte dos MDA; cada ministério também está dotado da sua própria Unidade de Implementação de Projectos, responsável por fazer o acompanhamento dos seus projectos. Na África do Sul, o modelo de relato sobre as infra-estruturas a nível provincial e a base de dados dos projectos de capital a nível dos ministérios centrais são intervenções importantes que permitem a prestação de contas ao Tesouro Nacional em relação ao planeamento e implementação de projectos de capital nas províncias. Ambas as bases de dados assentam num PdC padronizado. Na Namíbia, cabe às equipas sectoriais da CNP acompanhar a implementação dos projectos, sendo a informação utilizada para a dotação de verbas e actualizar os dados a respeito dos projectos no orçamento de desenvolvimento. Este processo conta também com o apoio do PdC e de um sistema consolidado de gestão financeira. O sistema de acompanhamento no Botswana é executado por técnicos de planeamento dos MDA destacados para os ministérios, mas respondendo ao director de programas de desenvolvimento no ministério das finanças. Esta tarefa é independente do acompanhamento da despesa corrente.

Equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os resultados preconizados pelos sectores: quer se trate da separação ou integração institucional, um dos principais desafios enfrentados pelos ministérios das finanças é o de

equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os resultados preconizados pelos sectores. Os mecanismos abaixo referidos contribuem para superar este desafio.

- A aplicação de limites orçamentais: tanto a Namíbia como o Botswana asseguram que as verbas aprovadas durante os processos de decisão relativas às despesas de capital e correntes não excedem o limite máximo agregado ao fixar um limite máximo para cada processo antecipadamente no quadro orçamental. Embora este mecanismo permita uma melhor coordenação das decisões para efeitos da disciplina orçamental, não garante que os sectores individuais consigam um equilíbrio apropriado e pode incidir sobre o equilíbrio e as cedências a nível centralizado. Em contrapartida, no Ruanda, esses limites máximos de despesas de capital e correntes são emitidos aos MDA mais tarde durante o processo de preparação do orçamento (separadamente, consoante o projecto seja financiado pelo país ou pelos doadores). Estes são definidos com base nos planos nacionais e nas despesas do ano anterior, como também pelas estratégias sectoriais e uma primeira fase de planeamento sectorial conjunto (integrando actores centrais e sectoriais), resultando em solicitações de capital dirigidas pelo sector.
- Aplicar subvenções reservadas a determinadas despesas: embora a modalidade se revista de diferenças significativas, na África do Sul, a aplicação de subvenções condicionais baseadas nos resultados para a despesa em infra-estruturas, com vista a combater o baixo nível de investimento de capital pelas províncias, é semelhante ao do Ruanda. Verbas são reservadas para despesas de capital em conformidade com as propostas de despesa apresentadas pelas agências de despesa de forma a garantir uma despesa de qualidade e um saldo apropriado. Embora tais mecanismos sejam apropriados em algumas situações, são equiparados à separação institucional e de processos entre as despesas de capital e correntes, mas apenas para uma proporção inferior das despesas de capital. À semelhança do que se passa no Botswana, onde existe uma total separação institucional e de processos, esta modalidade exige uma concepção cuidadosa dos processos e incentivos para evitar a dotação de verbas em conformidade com critérios de despesas de capital e prioridades além das capacidades aos sectores, e garantir que as implicações das despesas correntes sejam integradas nas decisões relativas aos orçamentos de capital e correntes.

Inclusão dos custos das despesas correntes associadas a projectos de capital (incluindo os custos de manutenção) em decisões relativas às despesas de capital e orçamentos correntes: a projecção e integração das despesas correntes (incluindo os custos de manutenção) associadas aos bens de capital após a conclusão dos projectos é um aspecto que não está bem definido em nenhum dos quatro países, quer apliquem separação ou integração institucional. Esta situação surge do facto que, nem que exista um orçamento a médio

prazo, os projectos com um ciclo mais curto têm de aguardar os ciclos orçamentais posteriores ao da proposta inicial para fazer face a esses custos. Um problema adicional é a qualidade das estimativas de custos. As soluções identificadas para esta dificuldade incluem:

- Determinação dos custos pelo ciclo de vida: a África do Sul exige que os custos do ciclo de vida de todos os projectos de capital sejam definidos, incluindo custos de capital, exploração e manutenção, e que uma análise de sensibilidade dos principais parâmetros seja realizada. As directrizes relativas ao planeamento das despesas de capital que acompanham as instruções relativas ao Quadro de Despesas a Médio Prazo no início de cada processo orçamental, definem os parâmetros para a determinação dos custos.
- Recurso a profissionais para a realização dos estudos de viabilidade: na Namíbia, as estimativas de custo para projectos de infra-estruturas públicas no orçamento de desenvolvimento são fiáveis porque são realizadas por firmas profissionais contratadas pelo Ministério das Obras Públicas e Transportes. No Botswana, o cálculo dos custos de capital dos projectos de desenvolvimento por medidores-orçamentistas afectos ao Departamento de Serviços de Construção e Engenharia no Ministério da Ciências também contribui para a produção de estimativas de custos mais precisas, embora não para os custos de desenvolvimento de longo prazo.
- Aplicação de um horizonte de longo prazo no orçamento de desenvolvimento: no PND do Botswana, o custo total dos projectos deve ser fixado por cinco anos. Estes custos são actualizados conforme necessário durante o processo anual do orçamento de desenvolvimento. No entanto, embora o PND contenha os custos prospectivos, os formatos dos orçamentos não oferecem um mecanismo para que esses custos sejam reflectidos além do exercício financeiro.
- Processos dos ministérios de tutela: os estudos do Botswana e da Namíbia revelaram que o grau de inclusão de novos custos operacionais associados a projectos de capital nas propostas de orçamentos de despesas correntes depende dos processos adoptados pelos respectivos ministérios. Na Namíbia, os ministérios responsáveis pela prestação de serviços iniciam seus ciclos de planeamento e orçamentação a nível distrital, de modo que os funcionários a nível regional e distrital tenham conhecimento dos novos bens de capital que estão previstos para entrar em funcionamento e devem incluir as suas necessidades oportunamente.
- Consagração dos custos de manutenção: os quatro países enfrentam problemas em garantir a manutenção de longo prazo dos bens de capital. Mesmo quando os custos de manutenção são correctamente estimados e verbas adequadas são disponibilizadas, os custos de manutenção são vulneráveis a pressões de outras despesas correntes. Na África do Sul, a partir de 2017/18, 20 por cento das dotações intergovernamentais para as infra-estruturas de

educação serão consagrados e ficarão reservados para efeitos de manutenção apenas. Embora existam vários argumentos fortes contra a consagração das despesas, estes devem ser analisados em relação às consequências da contínua suborçamentação e sub-execução das despesas de manutenção e custos associados a longo prazo. A consagração de despesas de manutenção por intermédio de subvenções ou exclusão de transferências poderá ser uma solução viável para este problema de integração dos orçamentos de despesas de capital e correntes.

Avaliação dos factores susceptíveis de impedir ou promover a capacidade de coordenação dos ministérios das finanças

O estudo examinou como os mecanismos técnicos acima descritos interagem com outras variáveis para determinar a capacidade de coordenação dos ministérios das finanças no sentido de integrar as despesas de capital e correntes.

Competências e capacidades internas, e factores culturais: o estudo constatou que a capacidade de coordenação dos ministérios das finanças está fortemente ligada ao perfil interno de competências e outras capacidades. Os factores específicos são:

- Competências em matéria de análise de políticas, número de efectivos e retenção dos mesmos, e a resultante capacidade analítica e qualidade dos dados: em todos os países, o número de funcionários envolvidos na dotação de verbas dos ministérios e suas competências e experiência influenciam a capacidade do ministério de coordenar a despesa. Especificamente, é imprescindível que haja quadros suficientes com competências em matéria de análise económica/política. Por exemplo, a Namíbia sofre de escassez de economistas seniores e o Botswana tem pouco pessoal com competências de análise de políticas. Em contrapartida, o conhecimento profundo dos respectivos sectores e as capacidades analíticas dos quadros dos ministérios das finanças no Ruanda e na África do Sul permitem uma colaboração de qualidade entre o ministério das finanças e os ministérios da tutela, bem como as capacidades gerais de coordenação.
- Memória institucional e experiência: um problema emergente na África do Sul é a elevada taxa de rotação do pessoal do Tesouro Nacional e a perda de quadros superiores com uma vasta memória institucional – o elemento que lhes conferia domínio ao lidar com os sectores – para unidades fora do processo orçamental ou da própria função pública.
- A estrutura organizacional do ministério das finanças: A organização da divisão ou divisões do ministério das finanças que lidam com as dotações orçamentais por sector promove a capacidade de coordenação. Na Namíbia, no Ruanda e na África do Sul, algumas partes das funções do gabinete do orçamento estão repartidas por

sector, assim promovendo relações mais fortes com os ministérios sectoriais, melhores conhecimentos dos respectivos sectores e capacidades analíticas. No entanto, a África do Sul também demonstra que estruturas complexas exigem uma maior coordenação dos processos do ministério das finanças.

- Capacidade de capacitação: no Ruanda e na África do Sul, as tarefas de coordenação são complementadas pelo reforço das capacidades de outros actores no processo orçamental através de acções de formação e apoio técnico e administrativo contínuo (disponibilidade para responder a dúvidas e prestar assistência). Para os ministérios das finanças de ambos os países, a formação e o reforço de capacidades eram vistos como factores essenciais para a colaboração com os restantes serviços do governo.
- A capacidade de definir, comunicar e fazer cumprir as regras e processos correctos: no Ruanda, embora existam directrizes detalhadas tendentes a promover a integração das funções a nível sectorial, a falta de orientações claras a respeito da determinação das despesas correntes associadas a projectos de capital resulta numa integração deficitária dessa informação no processo orçamental. Na África do Sul, tanto os processos integrados como os do orçamento de capital são regidos por directrizes actualizadas anualmente que respondem aos desafios orçamentais efectivos e emergentes. Os estudos revelaram exemplos de como a fraca gestão dos processos e das necessidades de informação podem prejudicar a capacidade de coordenação.
- Unidades de controlo da despesa: PdC consolidados e sistemas integrados de informação são importantes para a integração da despesa. O nível de eficácia das mesmas, porém, é função da capacidade do ministério das finanças no sentido de gerir informações orçamentais. Na África do Sul, por exemplo, a Unidade de Estatísticas sobre as Finanças Públicas, afecta ao Gabinete do Orçamento, desempenha um papel fundamental na elaboração do PdC e de acções de formação sobre a sua implementação. No Ruanda, cabe à Unidade de Gestão e Monitorização de Programas o acompanhamento da informação financeira sobre a implementação dos projectos.
- Um ministério das finanças orientado para os resultados e promotor da reforma: os ministérios das finanças no Ruanda e na África do Sul esforçam-se por abordar questões que surgem durante o processo orçamental, da perspectiva da reforma e com o desejo que as políticas públicas sejam coroadas de sucesso. Em ambos os casos, uma cultura que prima pela supervisão dos objectivos em vez de pelos devidos processos administrativos promove a colaboração entre unidades e quadros no ministério das finanças.

Factores externos: embora a capacidade interna e uma cultura favorável do ministério das finanças possam contribuir para reforçar de coordenação, os estudos de caso também demonstram como os factores externos podem ter o efeito oposto.

- Falta de capacidade de outros actores governamentais: os estudos de caso confirmaram que as fracas capacidades em matéria de planeamento, orçamentação e análise nos demais serviços do Estado dificultam a coordenação dos actores governamentais para a integração das despesas de capital e correntes a todos os níveis do processo orçamental. Esta é a situação que se regista no Botswana e na Namíbia, onde há maior integração ao nível dos ministérios em razão da elevada separação institucional e de gestão no centro. No entanto, a integração central pode ser facilmente fragilizada em razão das fracas capacidades nos outros serviços. Por exemplo, a África do Sul sofre uma particular deficiência de capacidades a nível provincial, onde se regista uma carência de analistas de políticas e/ou uma fraca capacidade de gestão orçamental nos sectores, bem como a nível central em alguns governos provinciais. No Ruanda, a integração é apoiada pelas capacidades de planeamento e de orçamentação do sector. Contudo, gerir o orçamento de capital e a integração das informações do orçamento de capital apropriadamente no processo orçamental incide sobre o bom aproveitamento dos fundos de investimento.
- Atribuições favoráveis, apoio político e poderes do ministério das finanças: sem o poder apropriado para regulamentar e gerir os processos orçamentais, os mecanismos de integração dos processos relativos às despesas de capital e correntes, bem como as informações correntes, serão ineficazes. A pesquisa revela que **o poder efectivo depende das capacidades dos ministérios das finanças, das suas atribuições técnicas ou legais e de factores políticos “intangíveis”**. Na Namíbia, as atribuições conferidas à CNP pela constituição, no sentido de definir as prioridades e as orientações do desenvolvimento nacional, afectou o poder do Ministério das Finanças de estabelecer regras e processos integrados de orçamentação, embora a sua autoridade em matéria da GFP seja inequívoca. Na África do Sul, o controlo do Tesouro Nacional sobre as finanças públicas é resultado das atribuições concedidas por lei (nomeadamente, pela Constituição, pela Lei de Gestão das Finanças Públicas e pela Lei de Gestão de Finanças Municipais) e da forma como tem vindo a executar essas atribuições por intermédio de legislação subordinada abrangendo todas as esferas do governo, bem como as suas capacidades de execução e de análise. Por sua parte, o poder do Ministério das Finanças e do Planeamento Económico do Ruanda recebeu um ímpeto 2009, ao serem consolidadas as suas atribuições de autoridade e funções de planeamento, incluindo a autoridade para gerir o financiamento e supervisão de projectos de capital.

Conclusão

O estudo identificou vários mecanismos que têm vindo a ser adoptados pelos ministérios das finanças para coordenar da melhor forma a integração das despesas de capital e correntes em diferentes situações de separação institucional, legislativa e

de apresentação. No entanto, não basta adoptar esses mecanismos como estratégias individuais para promover a integração, e a definição desses mecanismos é muito diferente de implementá-los efectivamente, sobretudo quando incidem sobre as acções de outros actores.

A capacidade de coordenação pode ser reforçada se os ministérios das finanças introduzirem mecanismos e competências específicas em matéria do sistema orçamental:

- Diferentes problemas de coordenação requerem mecanismos diferentes. Mas alguns mecanismos podem responder a vários desafios de coordenação, a saber, a introdução de um calendário orçamental para criar um processo orçamental previsível; estratégias abrangentes e integradas, quadros orçamentais e PdC; e bases de informação comuns.
- Os ministérios das finanças devem possuir um número adequado de quadros qualificados, dotados de capacidades analíticas em particular.
- Os ministérios de finanças que organizam partes do orçamento relativos a sectores têm mais probabilidade de coordenar outros actores, em particular os ministérios de tutela, porque estão em condições de obter conhecimentos e experiência do sector para aprofundar relacionamentos e colaborar cabalmente com outros actores.
- Regulamentos fortes são importantes para orientar as actividades de outros actores e prescrever o que deve ser tomado em linha de conta quando as decisões são tomadas.
- A capacidade de reforçar as capacidades de outros actores (através de acções formais e informais de formação) é essencial.
- O controlo das despesas é fundamental. Um ministério financeiro bem informado contribui para assegurar que os demais actores na função pública tomem decisões bem ponderadas e prestem contas; um ministério das finanças mal informado não poderá coordenar actividades e decisões, nem terá a capacidade para fazer cumprir as regras e os regulamentos.
- Os ministérios das finanças orientados para resultados, dispostos a ajustar os processos internos e externos para fazer face aos desafios emergentes e colaborar internamente são mais propensos a coordenar outros actores e estabelecer requisitos de informação apropriados. Da mesma forma, aqueles que capacitam os seus próprios quadros revelam uma maior propensão para liderar outros actores.
- É fundamental que os ministérios das finanças gozem do apoio político no governo. Nos casos em que falta esse apoio, outros factores, como as capacidades analíticas e de acompanhamento, bem como o seu relacionamento e colaboração com outros actores, tornam-se elementos críticos.

Os estudos de caso revelam que a existência da maioria ou de todas as características internas básicas contribui para que os mecanismos promovam a integração, mesmo quando factores externos impedem os processos. No entanto, as circunstâncias

do país (ou factores externos) determinam quais as características internas que são mais importantes. Por exemplo, nos países em que o mandato do ministério das finanças não abrange o orçamento de capital, a sua própria capacidade de analisar as propostas de despesas de capital e correntes, e de colaborar com a instituição responsável, é crucial. Por último, os estudos de caso confirmaram a hipótese de que as diferentes

capacidades dos ministérios das finanças são interdependentes. Por exemplo, a capacidade analítica depende da capacidade de criar bases de dados robustas no domínio do orçamento, que, por sua vez, dependem da capacidade de regulamentação e coordenação. Regra geral, estas dependem de uma combinação apropriada de habilitações, bem como da organização e cultura internas.

Introdução

A integração apropriada das despesas de capital e correntes é uma dificuldade enfrentada por muitos ministérios das finanças em África, a nível da coordenação orçamental. Este relatório avalia a eficácia dos mecanismos aplicados pelos ministérios das finanças do Botswana, na Namíbia, no Ruanda e na África do Sul com vista a integrar essas despesas no processo do orçamento geral. Procura responder à seguinte pergunta: *Que condições devem estar reunidas para os ministérios das finanças em países com diferentes estruturas institucionais e condições económicas poderem coordenar as actividades de vários actores a fim de integrar a despesa pública de capital e corrente?* O trabalho de campo foi realizado em 2016 e as constatações contidas neste relatório constituem um resumo dos sistemas em vigor nos países objecto de estudo de caso e as ilações colhidas face à situação vivida na altura.

O estudo é o primeiro de uma série de projectos que integram o programa de investigação preconizado pela Iniciativa

Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) em matéria das capacidades dos ministérios das finanças. O programa visa examinar e fornecer orientações aos ministérios das finanças africanos em matéria de questões políticas fundamentais relacionadas com as capacidades institucionais. O tema relativo às despesas de capital e correntes foi identificado por se tratar de uma política importante para os países membros da CABRI.

Este relatório consiste em quatro secções principais. A Secção 1 contém um resumo do quadro conceptual e explica a estrutura e o processo de investigação (o Anexo 1 faz um balanço exaustivo do quadro conceptual). A Secção 2 descreve as principais constatações relativas às práticas de cada país no que respeita à integração das despesas de capital e correntes. A Secção 3 contém informação sobre os factores que afectam a capacidade dos ministérios das finanças de administrar efectivamente essas práticas, e a Secção 4 apresenta as conclusões e recomendações.

SECÇÃO 1

Conceitos e estrutura da pesquisa

Despesas de capital e correntes: definições e considerações

Definição de despesas de capital e correntes

A definição da despesa de capital e corrente no contexto de um país em desenvolvimento não é tarefa fácil. No domínio das estatísticas internacionais das finanças públicas, as despesas de capital são inequivocamente definidas como despesas com activos públicos a serem utilizados na produção e fornecimento de bens e serviços, onde a vida do activo é superior a um exercício financeiro e o activo não se destina a revenda. Todavia, os países em desenvolvimento frequentemente distinguem as despesas de capital maiores e menores nos seus orçamentos, juntando as despesas maiores às despesas correntes financiadas pelos doadores nos orçamentos de desenvolvimento. Posta esta situação, para entender as diferenças entre a gestão das despesas de capital e correntes é necessário saber como se faz a integração dos processos e dotações do orçamento de desenvolvimento e dos processos e dotações do orçamento correntes.

Integração ou separação?

Um grau apropriado de integração das despesas de capital e correntes é um aspecto fundamental da gestão das finanças públicas (GFP). Embora seja imprescindível prestar atenção às escolhas de investimento de capital, a tendência actual é para o processo de orçamentação de capital ser considerado parte integrante do sistema geral de GFP (Dorotinsky, 2008). Em princípio, os orçamentos de capital e correntes devem contribuir para o mesmo objectivo, e, neste contexto, devem ser elaborados de forma integrada (Premchand, 2007). Contudo, existem razões pelo tratamento diferenciado das despesas de capital e das despesas correntes, a saber o facto de a selecção e gestão de projectos de capital exigirem a análise de factores específicos (como o custo do ciclo de vida, as taxas de retorno ou o agravamento dos custos ao longo de períodos prolongados de implementação), o que impõe a necessidade de recorrer a diferentes informações, processos e conhecimentos durante a elaboração e implementação do orçamento.

Em muitos países membros da CABRI, as práticas de integração ou separação das despesas de capital e correntes variam consoante os ciclos repetidos de integração e separação dos ministérios do planeamento e das finanças vividos nos

países. Quando os ministérios são separados, as despesas de capital são normalmente integradas num orçamento de desenvolvimento gerido parcial ou totalmente pelo ministério do planeamento, sendo as despesas correntes, ou o orçamento operacional, geridas pelo ministério das finanças. Quando os países decidem reintegrar os ministérios, os processos tornam-se mais integrados.

Dimensões da integração

As despesas de capital e correntes podem ser repartidas em diferentes dimensões e níveis, consoante o país. Em todo o ciclo orçamental, as despesas de capital e correntes podem ser planeadas e repartidas separadamente, apresentadas separadamente à legislatura, objecto de dotação separada pelo órgão legislativo, executadas e administradas separadamente e relatadas separadamente. Esta separação a nível do ciclo orçamental pode ser agravada pela gestão de todas ou algumas das despesas de capital por uma entidade governamental diferente daquela responsável pela despesa corrente.

Webber (2007) define quatro dimensões da integração, como sendo:

- **a dimensão legislativa:** as despesas de capital e correntes são apresentadas e tratadas na legislatura num processo integrado e dotadas numa única lei de dotações;
- **a dimensão institucional:** a responsabilidade pelas despesas de capital e correntes está integrada na agência central de finanças (um ministério) e a nível do ministério, departamento ou agência (MDA);
- **a dimensão da apresentação:** as despesas de capital e correntes são apresentadas de forma agregada nos processos de preparação, planeamento e relato do orçamento, embora exista separação noutros domínios;
- **a dimensão da gestão:** esta dimensão refere-se ao desenvolvimento de um quadro de programas ou de um quadro orientado para os resultados como forma de integrar as despesas, bem como as respectivas regras e processos de gestão da despesa em relação ao quadro.

Este projecto de investigação centra-se na dimensão da gestão. Analisa os factores ou instituições que permitem aos ministérios das finanças integrar as despesas de capital e correntes nesta

dimensão sempre que existam graus de separação noutras dimensões. A capacidade dos ministérios quanto a esta dimensão é um factor determinante para os resultados orçamentais.

Capacidade dos ministérios das finanças

Alguns comentadores fazem uma distinção importante entre a capacidade e a competência dos ministérios das finanças (Dressel & Brumby, 2009; Allen et al., 2015; Allen & Grigoli, 2012). (2009) A competência refere-se ao volume ou ao alcance dos insumos do ministério de uma qualidade adequada (determinada, por exemplo, pela disponibilidade de tecnologia da informação ou recursos humanos), enquanto a capacidade consiste na transformação desse volume em desempenho. O nível até ao qual os ministérios das finanças transformam competências em capacidades depende de factores internos e externos, além de factores de carácter técnico e político (Dressel & Brumby, 2009; Allen & Grigoli, 2012). As estruturas, os processos e as funções institucionais dos ministérios das finanças, bem como o processo orçamental, são considerados factores de carácter técnico, enquanto o contexto económico-político dos incentivos institucionais, os actores e os condicionalismos estruturais que incidem sobre os ministérios são considerados factores de carácter político. As funções assumidas por um ministério das finanças (sua capacidade) são determinadas pelos mecanismos técnicos específicos e a medida até à qual a economia política e os incentivos institucionais permitem a utilização efectiva desses mecanismos (Dressel & Brumby, 2009).

Os estudos realizados identificaram tipologias das diferentes capacidades exigidas de um ministério das finanças. Por exemplo, Krause (2015) distingue quatro categorias de capacidades – analítica, executora, regulamentar e de coordenação – e classifica as principais funções de gestão das finanças públicas por parte do governo em relação a essas capacidades. Allen et al. (2015) também se referem a funções políticas, regulamentares e transaccionais, e discutem vários elementos organizacionais dos ministérios das finanças em relação a essas funções e as transformações que sofreram ao longo do tempo.

Os autores deste relatório basearam-se nessa definição de capacidades do ministério das finanças e desagregaram-na em várias tipologias para avaliar as capacidades de integração das despesas de capital e correntes, e analisar os factores que para isso contribuem.

Determinação das capacidades de coordenação dos ministérios das finanças

Embora a literatura em matéria das capacidades reconheça a importância das capacidades de coordenação para os ministérios das finanças cumprirem as suas responsabilidades no domínio das finanças públicas, este assunto tem sido pouco aprofundado. No entanto, desde a década de 1990 tem sido desenvolvido um acervo de obras sobre a teoria da coordenação, que avança um conjunto de conceitos e teorias que poderão contribuir para a compreensão e análise da coordenação em qualquer uma dessas disciplinas (Malone & Crowston, 1990). A coordenação é definida como “a gestão das dependências entre actividades”, que impõe a necessidade de coordenar as actividades, os actores e os recursos aplicados na consecução de objectivos comuns. Crowston, Rubleske e Howison (2004) observaram que, além da ênfase nas dependências, a separação de actores, objectivos e actividades no quadro sugerido por Malone e Crowston é importante porque permite conceptualizar o que deve ser feito separadamente de quem o faz.

Malone e Crowston sugerem um quadro simples contendo as componentes de coordenação e os processos associados, conforme apresentado na Tabela 1, com a identificação preliminar de como os conceitos podem ser aplicados à capacidade de coordenação dos ministérios das finanças.

Este estudo aplica a teoria da coordenação para identificar os desafios inerentes à coordenação das despesas de capital e correntes em diferentes circunstâncias e descrever os mecanismos utilizados pelos ministérios das finanças nos quatro países objecto de estudos de caso para superar esses desafios.

Quadro e metodologia da investigação

O objectivo deste estudo é, em primeiro lugar, saber que condições devem estar reunidas para os ministérios das finanças poderem coordenar melhor os processos, actividades e decisões dos diferentes actores no processo orçamental, a fim de integrar as despesas públicas de capital e correntes regidas por diferentes regimes legais, institucionais e de apresentação, e, em segundo lugar, desenvolver propostas de políticas com base nesses conhecimentos.

Delimitação do âmbito da pesquisa

Logo à partida foi reconhecido que não seria possível investigar todas as despesas de capital em todo o ciclo orçamental com os

Tabela 1: Desagregação da coordenação

| Componentes de coordenação | Processos associados de coordenação | Aplicação do processo orçamental |
|----------------------------|--|--|
| Objectivos | Identificação dos objectivos | Definir os resultados no domínio das finanças públicas (integração dos orçamentos de capital e correntes para uma melhor prestação de serviços ou evitar ineficiências na despesa), |
| Actividades | Definição dos objectivos das actividades | Definir ou, na ausência de definição, coordenar o sistema orçamental, incluindo a definição de actividades (processos), regras e responsabilidades relativas às despesas de capital e correntes |
| Actores | Seleção dos actores | |
| Recursos | Gestão dos recursos | Os principais recursos do processo orçamental são informações, recursos humanos e tempo. Qual é a capacidade do ministério das finanças para gerir o fluxo de informações, o uso dos recursos humanos (aptidões) e o tempo entre as actividades nos processos de planeamento e implementação do orçamento? As informações são comunicadas oportunamente, estão acessíveis no sítio correcto e passíveis de serem utilizadas para permitir a tomada de decisões integradas? |

recursos disponíveis ao estudo, nem que era necessário fazê-lo. Em matéria da integração das despesas de capital e correntes, o âmbito do estudo cingiu-se à análise da despesa de capital pelo governo central em infra-estruturas públicas (escolas, clínicas e hospitais, prisões e esquadras de polícia), com destaque para a fase do ciclo orçamental representada pela elaboração do orçamento. Além de analisar os processos gerais, as equipas de estudo analisaram especificamente a integração no sector da educação para efeitos comparativos.

Quadro conceptual da pesquisa

A Figura 1 contém o quadro conceptual desta pesquisa, e é seguido por uma explicação dos elementos da estrutura.

Objecto de pesquisa

A pesquisa teve como objectivo analisar a **capacidade de coordenação dos ministérios das finanças** no sentido de **integrar as despesas** (conforme ilustrado no bloco tracejado). Embora as competências dos ministérios das finanças (uma variável independente) possam ser aferidas de forma tangível, a capacidade nem sempre é passível de ser directamente observada; é evidenciada nas acções de coordenação e eficácia dos ministérios das finanças. Recorrendo à teoria da coordenação, o estudo investigou se os ministérios das finanças nos quatro países objecto de estudos de caso

demonstravam capacidades e mecanismos de coordenação que permitissem:

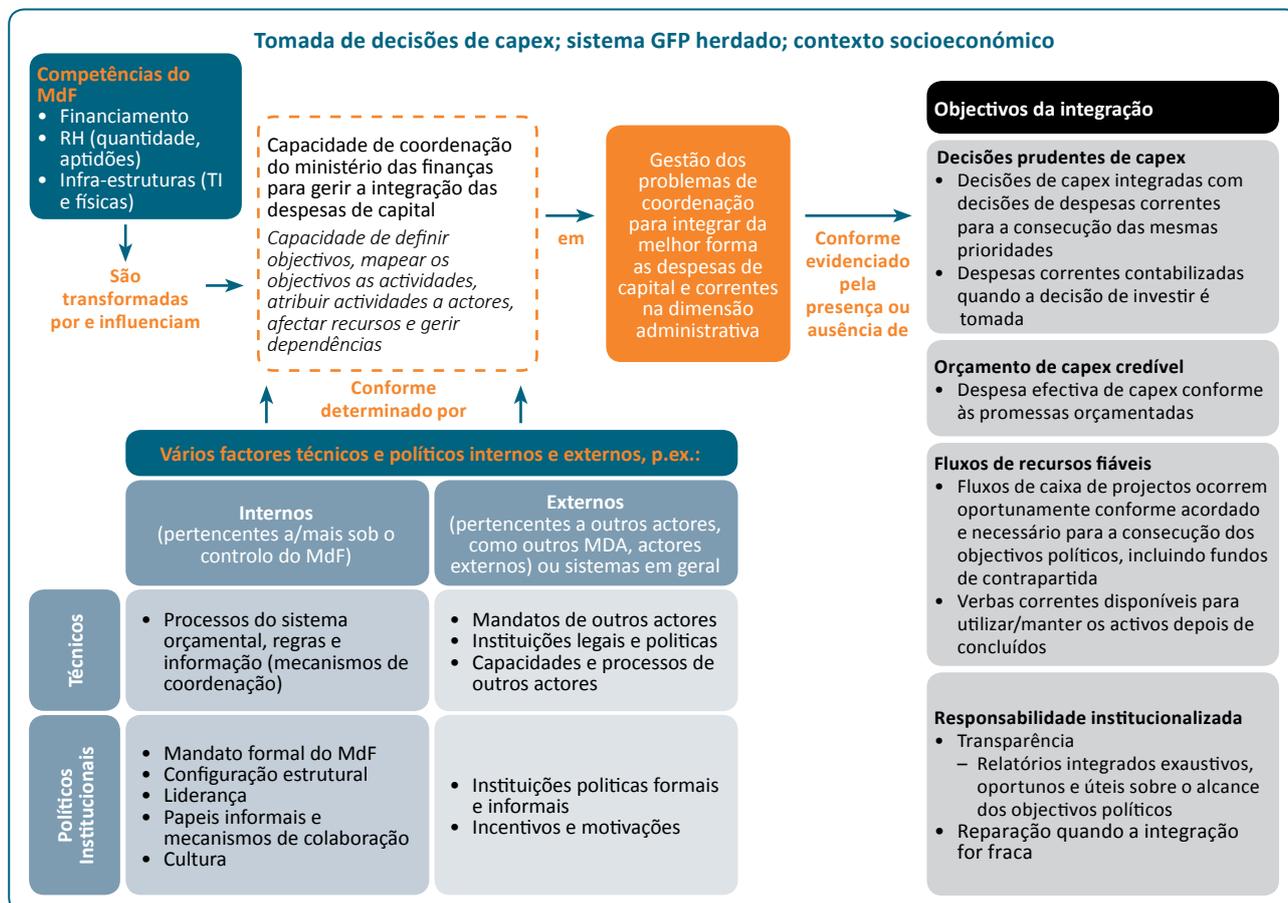
- definir objectivos apropriados para a orçamentação das despesas de capital e correntes (uso de quadros objectivos);
- mapear os processos de coordenação dos actores e actividades para uma integração adequada;
- gerir os fluxos de informação entre os actores e as actividades no sistema.

Propósitos da integração

Para aferir o grau de sucesso das tentativas de coordenação, o estudo analisou os efeitos da integração. Foram utilizadas as dimensões sugeridas por Andrews et al. (2014) para definir a funcionalidade da GFP básica para descrever as características observáveis de um sistema, representativas de uma integração apropriada. Estas figuram no bloco cinzento da Figura 2. A capacidade de coordenação da integração implicaria a aplicação de estruturas e processos que não permitam nem a subintegração da despesa de capital (as decisões relativas à despesa de capital são tomadas sem que sejam considerados os objectivos da despesa corrente e as implicações para o sector), nem a sobre-integração (sem considerar o carácter único, os desafios e os requisitos da despesa de capital).

Os investigadores procuraram estabelecer se:

Figura 1. Quadro conceptual



- as escolhas em relação aos investimentos de capital se baseavam nos objectivos e prioridades políticos para os quais a despesa deveria contribuir, de forma integrada ou em articulação com a despesa corrente;
- os custos correntes dos projectos de capital, a saber os custos de manutenção dos bens e as despesas correntes, como pessoal e serviços, tinham sido incluídos na avaliação e selecção dos projectos de capital e nos orçamentos das despesas correntes;
- existiam procedimentos específicos em relação aos projectos de capital para assegurar a boa gestão do investimento público e uma boa relação custo-benefício com respeito às despesas de capital, incluindo a definição apropriada e avaliação dos custos, e se o carácter pontual das despesas de capital tinha sido reconhecido nas dotações e na gestão do orçamento;
- os orçamentos de capital eram aplicados em conformidade com os calendários previstos e credíveis. Isto implicou estabelecer se a capacidade de despesa havia sido considerada nas escolhas de despesa de capital (prevista na despesa corrente) e se os projectos tinham sido correctamente orçamentados.

A análise destes factores indica se foram envidados esforços suficientes para integrar as despesas de capital e correntes e tratar apropriadamente e em separado as despesas de capital.

Factores que afectam a capacidade de coordenação

Os pressupostos da pesquisa quanto aos factores susceptíveis de influenciar as capacidades de coordenação figuram no círculo azul (capacidade interna) e na matriz azul (factores técnicos e políticos/institucionais). Os factores técnicos e políticos/institucionais compreendem factores internos e externos.

Os factores internos são definidos como estando mais ou menos sob o controlo dos ministérios das finanças, e incluem as instituições integrantes do processo orçamental e os mecanismos de coordenação introduzidos pelo ministério para gerir a articulação entre processos e decisões orçamentais e as informações e outros recursos necessários para os mesmos.

Factores contextuais

A pesquisa centrou-se na boa integração *da gestão* (ilustrado no bloco cor-de-laranja) das capacidades de coordenação das despesas de capital e nas capacidades de coordenação do ministério das finanças face a diferentes sistemas de integração institucional, legal e de apresentação, tratados como factores contextuais (ver página 2 para uma discussão sobre as dimensões de integração). O grau de descentralização das responsabilidades de GFP do centro para as agências de despesa foi também avaliado como factor contextual, considerando que uma maior descentralização contribuiria para aumentar ou transformar a carga de coordenação dos ministérios das finanças.

Perguntas de pesquisa

O principal tema da pesquisa foi subdividido nas seguintes perguntas:

1. **Descrição do contexto vigente em relação à integração das despesas de capital e correntes:** Quão integrada ou separada é a gestão das despesas de capital e 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?
2. **Avaliação da integração da despesa de capital:** O que sugerem os resultados da GFP (decisões prudentes de despesa de capital, orçamento credível de despesa de capital, fluxos de recursos fiáveis para projectos de capital, responsabilidade institucionalizada) a respeito da integração das despesas de capital e correntes (boa integração das despesas de capital e correntes, conforme ilustrado no bloco cor-de-laranja)?
3. **Provas das capacidades de coordenação:** Quais são os pontos fortes e fracos da capacidade de coordenação do ministério das finanças em matéria da gestão da integração da despesa de capital? O ministério conseguiu ultrapassar esses pontos fracos? Como contribuem para os resultados observados a respeito da integração?
4. **Factores que agilizam ou obstam as capacidades:** Quais capacidades analíticas, regulamentares e de execução afectam a capacidade de coordenação do ministério das finanças? Que factores – sejam eles internos ou externos, técnicos ou incentivos políticos/institucionais – definem a sua capacidade no sentido de coordenar a integração da despesa de capital e a despesa corrente?
5. **O que os ministérios das finanças podem fazer:** Como é que o Ministério das Finanças adaptou 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?

Consulte o Anexo 2 para o quadro de pesquisa consolidado utilizado pelos investigadores, com as respectivas listas de verificação e os critérios de classificação associados.

Processo do estudo

O líder da equipa de pesquisa e o secretariado da CABRI desenvolveram o quadro conceptual do estudo. Subequipas de pesquisa realizaram o trabalho de campo nos quatro países de estudo de caso entre Abril e Agosto de 2016. As constatações e conclusões contidas neste relatório constituem um resumo da situação que vigorava nos países objecto de estudo de caso e as ilações colhidas face à situação vivida na altura. Sempre que possível, o relatório refere-se às reformas realizadas após o trabalho de campo, mas não tira quaisquer conclusões a respeito do impacto dessas reformas sobre a capacidade de coordenação ou a integração das despesas de capital e correntes.

Foram elaboradas matrizes para as respostas dos países às perguntas objecto da pesquisa. Estas foram passadas em revista pelos respectivos ministérios das finanças e serviram de base para este relatório de síntese. O relatório foi revisto pelo secretariado da CABRI e pelos inquiridos nos países, e um painel de revisão pelos pares foi instituído pela CABRI antes da sua finalização.

SECÇÃO 2

Integração da despesa de capital e corrente nos quatro países objecto de estudo de caso

O contexto da integração

Para formular conselhos de políticas relativos a diferentes contextos de integração, o estudo analisou a integração da perspectiva das dimensões institucional, legal e de apresentação (e as diferenças inerentes às mesmas) para contextualizar e medir a capacidade de coordenação na dimensão de gestão, visto ser importante identificar os mecanismos mais apropriados nos diversos contextos.

Embora a integração institucional possa ser vista como denegrindo tanto a capacidade de coordenação quanto os factores integrantes do processo orçamental, essa também pode ser vista como um dado adquirido para efeitos da pesquisa, criando um desafio de integração de maior ou menor importância a ser resolvido na dimensão de gestão (ou no que tange aos mecanismos técnicos do processo orçamental).

Antes de analisar se as despesas estão integradas nas dimensões legal, institucional e de apresentação no Botswana, na Namíbia, no Ruanda na África do Sul, deve ser traçado o modo como estas duas categorias de despesas se relacionam com os conceitos de orçamentos operacionais e de desenvolvimento em cada um dos países. Impõe-se esta necessidade porque a existência (ou não) de um conceito de orçamento de desenvolvimento determina o grau de separação nessas dimensões e agiliza ou dificulta a tarefa de coordenação.

O Botswana, a Namíbia e o Ruanda aplicam o conceito de orçamento de desenvolvimento nos seus sistemas de finanças públicas: nos três casos, esses orçamentos dizem respeito a projectos de desenvolvimento empreendidos pelo governo e compreendem não apenas as despesas de capital, mas também (uma parte relativamente reduzida) das despesas correntes:

- No Botswana, o orçamento de desenvolvimento é um fundo distinto, o Fundo de Desenvolvimento, que inclui “todos os valores dotados por lei a partir do fundo consolidado para financiar, entre outras, diversas despesas públicas para o desenvolvimento. O fundo também inclui os recursos recebidos de créditos contraídos pelo Estado para despesas de investimento e outros projectos públicos, bem como o reembolso das despesas com qualquer projecto” (Governo do Botswana, 2015). Por lei, o Fundo

de Desenvolvimento é mantido numa conta distinta junto da Direcção-Geral das Contas Públicas.

- No Ruanda, a lei das dotações orçamentais distingue entre a despesa corrente e a despesa de desenvolvimento, ambas financiadas a partir do Fundo Consolidado, embora as despesas do orçamento de desenvolvimento também possam ser financiadas a partir de contas separadas mantidas pelas agências de despesa. O total das despesas de desenvolvimento representa o orçamento de desenvolvimento e inclui tanto as despesas correntes como as de capital em projectos de desenvolvimento.
- Na Namíbia, o orçamento de desenvolvimento é elaborado e apresentado separadamente, e inclui projectos de desenvolvimento financiados pelo governo da Namíbia e pelos doadores. No entanto, a dotação é feita ao abrigo de uma única lei e é administrada por um único Fundo Consolidado de Receitas, embora algumas despesas dos doadores possam ser administradas a partir de outras contas.

A África do Sul não aplica o conceito de orçamento de desenvolvimento nem de agregação de projectos de desenvolvimento como mecanismo de planeamento ou de gestão orçamental no seu sistema de finanças públicas, além dos subsídios para infra-estruturas concedidos pelo governo central aos governos subnacionais, que, em certo modo, podem ser vistos como uma forma de orçamentação para o desenvolvimento. Também mantém um fundo separado, o Fundo de Reconstrução e Desenvolvimento, para as despesas financiadas pelos doadores, mas administradas pelos sistemas governamentais (para financiar tanto as despesas de capital como as despesas correntes). Essas despesas representam menos de 1% do orçamento e não são afectadas pelo órgão legislativo, embora estejam reflectidas num quadro no orçamento relativo aos valores recebidos dos doadores relativamente a cada agência destinatária. Cada um é acompanhado do capítulo do documento orçamental relativo às respectivas agências nas Estimativas da Despesa Nacional.

No Botswana, na Namíbia e no Ruanda, a parte das despesas de capital (e a pequena parte das despesas correntes) que representa despesas de desenvolvimento é tratada de forma separada das despesas correntes em uma ou mais das

dimensões da integração. Nos quatro países, a totalidade da pequena parte da despesa de capital que é afectada ao orçamento operacional (normalmente para despesas menores em equipamentos, como computadores) encontra-se integrada, na medida em que é planeada, afectada, dotada, gerida e reflectida, juntamente com as despesas correntes.

A discussão abaixo sobre a integração das despesas de capital e correntes centra-se na integração da maior parte das despesas de capital (no orçamento de desenvolvimento) com a maior parte das despesas correntes (no orçamento operacional).

Conforme revelado na Tabela, existem diferenças significativas nas dimensões contextuais da integração. É na dimensão institucional² que a separação significativa dá azo a

problemas graves de coordenação, pelo que essa dimensão é usada para classificar os países em dois grupos.

- A África do Sul e o Ruanda possuem instituições de planeamento das despesas de capital e correntes mais integradas, apesar da separação institucional das funções de planeamento e orçamentação. Em ambos os países, uma instituição ou unidade é responsável pela gestão dos orçamentos de capital e correntes. No entanto, a África do Sul não utiliza a categoria de despesas de desenvolvimento como tal.
- O Botswana e a Namíbia separam as despesas de capital e correntes de forma significativa em termos das instituições responsáveis por cada. A Namíbia possui o sistema mais separado em termos institucionais, com uma separação total do centro para a linha. O Botswana possui um ministério (e, portanto, responsabilidade política conjunta), mas duas unidades (administradas na mesma divisão do ministério) no centro, e separação a nível dos ministérios de tutela.

² Se as despesas de capital e correntes estiverem integradas a nível institucional nos ministérios central e de tutela, é improvável que a sua separação para efeitos da elaboração da lei de dotações e do orçamento cause problemas de coordenação. Pelo contrário, o problema da coordenação causaria dificuldades em relação à capacidade analítica do ministério das finanças. Por este motivo, na categorização dos países, foi dada primazia à dimensão institucional.

| Tabela 2: Integração legal, institucional e de apresentação | | | |
|---|---|---|--|
| | Legal | Institucional | Apresentação |
| Botswana | Separção total: as despesas correntes e de capital são aprovadas numa Lei de Dotações separada. | Um ministério, unidades separadas, separação a nível dos ministérios: o Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento do Botswana (<i>Ministry of Finance and Development Planning – MoFDP</i>) reúne as funções de planeamento e orçamentação numa única instituição – e são geridos dentro da mesma divisão do ministério. Mas as despesas correntes são preparadas por unidades distintas. Nos ministérios, os técnicos de planeamento são responsáveis pelas despesas de capital, e os técnicos de finanças respondem pelas despesas correntes. | Apresentação integrada e separada: as despesas de capital são apresentadas separadamente no orçamento de desenvolvimento na planilha de estimativas. Os orçamentos correntes e de desenvolvimento são, portanto, apresentados separadamente, mas nas mesmas estimativas. Porém, alguns quadros das estimativas integram ambos os elementos. |
| Namíbia | Integração total: as despesas correntes e de capital são aprovadas como montante único na Lei de Dotações. | Ministérios separados, separação a nível dos ministérios: a Namíbia é o único país da amostra com ministérios de planeamento e finanças separados. A Comissão Nacional de Planeamento (NPC) foi criada ao abrigo da Constituição e é responsável pelos planos de desenvolvimento e despesas de capital. O Ministério das Finanças (MdF) é responsável pelas despesas correntes. Esta divisão repete-se frequentemente nos ministérios, onde os técnicos de finanças gerem as despesas correntes e os departamentos do planeamento gerem as despesas de desenvolvimento. | Apresentação integrada e separada: a NPC apresenta o orçamento de desenvolvimento separadamente à legislatura. Mas isto integra a apresentação formal do orçamento, que integra despesas correntes e de capital num único documento por agência – nas Estimativas de Despesas – e por agência e programa – no Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP). |
| Ruanda | Indicado separadamente, mas aprovado em conjunto: as despesas correntes e de capital são aprovadas separadamente, mas na mesma Lei de Dotações. | Um ministério, uma unidade, integrada a nível dos ministérios: as funções de planeamento e de orçamentação cabem a um único ministério – o Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MINECOFIN). Embora exista uma unidade de planeamento no ministério, a responsabilidade pelo financiamento das despesas correntes e de capital recai sobre o departamento nacional do orçamento. As funções estão integradas nos ministérios de tutela. | Apresentação integrada e separada: os anexos da Lei de Dotações apresentam o orçamento de desenvolvimento por projecto (Anexo 11-3). Mas existe também um anexo que agrega as despesas de desenvolvimento e correntes por programa e agência. Noutro anexo são apresentadas as classificações contabilísticas das despesas correntes e de capital por agência. |
| África do Sul | Indicação separada com aprovação conjunta: os gastos correntes e de capital são apresentadas separadamente na Lei de Dotações, que é aprovada por programa. | Dois ministérios, mas uma unidade responsável pelo orçamento e integração nos ministérios de tutela: na África do Sul, a função de planeamento reside na Presidência (Departamento de Planeamento, Monitorização e Avaliação (DPME)), que assume responsabilidade pelo orçamento em colaboração com o Tesouro Nacional. No entanto, a entidade de planeamento não possui responsabilidades orçamentais. No nível dos ministérios de tutela, o planeamento e a orçamentação de despesas correntes e de capital estão completamente integrados. | Apresentação integrada: as despesas correntes e de capital são apresentadas de forma integrada no mesmo documento orçamental. |

Embora não se registem diferenças significativas entre os quatro países em relação ao grau efectivo de descentralização das funções de GFP, existem diferenças a nível da integração institucional. Enquanto a África do Sul e o Ruanda descentralizam a responsabilidade pela gestão das despesas aos técnicos de finanças nos ministérios de tutela em conformidade da lei orgânica de GFP, no Botswana e na Namíbia, essa responsabilidade recai sobre o ministro das finanças, embora seja delegada nos ministérios de tutela ao abrigo de regulamentos (Namíbia) ou destacamento de quadros do ministério das finanças para as agências de tutela (Botswana).

Os quatro países aplicam práticas diferentes em relação à integração institucional e à gestão das funções de planeamento e orçamentação, e a articulação com a preparação, orçamentação e ciclo orçamental dos projectos de capital. Isso representou um desafio para o estudo. A Tabela 3 indica essas diferenças.

A estrutura do sector da educação na África do Sul apresentou alguma dificuldade. A responsabilidade pela despesa é partilhada entre o governo nacional e as províncias – o nível autónomo do governo subnacional. O governo nacional é responsável pela política e pelo controlo do desempenho do sector, enquanto às províncias cabe prestar serviços de educação à população. Isto implica que são os governos provinciais, e não o governo nacional, que controlam as decisões relacionadas com o investimento de capital na maioria

dos orçamentos provinciais, que são em grande parte financiados por uma única transferência de subvenção incondicional. Além disso, o Departamento Nacional de Educação contribui para o planeamento de infra-estruturas, na medida em que decide o valor das subvenções destinadas às infra-estruturas de educação, uma transferência condicional. As medidas tomadas pelo Tesouro Nacional da África do Sul para a integração das despesas de capital e correntes neste sector são, portanto, diferentes das medidas empreendidas pelos outros três países.

Desafios relativos à coordenação das despesas de capital e correntes

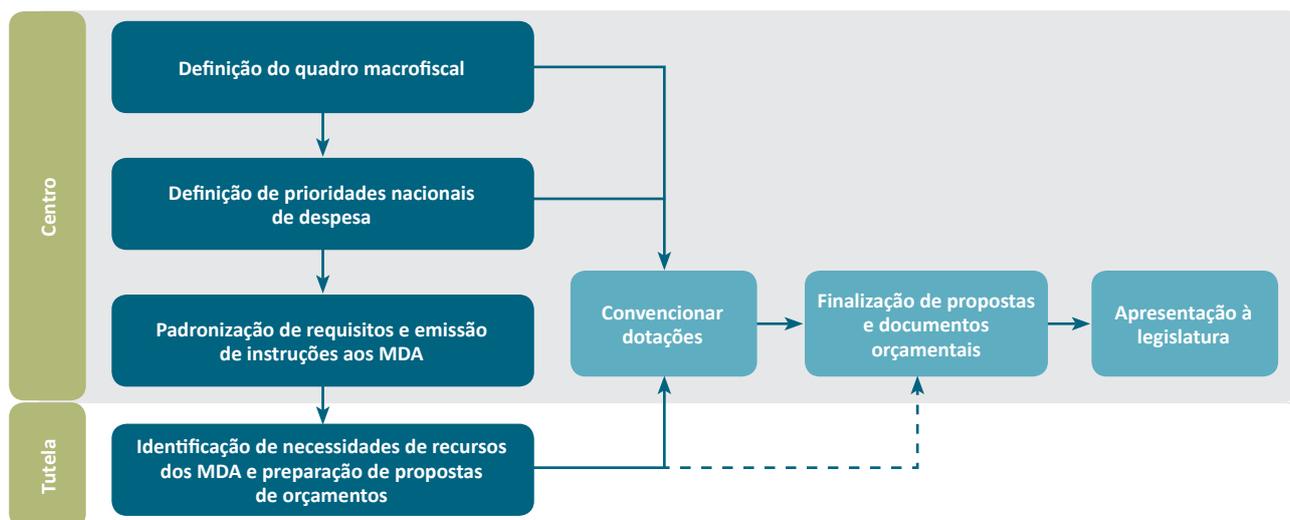
Os dois grupos de países enfrentam diferentes problemas de coordenação, que decorrem das suas configurações institucionais. Esta secção debruça-se sobre esses desafios em relação a um conjunto de etapas esquemáticas integrantes do processo de elaboração do orçamento, e a análise baseia-se nos resultados de integração de cada país (ver o Anexo 2). Os desafios de coordenação em cada grupo não são os únicos enfrentados pelos ministérios das finanças no processo orçamental; tratam-se de os mais relevantes para a integração das despesas de capital e correntes. Existem muitos outros desafios, incluindo a tarefa árdua de coordenar vários conjuntos de informações para um único processo de tomada de decisão.

Tabela 3: Integração do planeamento e orçamentação

| | Dimensão institucional – integração do planeamento e orçamentação | Dimensão de gestão (quadros e processos) e integração no processo orçamental |
|----------------------|---|---|
| Botswana | O planeamento e a orçamentação são responsabilidades do MoFDP, embora em unidades separadas geridas na mesma divisão do ministério. | O planeamento é feito de cinco em cinco anos quando da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O plano é desagregado em temas, sectores, objectivos e estratégias, e é também acompanhado de um segundo volume contendo os projectos aprovados. A informação contida nele é actualizada no ciclo orçamental. Em princípio, o governo não financia projectos que não tenham sido aprovados para inclusão no PND. |
| Namíbia | De acordo com a constituição, a responsabilidade pelo planeamento recai sobre a NPC, e o MdF é responsável pela orçamentação. Na prática, a NPC também assume responsabilidade pelo orçamento de projectos de capital. A NPC está sob a tutela do primeiro ministro. | O PND é elaborado periodicamente e desagregado em sectores, objectivos e estratégias. Projectos destinados à consecução do plano são propostos durante o processo orçamental. À data da realização do trabalho de campo, a Namíbia encontrava-se em vias de desenvolver um plano estratégico nacional, contendo uma lista de projectos por sector. Para o futuro, está previsto que apenas os projectos inseridos nesse plano serão financiados. |
| Ruanda | O MINECOFIN é responsável pelo planeamento e orçamentação, funções estas realizadas em duas unidades. Cada qual é responsável pelas despesas de capital e correntes. Existe também um ministro de Estado separado para o planeamento, que responde ao ministro das finanças. | O Ruanda desenvolveu um programa nacional de sete anos, a Estratégia de Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza 2, que traça as estratégias sectoriais obrigatórias, acompanhadas de objectivos e estratégias. Uma fase de planeamento anual é integrada no processo orçamental para harmonizar os planos de despesa e as estratégias. Os projectos de capital são propostos durante o processo orçamental. |
| África do Sul | A Presidência, através do DPME (liderado pelo seu próprio ministro), é responsável pelo planeamento. O Tesouro Nacional é responsável pela orçamentação. Mas a situação é mais complexa do que aquela aqui descrita. O componente de planeamento do DPME enquadra-se num nível altamente estratégico, como o PND. Nos termos da Constituição, o planeamento a nível provincial é uma atribuição exclusiva das províncias. A orçamentação é igualmente complexa. | O PND da África do Sul foi elaborado pela NPC, ³ um órgão nomeado pela Presidência. Está repartido por sector, objectivos e estratégias. O Tesouro Nacional era a entidade responsável pelos quadros de planeamento dos sectores/MDA, mas passou esta responsabilidade ao DPME em 2015. Isto implica que os planos estratégicos periódicos e os planos de execução anuais preparados por todos os MDA são acompanhados de programas orçamentais. Os projectos de capital são propostos através do processo orçamental. A elaboração de planos de infra-estruturas a longo prazo em conformidade com o programa de gestão da execução de infra-estruturas (<i>Infrastructure Delivery Management System Portfolio Management</i>) é prova do planeamento integrado a nível provincial. |

3 A NPC foi criada em 2008 para preparar um Plano Nacional de Desenvolvimento. O secretariado da Comissão foi posteriormente integrado no DPME, o departamento afecto à Presidência responsável por agilizar e apoiar as funções de planeamento, monitorização e avaliação do governo.

Figura 2: Etapas comuns na elaboração de orçamentos



Desafios de coordenação em matéria da separação institucional

Na Namíbia e no Botswana, a duplicidade da responsabilidade institucional quanto às despesas de capital e correntes é reflexo de um nível de integração mais baixo do que no Ruanda e na África do Sul. Além de serem instituições distintas (ou unidades, no caso do Botswana) a tomarem decisões de despesas de capital e correntes, em ambos os casos, grande parte das soluções de compromisso em relação às despesas de capital no centro são feitas entre propostas de orçamentos de desenvolvimento no âmbito de um limite de despesas de desenvolvimento, com base em diferentes critérios e quadros objectivos para a maior parte das despesas correntes no orçamento operacional. Apesar de todos os países terem procurado considerar as despesas correntes associadas aos projectos de capital, exigindo que os

custos fossem determinados aquando da identificação dos projectos, esta condição não é cumprida. Efectivamente, na Namíbia, estas foram retiradas da documentação exigida relativamente aos projectos. Embora seja realizado em alguns casos no Botswana, as estimativas apresentadas não são fiáveis.

A Tabela 4 descreve os desafios de coordenação identificados na Namíbia e no Botswana em relação às etapas de elaboração dos orçamentos (Figura 3), como sendo:

- **Definição de objectivos** para múltiplos actores responsáveis por actividades distintas que devem ser coordenadas.
- **Gestão dos actores, processos e informações:** assegurar que os actores e os processos sejam coordenados ao gerir a sequência dos processos e o fluxo de informações entre actividades paralelas.

Tabela 4: Desafios de coordenação na Namíbia e no Botswana

| Etapa genérica | Desafios de coordenação |
|--|--|
| Definição do quadro macrofiscal, incluindo um limite máximo para a despesa | Gestão de processos, actores e informações: Coordenação de processos, regras e informações, de modo que os processos paralelos resultem nas mesmas decisões, com base num envelope comum, o limite máximo agregado de despesas |
| Definição de prioridades nacionais de despesa | Definição de objectivos: para uma boa coordenação das despesas de capital e correntes, o ministério das finanças deve assegurar a fixação de objectivos comuns de despesa para ambos os processos |
| Emissão de instruções para a preparação de orçamentos | Gestão de processos, actores e informações: garantir que os dois conjuntos de tectos e prioridades resultem em instruções orçamentais coerentes que contribuam para a integração |
| Processos de planeamento e priorização dos ministérios de tutela (determinação e priorização das necessidades) | Definição de objectivos: o ministério das finanças deve poder certificar-se que os mesmos objectivos sejam definidos para ambos os processos por parte dos ministérios de tutela Gestão de processos, actores e informações: assegurar que o mesmo conjunto de informações sobre as necessidades e prioridades informa ambos os processos de orçamentação pelos MDA e que haja uma troca de informações, com informações de despesas correntes incluídas no processo das despesas de capital e informações de despesas capital incluídas no processo das despesas correntes |
| Convencionando as dotações no centro | Definição de objectivos: garantir que ambos os conjuntos de soluções de compromisso adoptem os mesmos objectivos, nem que envolvam diferentes actores Gestão de processos, actores e informações: assegurar que o mesmo conjunto de informações sobre as necessidades e prioridades informa ambos os processos de concessão e que haja uma troca de informações, com informações de despesas correntes incluídas no processo das despesas de capital e informações de despesas de capital incluídas no processo das despesas correntes |
| Finalização da proposta de orçamento e respectivos documentos | Gestão de processos, actores e informações: assegurar que a informação de ambos os processos chega a tempo e em conformidade com as especificações, que a informação de ambos os processos é uniforme e que a monitorização, a revisão e a avaliação são combinadas |

Desafios de coordenação em matéria da integração institucional

Uma vez que as instituições únicas são responsáveis tanto pelo orçamento de capital como pelas despesas correntes no Ruanda e na África do Sul, os mesmos quadros objectivos são utilizados, embora as decisões de despesa sejam remetidas a análise e critérios adicionais (como confirmação da viabilidade financeira). Embora a definição, pelo Ruanda, de limites máximos de despesa de capital para os MDA para efeitos de preparação dos orçamentos durante as tarefas de planeamento e orçamentação anuais resulte em cedências entre projectos de capital, em vez de entre objectivos de despesa dentro de um sector, a forte ênfase nas estratégias sectoriais para efeitos da avaliação de todas as cedências a todos os níveis ajuda a mitigar o risco da ausência de integração. Também existem indícios de uma integração mais forte no Ruanda e na África do Sul,

conforme evidenciado pelas práticas mais fortes de avaliação das despesas correntes associadas às decisões de despesas de capital, e inclusão dessas despesas nos orçamentos aquando da sua elaboração (ver o Anexo 2 sobre a avaliação de resultados).

No domínio da integração institucional – como é o caso da África do Sul e do Ruanda – o desafio enfrentado pelos ministérios das finanças não reside tanto em assegurar a integração das despesas de capital e correntes em relação aos objectivos de despesa para os quais ambas contribuem, mas em garantir que os processos e informações relacionados com o ciclo do projectos (planeamento e determinação de custos, avaliação económica e financeira, revisão, acompanhamento e avaliação) estejam integrados no ciclo orçamental para justificar as decisões. Ambos os países instituíram mecanismos para responder a estes desafios, com mais ou menos sucesso (conforme indicado no Anexo 2).

Tabela 5: Desafios comuns em matéria da integração institucional

| Etapa genérica | Desafios de coordenação |
|--|--|
| Definição do quadro macrofiscal, incluindo um limite máximo para a despesa | Garantir um equilíbrio adequado entre as despesas de capital e correntes num processo único |
| Definição de prioridades nacionais de despesa | Não foi identificado qualquer desafio de coordenação em matéria da integração |
| Emissão de instruções para a preparação de orçamentos | Gestão de processos, actores e informações: garantir que as instruções relativas à elaboração dos orçamentos estabeleçam requisitos claros de informação adicional relativa às despesas de capital |
| Processos de planeamento e priorização dos ministérios de tutela (determinação e priorização das necessidades) | Gestão de processos, actores e informações: garantir que os processos de definição de prioridades dos MDA resultem no equilíbrio entre as despesas de capital e correntes, e que as propostas de despesas de capital sejam devidamente avaliadas antes de serem incluídas na proposta do orçamento |
| Convencionando as dotações no centro | Gestão de processos, actores e informações: garantir que os processos centrais de definição de prioridades resultem no equilíbrio entre as despesas de capital e correntes, e que as decisões de despesas de capital se cinjam a projectos viáveis, exequíveis e que representem uma boa optimização dos recursos. Garantir a capacidade de implementação de projectos de capital por parte dos ministérios de tutela |
| Finalização da proposta de orçamento e respectivos documentos | Gestão de processos, actores e informações: assegurar que os projectos de capital possam ser separados das dotações orçamentais remetidas a revisão, controlo e avaliação |

Desafios comuns em matéria da integração

No que respeita aos principais desafios em matéria da coordenação, no Botswana e na Namíbia, as despesas de capital e correntes são orçamentadas e dotadas por diferentes actores nos ministérios de tutela e a nível central. Em vez de assegurar que se dê o tratamento apropriado às despesas de capital, o principal desafio em todo o processo de elaboração do orçamento é o de garantir que os objectivos definidos nos processos paralelos sejam partilhadas (ou que as decisões em ambos os processos assentem no consenso quanto às necessidades e prioridades) e que os actores, os processos e o fluxo de informações sejam coordenados para que informação de qualidade sobre as despesas de capital e correntes seja partilhada entre o processo de despesa corrente e de capital. Em contrapartida, no Ruanda e na África do Sul, o principal desafio não se prende tanto com garantir a definição de objectivos comuns e partilha de informações, mas em garantir que os principais resultados de um ciclo de projectos sólido sejam considerados na íntegra e oportunamente durante o ciclo orçamental. Esses resultados incluem os planos, a

definição dos custos, a avaliação, a revisão e o controlo dos projectos. Nestes países, o principal desafio reside no alinhamento entre os ciclos de orçamentação e de determinação de projectos.

Isto não implica que a coordenação de objectivos e informações tenha ocorrido sem problemas na África do Sul e no Ruanda ou que os resultados do ciclo de projectos tivessem sido bem coordenados e de qualidade na Namíbia e no Botswana. O estudo simplesmente revelou que os desafios enfrentados (e acautelados no todo ou em parte) se inserem nestes domínios, o que permite identificar as melhores práticas e oportunidades de polinização cruzada.

Contudo, existem muitos desafios comuns decorrentes de deficiências nos ciclos de elaboração de projectos e dos orçamentos, quer ocorram em circunstâncias de integração institucional ou não. Estes incluem:

- A qualidade da determinação dos custos e das previsões, sobretudo as implicações em matéria de despesas correntes associadas aos projectos de capital.

- Previsão das despesas de manutenção, sobretudo nos casos em que as verbas venham a ser necessárias para novas despesas de capital ou se forem transferidas outras despesas correntes, mesmo na eventualidade de uma dotação.
- Equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os objectivos preconizados em relação ao sector em questão, com o sub-provisionamento de despesas de capital.

Mecanismos para superar os desafios de coordenação

Os quatro países empregam vários mecanismos nos seus processos orçamentais com o intuito de superar os desafios de coordenação. Esta secção debruça-se sobre esses mecanismos no contexto de três principais desafios: definição de objectivos comuns e gestão de processos, actores e informações para assegurar a integração das despesas; assegurar que a informação do ciclo dos projectos de capital seja devidamente integrada no processo orçamental; e garantir uma melhor qualidade da informação sobre os custos e níveis apropriados de despesas de capital e de manutenção.

Definição de objectivos comuns e gestão de processos, actores e informações em prol da integração

É importante ressaltar que, particularmente no Botswana, onde o PND periódico contém uma lista de projectos a serem implementados, a integração das despesas depende do nível de integração durante este processo periódico. Contudo, as

constatações sugerem que os mecanismos aplicados durante este processo não são particularmente fortes, com deficiências a nível da determinação das implicações de custos correntes e da avaliação dos projectos antes da inclusão dos mesmos.

Mecanismo: O uso de estratégias sectoriais e de uma fase de orçamentação estratégica durante o processo orçamental para definir objectivos comuns relativos às decisões de despesas de capital e correntes

Na África do Sul e no Ruanda, as decisões relativas às despesas de capital e correntes são tomadas por referência às estratégias e planos dos sectores e dos MDA durante o processo orçamental tanto a nível dos ministérios como a nível central. Mas isto não implica que os quadros objectivos a nível nacional, que assumem grande importância nas decisões relativas às despesas de capital no Botswana e na Namíbia, são ignorados em qualquer um dos níveis. Tanto a África do Sul como o Ruanda exigem estratégias, planos e propostas de orçamento sectoriais, que servem de referência na elaboração dos quadros objectivos a nível nacional e a definição de prioridades de propostas de despesa para o exercício orçamental e os dois anos posteriores. Além disso, as escolhas feitas no centro entre as propostas dos MDA norteiam-se pelas prioridades nacionais de despesa fixadas. Contudo, em todo o processo, um ponto de referência e destaque é a integração e a coerência entre as despesas dos sectores/MDA e os objectivos do sector. A Caixa 1 explica o processo, as regras e os instrumentos de informação aplicados no Ruanda para assegurar a devida integração das estratégias sectoriais.

Caixa 1: Exemplo de boas práticas: processo orçamental em duas fases de Ruanda

No Ruanda, o processo orçamental consiste em duas fases: uma fase orientada para o planeamento estratégico, seguida de uma fase de elaboração de uma proposta detalhada do orçamento. Um processo repartido em duas fases, em que, numa primeira fase conjunta, é convencionado um quadro que serve de base para decisões orçamentais mais detalhadas em processos paralelos, poderia auxiliar os países a integrar com maior sucesso as funções separadas de despesas de capital e correntes.

O processo começa com os primeiros convites a propostas de planos e orçamentos (normalmente em Setembro, uns nove meses antes do início do ano fiscal em Julho), que contêm as instruções para a fase de planeamento. Durante o processo de planeamento, a elaboração e revisão dos documentos de planos e investimentos dos MDA é um processo altamente interactivo. Estes documentos descrevem como os planos sectoriais, que são elaborados periodicamente e servem de instrumentos para a implementação da estratégia nacional, serão financiados a médio prazo. O processo é caracterizado pela análise do desempenho no passado e consultas de planeamento sectorial, tanto no seio dos MDA quanto com os governos locais e o MINECOFIN. Durante este processo, as despesas correntes e de capital são examinadas em simultâneo, e as propostas de investimento, que são examinadas pelo Comité de Investimentos Públicos (PIC, na sigla inglesa), são seleccionadas em função das respectivas estratégias sectoriais.

Em seguida, é emitido um segundo convite a propostas de planos e orçamentos, com limites máximos para despesas correntes (desagregadas em despesas com pessoal, e bens e serviços) e despesas de capital (desagregadas em financiamentos nacionais e financiamento pelos doadores). Estes limites máximos emanam do que foi convencionado durante a fase de planeamento e são vinculativos a nível dos ministérios por categoria, embora os ministérios possuam a flexibilidade de transferir verbas entre subcategorias desde que não ultrapassem os limites máximos e entre as agências que integram o mesmo ministério. São os mesmos documentos contendo os planos e investimentos que servem de base para o planeamento detalhado do orçamento nesta fase.

No Ruanda, as duas fases são lideradas por diferentes unidades do MINECOFIN: a responsabilidade pela fase de planeamento estratégico recai sobre o Departamento de Planeamento do Desenvolvimento Nacional e Pesquisa, e a responsabilidade pela fase de orçamentação cabe ao Departamento do Orçamento Nacional. Isto não afecta a integração das despesas de capital e correntes, já que o departamento do orçamento participa integralmente nos processos de planeamento estratégico através de pontos focais sectoriais e vice-versa.

A maior ênfase nas estratégias sectoriais como forma de integração ocorreu depois de a Avaliação do Desempenho da Gestão das Finanças Públicas (PEFA, na sigla inglesa), realizada em 2007, ter diagnosticado a fragilidade desta área.

O MINECOFIN do Ruanda recorre aos seguintes principais instrumentos, mecanismos e capacidades:

- Os convites a propostas de planos e orçamentos conjuntos que estabelecem um calendário orçamental detalhado. Os convites são acompanhados de modelos detalhados para submissões conjuntas. O calendário estabelece o processo como um instrumento de integração, e as regras contidas nos convites têm o mesmo propósito.
- Os documentos de planos e investimentos e as propostas de orçamento de ministérios individuais são instrumentos destinados a obter informações sobre as necessidades de despesas de capital e correntes associadas às estratégias dos MDA e orientar as negociações entre os actores no processo.
- O fornecimento de directrizes para os processos de tomada de decisão, inclusive pelo PIC, que estipulam os requisitos para a integração das despesas de capital e correntes.
- A provisão de apoio em matéria de recursos humanos aos MDA para coordenar os actores e as informações em todo o processo de planeamento e orçamentação, conforme evidenciado pela nomeação de pontos focais pela unidade de planeamento e orçamentação para servir de pontos de contacto para os técnicos dos MDA e para assegurar a integração dos dois processos. As agências entrevistadas afirmaram que o apoio pelos pontos focais é fundamental. Assegurar que os MDA estão bem informados e que o MINECOFIN tem uma boa compreensão do trabalho que ocorre a nível dos sectores durante o exercício orçamental permite gerir a coordenação..

A Namíbia introduziu os planos de despesas a médio prazo orientados por programas no início do século XXI como uma primeira fase estratégica do processo orçamental para fazer face às deficiências em matéria do planeamento estratégico e de médio prazo, e para promover a integração das despesas. Durante esta fase, os MDA devem elaborar os seus planos de despesas de médio prazo, ao integrar as despesas de capital e correntes por programa. Embora a Namíbia não exija estratégias sectoriais, os planos de despesas de médio prazo apresentados pelos ministérios – acompanhados de extensas narrativas, definição de objectivos e informações orçamentais – proporcionam uma oportunidade de definir os objectivos por sector e programa com vista à integração. O processo de preparação da despesa de médio prazo culmina num QDMP consolidado composto de capítulos individuais para cada voto, publicado pelo Ministério das Finanças com os documentos complementares apresentados ao Parlamento. O principal processo orçamental, que representa a segunda fase, culmina na Estimativa de Despesas, discriminada por rubrica, que, por lei, constitui o pilar da Lei das Dotações.

Porém, os QDMP e o processo bifásico não tiveram o mesmo efeito de integração que no Ruanda pelos seguintes motivos:

- A fase de QDMP é quase exclusivamente uma iniciativa do Ministério das Finanças. A NPC decide sobre grande parte das dotações em função do limite máximo do orçamento de

desenvolvimento e não participa nos processos do QDMP, embora seja responsável pelas despesas de capital durante o processo orçamental principal. Embora o Ministério das Finanças se refira ao QDMP ao tomar decisões sobre as despesas correntes na fase orçamental principal, o documento reveste-se de pouca, se alguma, relevância para as decisões da NPC. Os critérios da NPC cingem-se à harmonização com o PND e em assegurar a viabilidade dos projectos e que não ultrapassem os limites máximos do orçamento de desenvolvimento. Como tal, a função dos documentos do QDMP do Ministério é diferente das estratégias sectoriais do Ruanda, dos planos do ministério e dos documentos de investimento, que orientam as cedências, tanto a nível das despesas de capital como correntes.

- Igualmente, a integração entre o processo do QDMP e o processo orçamental principal parece ser fraca. Convites separados são emitidos em relação a ambos os processos, sem articulação entre os dois. Os ministérios são da opinião que as suas propostas de QDMP não devem servir de base para as suas principais propostas de orçamento, já que a articulação entre o processo orçamental principal no centro e as propostas de QDMP é fraca. A responsabilidade pelas duas propostas é frequentemente repartida no seio dos ministérios, enfraquecendo a continuidade.
- Os dois processos empregam classificações diferentes. Embora a classificação económica/por rubrica seja coerente (as principais categorias são as despesas operacionais e as despesas de desenvolvimento, ambas discriminadas consoante sejam correntes ou de capital), o QDMP emprega uma classificação programática diferente das principais classificações administrativas/funcionais utilizadas nas Estimativas de Despesa. Visto este último se tratar de um instrumento jurídico, a probabilidade de uma abordagem programática contribuir para a integração das despesas é reduzida, visto o processo orçamental primar pela produção das estimativas.

Mecanismo: um calendário orçamental que define a sequência das actividades e decisões de forma apropriada e previsível

A aplicação de um calendário orçamental para definir a sequência das actividades e decisões durante o processo orçamental é um requisito fundamental para a integração. No Ruanda, o calendário da MINECOFIN especifica as actividades de todos os actores, a saber as diferentes unidades do ministério, ministérios de tutela e autoridades locais. Define a sequência das fases de planeamento estratégico e de orçamentação detalhada, permitindo que as decisões sobre as despesas de capital e correntes sejam tomadas na presença da informação sobre as necessidades de ambas as categorias de despesa. Na África do Sul, o calendário orçamental também define a sequência das actividades por actor e níveis de governo para conferir uma maior previsibilidade a todo o processo.

Mecanismo: o uso de processos e instrumentos de informação integrados

Os processos integrados do Ruanda servem de bom exemplo de como as decisões relativas às despesas de capital e correntes

são tomadas no decorrer de um único processo, embora em duas fases. A integração do processo é evidenciada pela utilização dos mesmos instrumentos de informação, a participação dos mesmos actores e a coerência das regras que regem ambos os orçamentos, primando pela integração das despesas.

O processo da África do Sul também contém estes elementos. Embora o processo orçamental não esteja dividido em duas fases tão distintas nem utilize instrumentos separados para a informação dos sectores e dos MDA, aplica um componente estratégico em que os diferentes actores dos sectores de dos MDA nacionais e provinciais participam num processo orçamental conjunto para determinadas áreas através de subgrupos técnicos de grupos funcionais mais amplos, que se norteiam pelas propostas orçamentais dos MDA. Nestas propostas são consideradas as cedências dentro dos limites máximos de despesa entre diferentes entidades de despesa e despesas de capital e correntes para alcançar os objectivos comuns do sector. Os principais instrumentos de informação integrada da África do Sul são os planos estratégicos e operacionais dos MDA e as propostas orçamentais conjuntas. Grupos de trabalho, presididos por especialistas dos sectores afectos ao Tesouro Nacional, apresentam recomendações a um Comité Central de Despesas de Médio Prazo sobre as dotações aos MDA e os subsídios condicionais às províncias, bem como em relação à integração das despesas de capital e correntes. Nestes grupos participam representantes do Tesouro Nacional e da Presidência (que dirigem a actividade de planeamento), do Ministério da Governação Cooperativa e do Ministério da Função e Administração Pública. O quadro orientador para essas

dotações é o Plano Nacional de Desenvolvimento (desenvolvido pela NPC); o quadro estratégico de médio prazo, que define prioridades no início de cada mandato governamental; e o conjunto anual de prioridades de despesa, convencionado num workshop a nível do Conselho de Ministros no início do processo orçamental. Estes instrumentos a nível nacional servem também de orientação para os planos e propostas de orçamento dos MDA, em conformidade com as directrizes do QDMP, emitidas pelo Tesouro Nacional com o convite à apresentação de propostas de orçamento conjuntas e integradas.

Aquando do trabalho de campo, o sistema do Botswana não aplicava semelhantes processos, regras ou instrumentos de informação que integram a despesa até à fase das principais dotações de despesa de capital e corrente, após o qual dois conjuntos de propostas são analisados em simultâneo pelo Comité de Estimativas.⁴ Contudo, recentemente, a Namíbia introduziu várias alterações para uma melhor integração do processo, aproximando-o do tipo de práticas utilizadas no Ruanda. O Botswana está a considerar um conjunto de reformas, a incluir orçamentos de médio prazo conjuntos e baseados em programas, para responder a vários desafios, como sendo a separação de despesas de capital e correntes. As inovações da Namíbia, que passam principalmente por modificações dos processos, estão contidas na Caixa 2.

4 No orçamento de 2017, o Botswana adoptou medidas semelhantes às descritas na caixa, consistindo em mais mecanismos conjuntos, incluindo a realização de audições conjuntas pelos comités técnicos responsáveis pela despesa de desenvolvimento e corrente no início do processo, norteadas por um convite conjunto à apresentação de propostas, o que anteriormente eram processos distintos.

Caixa 2: Boas práticas emergentes na Namíbia: criando oportunidades para o intercâmbio de informações em processos orçamentais separados

O MdF e a NPC desenvolveram vários mecanismos com vista a promover a integração dos processos. Ambas as instituições confirmam que esses mecanismos são eficazes porque permitiram desenvolver uma perspectiva mais integrada das dotações, embora estas sejam feitas separadamente. O potencial para negociar entre as dotações de capital e correntes num MDA é mais forte, face às pressões vividas pelos MDA em termos dos objectivos e respectivas despesas. Os principais mecanismos são os seguintes:

- O processo orçamental principal de determinação das estimativas de despesas começa com um convite conjunto a elaborar um projecto de orçamento. O MdF agrupa as suas próprias necessidades às da NPC num único convite que é dirigido aos MDA. Este é acompanhado do calendário relativo aos processos de orçamento operacional e de desenvolvimento e contém instruções sobre a informação que é necessário facultar. Contudo, o convite conjunto não resulta numa proposta de orçamento conjunta para a apresentação da mesma informação tanto ao MdF quanto à NPC; são formuladas duas propostas distintas, embora isto seja atenuado pelo facto de ambas as propostas estarem disponíveis para consulta em linha.
- O MdF introduziu audiências conjuntas. Anteriormente, o MdF e a NPC negociavam separadamente com os MDA (à semelhança do que se passa no Botswana, onde os Grupos de Trabalho Temáticos consultam os MDA com respeito ao orçamento de desenvolvimento com base num conjunto de critérios, e a Unidade de Administração do Orçamento consulta os MDA em relação ao orçamento operacional). Na Namíbia, as audiências conjuntas são realizadas primeiro a nível técnico, depois a nível ministerial. Essas audiências garantem que a NPC tenha conhecimento dos problemas associados aos orçamentos correntes ao fazer as dotações do orçamento de desenvolvimento e vice-versa.
- O pessoal técnico da NPC e do MdF está organizado por sector, possibilitando uma série de reuniões entre as duas instituições antes e depois das audiências orçamentais para discutir planos e alocações de MDA.

Se a Namíbia pudesse reforçar estas inovações ao integrar os processos ligados aos QDMP, as suas práticas seriam mais semelhantes às do Ruanda, onde as decisões de investimento são tomadas por um órgão distinto, mas de forma integrada no processo orçamental geral.

Mecanismo: Estruturação dos processos de revisão do ministério das finanças para avaliar em simultâneo as despesas de capital e correntes

A eficácia dos processos internos de um ministério das finanças no sentido de assegurar a plena integração das despesas de capital e correntes é demonstrada ao comparar as constatações dos estudos do Botswana e da África do Sul. A situação na África do Sul foi discutida acima. No Botswana, antes do processo orçamental de 2017, a integração dos processos não se fazia do mesmo modo. Embora o Comité de Estimativas analisasse as recomendações orçamentais apresentadas pelas unidades do ministério das finanças responsáveis pelos orçamentos de desenvolvimento e correntes no final do processo de elaboração do orçamento executivo, os outros processos decorriam separadamente.

De igual modo, a divisão de Programas de Desenvolvimento no Botswana comunica com os técnicos de planeamento do MoFDP destacados para os ministérios de tutela. Durante o processo de preparação do orçamento, o director convoca uma reunião com todos esses técnicos (além das reuniões de acompanhamento convocadas durante o exercício). Estes técnicos reúnem-se com a direcção central para preparar as propostas de orçamento dos ministérios de tutela, analisá-los e afectar verbas ao orçamento de desenvolvimento. Um processo semelhante é seguido entre a divisão do orçamento e os técnicos das finanças tanto durante a preparação como a implementação do orçamento.

Mecanismo: integração de processos a nível dos ministérios de tutela

A existência de duas instituições separadas responsáveis pelos processos no centro, prejudicam sobremaneira a integração a nível dos ministérios de tutela. No Botswana, onde as despesas de desenvolvimento financiam o PND periódico quinquenal e as novas propostas de projecto são o resultado do processo PND, a expectativa é que, durante o processo orçamental anual, os ministérios da linha assegurem a cobertura das obrigações de despesa corrente associadas às despesas de desenvolvimento. Para tal, os MDA devem possuir processos que permitam o intercâmbio de informações entre os técnicos de finanças e os técnicos de desenvolvimento. Durante o trabalho de campo, foi constatado que isto nem sempre ocorre na prática.

Na Namíbia, muitos MDA aplicavam processos específicos para examinar em simultâneo os pedidos separados remetidos à NPC e ao MdF, talvez porque os MDA elaboravam propostas de projecto como parte do ciclo orçamental face às suas necessidades e planos.⁵

⁵ Esta situação vigorava aquando do trabalho de campo, embora a Namíbia estivesse em vias de finalizar um plano estratégico plurianual, o Plano Harambee, elaborado a nível central que se destinava a detalhar os projectos a incluir no processo futuramente. Somente os projectos integrados nesse plano seriam financiados em ciclos orçamentais futuros. Com isto, o sistema da Namíbia adquiriu características semelhantes às do Botswana, mas susceptíveis de enfraquecer os processos de coordenação a nível ministerial e a integração das despesas de desenvolvimento (ou a maior parte das despesas de capital) e correntes.

Caixa 3: Boas práticas emergentes na Namíbia: um comité a nível dos MDA que aprova os pedidos de orçamentos correntes e de desenvolvimento de forma integrada

O Ministério da Educação da Namíbia acredita que os pedidos estão bem integrados, embora seja a divisão de planeamento a gerar os pedidos de despesa de desenvolvimento e a divisão de finanças a gerar os pedidos de despesas correntes. A integração ocorre a dois níveis. Primeiro, os pedidos de despesas correntes e de projectos são gerados nas direcções regiões da educação, onde não existem técnicos de planeamento e financiamento. Depois, um comité de gestão de alto nível examina os pedidos de orçamentos de desenvolvimento e correntes em conjunto em relação ao plano do sector antes de aprovar os dois para submissão.

Em princípio, a integração a nível dos MDA em relação a um plano sectorial único poderia servir de instrumento importante de integração se existir um elevado nível de separação institucional aos níveis central e corrente. Mas este efeito compensatório seria limitado, a menos que exista uma referência explícita ao plano sectorial e ao exame iterativo das aprovações. Caso contrário, e se as decisões forem tomadas exclusivamente com base nas prioridades nacionais, é muito provável que a uma iniciativa fique dotada de verbas para despesas de capital, mas sem verbas para despesas correntes. Por conseguinte, por exemplo, serão contratados novos quadros para melhorar um serviço, mas não terão os equipamentos de que precisarão para o fazer. Os ministérios responsáveis pela integração seriam significativamente apoiados se fosse adoptada uma apresentação orçamental conjunta que separe os pedidos financeiros no fim, mas que tenha de justificar ambos tanto em termos das iniciativas como dos planos sectoriais.

Mecanismo: estruturas orçamentais integradas, mapas de contas e bases de informação

As constatações dos estudos da Namíbia, do Ruanda e da África do Sul revelam a importância de informações actualizadas, coerentes e precisas sobre as despesas de capital e correntes, organizadas consoante as rubricas orçamentais aplicadas aquando da tomada de decisões em relação à despesa.

- No Ruanda, as revisões e consultas de planeamento que ocorrem na fase estratégica abrangem tanto as despesas operacionais como as de desenvolvimento, e as despesas de capital e correntes. As revisões e consultas são realizadas em conformidade com o sistema integrado de gestão financeira, assente num plano de contas (PdC) sistemático e multidimensional. Introduzido em 2006 como um sistema de orçamentação, o sistema de gestão financeira foi alargado para incluir os aspectos das contas e dos relatórios, bem como um módulo de planeamento em 2016/17. Isto permite que a mesma informação esteja disponível a todas as partes integrantes do processo orçamental.
- Na Namíbia, o sistema integrado de gestão financeira também integra a elaboração e implementação do orçamento, a produção de relatórios, e a preparação dos

orçamentos de desenvolvimento e de despesas correntes. A estrutura comum do orçamento está no cerne dessa integração. As propostas de orçamento são remetidas electronicamente e podem ser articuladas com informações relativas à despesa efectiva, assim proporcionando uma base financeira comum para a tomada de decisões por parte da NPC e do MdF. Todas as despesas correntes e de desenvolvimento estão integradas no PdC, no âmbito de uma estrutura orçamental integrada que informa a Lei das Dotações e consta das Estimativas de Despesa. A estrutura programática do QDMP não está captada no PdC: em 2016, o MdF pilotou a estrutura de orçamento por programas, usando os programas como instrumentos harmonizados de afectação tanto para o QDMP como para os processos orçamentais (ou principais). Os programas de QDMP agora integram o PdC dos ministérios-piloto.

- Na África do Sul, o PdC integra as dimensões financeira, económica, funcional, administrativa, de programas e projectos. É importante para a coordenação entre fases e actores orçamentais, incluindo os ministérios centrais e de tutela, e os governos nacional e provincial. Também é fundamental para a integração de orçamentos e relatórios, visto a África do Sul não possuir um sistema integrado de gestão financeira.⁶ O PdC serve de ponto de articulação entre a base de dados das propostas orçamentais em formato Excel e o programa de contabilidade e interface de usuário usados para a informação e relatórios sobre a despesa efectiva. Isto proporciona a disponibilidade contínua de informação para a tomada de decisões relativas à dotação orçamental e permite controlar as despesas com projectos. Esta informação também está disponível às funções de relato em matéria das infra-estruturas.
- O Botswana não possui uma tal estrutura de orçamentação e contas, nem uma base de informações para controlar as despesas e conceder verbas. As despesas de capital (desenvolvimento) e correntes (operacionais) são apresentadas de forma diferente no PdC. As despesas correntes são registadas em segmentos consoante a estrutura, a conta e o centro de custos do orçamento; a despesa de desenvolvimento é registada apenas nos centros de custo, que se encontram agregados por projecto. Ademais, os códigos dos centros de custo para despesas correntes e de desenvolvimento são diferentes, o que não permite fazer a articulação entre os custos correntes de manutenção e pessoal (no orçamento corrente/operacional) e os projectos de desenvolvimento (no orçamento de desenvolvimento). Porém, o Botswana introduziu um sistema integrado de informação financeira em 2004: o Sistema de Contas e Orçamento do Estado produz um informe mensal das receitas e despesas (de capital e correntes) de cada ministério e foi alargada aos MDA em todo o país.

No entanto, o tipo de separação no PdC que reforça a separação institucional e de gestão das despesas de capital e correntes é

um produto da separação dotações orçamentais para as despesas de desenvolvimento e correntes. Na África do Sul e no Ruanda, as dotações também são feitas separadamente para as despesas de capital e correntes com o intuito de proteger as despesas de capital, mas a separação é resultado e não uma condição prévia para o processo de elaboração do orçamento.

Intervenções: Opções para integrar os processos e informações
Mesmo perante uma situação de separação institucional, os países podem assegurar a integração das despesas de capital e correntes ao aplicar um ou mais dos seguintes três conjuntos de intervenções.

Assegurar que as cedências em ambos os processos, aos níveis dos sectores/MDA e central, assentem no mesmo quadro objectivo. Idealmente, este quadro devia ser formulado a nível dos sectores/MDA. Quando as cedências são decididas entre os projectos de desenvolvimento num silo de planeamento e orçamentação no âmbito de um plano nacional, surge um elevado risco de as limitações do sector não serem tidas em consideração e de os sectores não possuírem uma capacidade operacional suficientemente forte para sustentar os activos ou as intervenções. Se existir um quadro nacional, como um PND, a articulação entre os planos de investimento dos sectores e a estratégia nacional deve ser assegurada pelas regras relativas aos instrumentos de planeamento a nível dos sectores/MDA e pela participação de todos os actores em fóruns centralizados de planeamento e orçamentação.

Quando os planos sectoriais não estão associados ao plano nacional, os ministérios das finanças podem **introduzir mecanismos que forcem a articulação entre os processos em matéria das despesas de capital e correntes em pontos estratégicos do ciclo orçamental.**

- Uma fase estratégica pode ser introduzida no ciclo em que participam as instituições responsáveis pelos orçamentos de desenvolvimento e corrente, e que estabelece um quadro comum para as decisões de ambos.
- Podem ser criadas oportunidades para que cada instituição esteja ciente das decisões tomadas na outra instituição; possa colaborar com os MDA; e pode negociar cedências com o orçamento de capital e corrente de um sector ou MDA.
- Um comité misto (como o Comité de Despesas de Médio Prazo da África do Sul) em que participam ambas as instituições ao longo do processo orçamental. O Comité de Estimativas do Botswana poderia desempenhar esta função, mas encontra-se demasiado afastado do cerne do processo para poder estimular uma integração efectiva. Reconhecendo esta fragilidade, o Ministério das Finanças do Botswana começou a reestruar o processo em 2016 para oferecer mais oportunidades de planeamento conjunto durante o processo orçamental de 2017.

Independentemente da opção adoptada para integrar os processos no centro, o recurso a um calendário orçamental fiável, que permita a integração dos processos a nível dos MDA, é fundamental para coordenar as despesas de capital e correntes.

⁶ A África do Sul está em vias de desenvolver um sistema.

O ministério das finanças pode **introduzir instrumentos que integram as despesas operacionais e de desenvolvimento ou as despesas correntes e de capital**, embora instituições distintas sejam responsáveis por essas despesas.

- Uma primeira opção consiste em propostas conjuntas de orçamentos. Trata-se de uma reforma relativamente fácil e de rápida implementação. Permite que os ministérios integrem as suas propostas de forma coerente, e que cada instituição faça cedências com base na mesma informação. Este mecanismo é aplicado com sucesso no Ruanda (com instituições um tanto ou quanto separadas) e na África do Sul. O sistema na Namíbia poderá ser reforçado com a introdução de propostas conjuntas de orçamentos no âmbito dos convites conjuntos à apresentação de propostas de orçamentos.
- Uma segunda opção consiste na introdução de orçamentos baseados em programas, que, por natureza, combinam as despesas de capital e correntes (de preferência a médio prazo) e ajustam as cedências entre iniciativas programáticas face aos objectivos dos MDA/sectores, independentemente da composição das despesas de capital e corrente. Este mecanismo é aplicado na África do Sul e no Ruanda. A experiência namibiana, no entanto, aponta para a necessidade de cautela: em primeiro lugar, um orçamento a médio prazo baseado em programas raramente reparte as verbas da forma mais eficaz se continuar associado a um processo orçamental que continua como de costume sem substituir por completo o processo orçamental vigente, a saber a substituição das classificações orçamentais de ordem administrativa/funcional (nos MDA) por programas como os únicos veículos de dotação. Em segundo lugar, os processos de aprovação das verbas para investimentos de capital devem ser cuidadosamente sequenciados num processo baseado em programas. Devem igualmente recorrer aos quadros objectivos desse processo para que as decisões não prejudiquem a coerência do planeamento e orçamentação com base em programas. Há quem defenda que o orçamento baseado em programas só poderá ser bem-sucedido se houver consenso em relação à total integração das despesas de capital e correntes. Idealmente, o planeamento baseado em programas requer tectos por sector ou MDA sem ou antes de serem definidos tectos de categoria económica. A experiência em África revela ainda que, para a orçamentação baseada em programas ser eficaz, devem estar reunidas determinadas condições, como a existência de sistemas de GFP básicos e funcionais, e orçamentos credíveis.

Qualquer que sejam as opções ou combinação de opções aplicadas, a pesquisa revela a importância de existir uma estrutura orçamental integrada, PdC coerentes e sistemas de informação integrados que facilitem decisões integradas.

Integração das preocupações relativas ao ciclo dos projectos de capital no processo orçamental

Os sistemas GFP dos quatro países empregam vários mecanismos específicos para o planeamento e gestão de projectos de

investimento de capital. Estes encontram-se apresentados na Tabela 6, que servirá de base para a análise subsequente.

Mecanismo: Definição de requisitos específicos de informação para propostas de investimento de capital

Todos os quatro países exigem que as propostas de projectos de investimento sejam acompanhadas de informações adicionais. A Tabela 6 ilustra como cada país exige que a informação seja facultada durante o processo orçamental. Em três casos – Namíbia, Botswana e Ruanda – essa informação serve para aprovar os projectos durante um processo de aprovação de projectos separado. Na África do Sul, a informação é utilizada para aprovar os projectos de forma integrada, sendo as despesas correntes incluídas nas propostas dos MDA.

Mecanismo: A realização de estudos/avaliações de viabilidade para comprovar a optimização da despesa e a exequibilidade

A Namíbia, o Ruanda e a África do Sul exigem a realização de várias avaliações para todos os projectos, incluindo uma avaliação da viabilidade económico-financeira. Na Namíbia, todos os projectos fazem objecto de estudos de viabilidade – nesta fase são aprovados para efeitos de financiamento antes de o próprio projecto ser aprovado. No Ruanda e na África do Sul, a documentação a ser submetida deve conter uma avaliação da viabilidade económico-financeira; apenas os projectos de maior dimensão e mais complexos devem ser acompanhados de estudos de viabilidade completos. Além disso, aquando da submissão do projecto para a primeira fase de aprovação, todas as avaliações necessárias deverão ter sido realizadas e financiadas pelos MDA promotores. Os ministérios das finanças no Ruanda e na África do Sul analisam e avaliam a viabilidade dos projectos antes de os propor para financiamento.

Mecanismo: Recurso a comités de projecto/investimento para aprovar os projectos

O Botswana e o Ruanda possuem comités responsáveis por aprovar projectos. No Ruanda, este consiste num comité misto presidido pelo MINECOFIN e apoiado por um secretariado operando fora do ministério. É o único ponto no ciclo orçamental em que as despesas de capital são consideradas exclusivamente: o processo de elaboração de propostas a serem remetidas ao comité é totalmente integrado, sendo os projectos avaliados em função da contribuição para as estratégias sectoriais (ver a Caixa 4).

Uma diferença fundamental entre a localização do Comité de Revisão de Projectos e do Orçamento no Botswana, que aprova projectos, e do PIC do Ruanda, é que o último é o único ponto num ciclo integrado que se debruça especificamente em investimentos de capital. Igualmente, os projectos propostos são definidos por consultas contínuas a nível dos sectores que integram as despesas de capital e correntes. Esta diferença está demonstrada na Figura 3, que apresenta os processos de preparação do orçamento do Botswana e do Ruanda. Embora o Comité de Revisão de Projectos e do Orçamentos do Botswana seja apenas um passo no processo de definição das despesas capital, desarticulado do processo das despesas correntes, no Ruanda, o PIC é o único passo focado nas despesas de

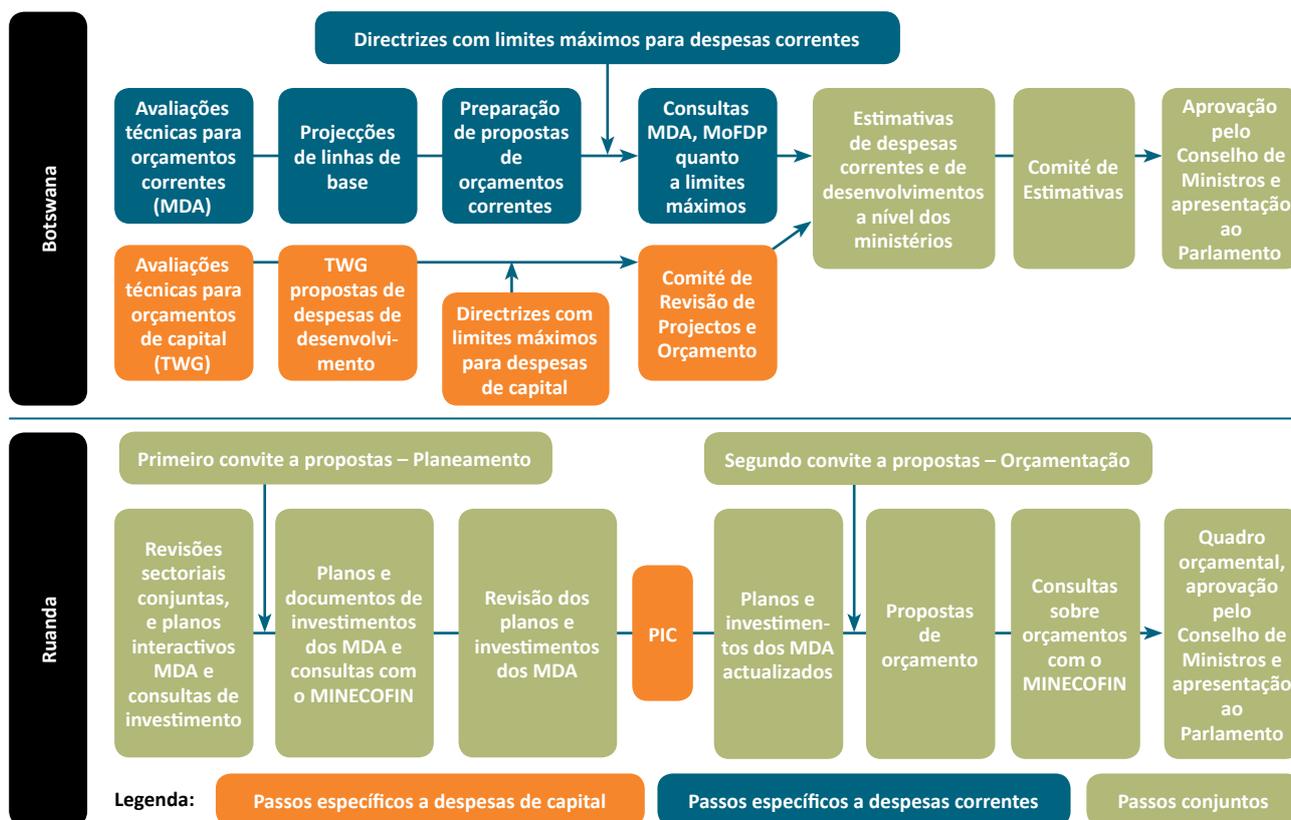
Tabela 6: A identificação de projectos e o processo orçamental

| País | Práticas para a identificação e aprovação de projectos | Instrumentos de informação sobre projectos | Práticas de avaliação/viabilidade |
|---------------|---|---|---|
| Botswana | Para serem considerados durante o processo orçamental, os projectos devem figurar no PND. Os Grupos de Trabalho Temáticos do PND identificam projectos e examinam-nos durante o processo orçamental. O Comité de Revisão de Projectos e do Orçamento aprova os projectos para inserção ou actualização no PND. | Memorandos de projectos são utilizados para solicitar o financiamento do MoFDP depois de o Comité de Revisão de Projectos e do Orçamento ter aprovado o projecto ou a actualização do projecto no PND. O memorando inclui detalhes dos custos e despesas previstas, as articulações a políticas nacionais e sectoriais, a desagregação dos custos de capital para os componentes dos projectos e descrições técnicas pormenorizadas. Todos os custos correntes previstos para os cinco anos do plano de desenvolvimento devem ser incluídos. | Não existem disposições específicas quanto aos estudos de viabilidade ou avaliações de projecto. Contudo, as despesas de capital para projectos de desenvolvimento são calculadas por uma equipa de analisadores de quantidades afectos ao Departamento de Serviços de Construção e Engenharia do Ministério da Informação, Ciências e Tecnologia. As despesas correntes são preparadas pelos ministérios que propõem os projectos. Embora os projectos de grande porte, com uma forte componente de capital, sejam por vezes submetidos a estudos de viabilidade económica ou a análises de custo-benefício, isto só acontece depois de o projecto ter sido aprovado para inclusão no PND. |
| Namíbia | Novos projectos podem ser propostos em qualquer ano como parte do processo orçamental. A NPC aprova os projectos como parte do processo orçamental face à viabilidade e acessibilidade económica dos mesmos, e como se alinham com o PND. Os projectos são aprovados em duas fases: a NPC aprova um estudo de viabilidade baseado apenas em informações preliminares. Depois de recebidos os resultados, os projectos são reenviados para aprovação financeira. | Um formulário de identificação de projectos é submetido à NPC durante o processo orçamental e no início do ciclo dos projectos. Inclui o objectivo do projecto, seu âmbito, estimativas preliminares de custos e faseamento, e justificação para o projecto. Uma vez concluído o estudo de viabilidade, é submetido um formulário de identificação de projectos actualizado que inclui as constatações do estudo de viabilidade. | Todos os projectos de investimento propostos são avaliados em função de estudos de viabilidade completos. Os projectos de infra-estruturas públicas são avaliados por um painel de prestadores de serviços sob a égide do Ministério das Obras Públicas, sendo as verbas para estudos de viabilidade aprovados dotadas ao ministério que propõe o projecto. O estudo integra uma estimativa do total da despesa de capital e uma avaliação da viabilidade financeira. |
| Ruanda | Os projectos são identificados durante processos de planeamento sectoriais na fase de planeamento do ciclo orçamental. O PIC aprova os projectos no fim desta fase com base na conveniência (alinhamento com os quadros estratégicos nacionais e planos sectoriais), viabilidade (incluindo avaliação da viabilidade técnica e capacidade de implementação) e sustentabilidade (incluindo viabilidade financeira e avaliação das despesas correntes). O PIC é um comité misto que reúne os secretários permanentes do MINECOFIN, ministérios responsáveis por despesas avultadas, o ministério da justiça e directores-gerais do MINECOFIN. | Um documento de perfil de projecto é submetido durante a fase de planeamento do processo orçamental para cada projecto proposto, para análise pelo PIC. É acompanhado de documentos de planeamento; uma descrição do projecto, o impacto socioeconómico e os custos; e justificação pelo vínculo ao quadro de planeamento (articulação com áreas temáticas da Estratégia para Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza). | Qualquer projecto que exija um empréstimo, seja realizado em regime de parceria público-privada ou custe mais de US\$ 1 milhão deve ser submetido a uma análise de custo-benefício e de custo-eficácia antes de ser remetido ao MINECOFIN para financiamento. O secretariado do PIC, afecto ao MINECOFIN, aprecia a qualidade dos estudos de viabilidade. |
| África do Sul | Os projectos são propostos pelos MDA em consonância com os seus próprios planos. O PND são se baseia em projectos; enuncia a estratégias e prioridades gerais dos sectores, a serem concretizadas por intermédio de planos estratégicos dos sectores e MDA. Os projectos são remetidos à divisão das Finanças Públicas (parte do grupo do orçamento do Tesouro Nacional, que inclui também o Gabinete do Orçamento e a divisão de Relações Intergovernamentais (IGR, na sigla inglesa) para avaliação antes de serem remetidos ao respectivo Grupo de Trabalho para apreciação, aprovação e remissão ao Comité de Despesa de Médio Prazo para financiamento no âmbito de o orçamento geral de um MDA. | Os projectos submetidos devem ser acompanhados de uma nota conceptual contendo uma análise de necessidades e procura, com resultados previstos para o projecto e uma análise de opções alternativas. São exigidas as seguintes análises: análises técnicas, incluindo um estudo ambiental e socioeconómico, e do contexto legal e regulamentar; uma avaliação de viabilidade (financeira e económica); uma avaliação de risco e análise de sensibilidade; e uma análise descrevendo a opção preferida, o nível de prontidão para a execução, a capacidade institucional e plano de contratação pública. | É obrigatório realizar uma análise básica de viabilidade económico-financeira. Em relação a projectos em grande escala e/ou complexos, o Tesouro Nacional requer um estudo de viabilidade profissional. Os MDA devem financiar esses estudos a partir das suas próprias dotações, e os estudos devem ser concluídos antes de os projectos serem submetidos para aprovação. A maioria dos projectos é avaliada pelas direcções sectoriais na divisão de Finanças Públicas, embora seja a unidade de megaprojectos a entidade responsável pela análise de grandes projectos de investimento público, como centrais eléctricas ou a construção de caminhos-de-ferro, com vista a aconselhar o Tesouro Nacional quanto à desejabilidade e viabilidade dos mesmos. |

Caixa 4: O PIC do Ruanda: um comité de investimentos que actua no processo orçamental

O PIC do Ruanda representa o ponto no processo de planeamento e preparação do orçamento onde os projectos de investimento são examinados para decidir quais devem ser incluídos no orçamento anual. Trata-se de um ponto significativo no ciclo porque exige uma separação funcional das despesas de capital e correntes para garantir uma avaliação exaustiva dos grandes investimentos. O comité adopta uma abordagem muito rigorosa para examinar potenciais projectos de investimento e avaliar continuamente os projectos em andamento. O PIC pode recusar projectos ou aprovar a adopção de novos projectos, em função do envelope de recursos disponível e da contribuição dos projectos para a execução da Estratégia de Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza e estratégias sectoriais. O comité baseia-se em múltiplas fontes de informação para coordenar e definir as prioridades aos investimentos de capital. Estas fontes incluem documentos de perfil de projecto, conhecimentos sectoriais e informações sobre os limites globais dos MDA, as prioridades nacionais do MDA, e do governo em geral.

Figura 3: Comparação das funções dos comités de aprovação de projectos no Botswana e no Ruanda



investimento, seguido de uma série de etapas totalmente integradas. É mais difícil, mas não impossível, integrar processos onde houver uma separação institucional. Porém, exige o consenso de todas as instituições envolvidas, instrumentos de informação mais integrados e um conjunto de regras, se as etapas integradas passam por decisões conjuntas.

A Namíbia está em vias de adoptar um processo mais integrado, embora a tomada de decisão ainda esteja separada. A Figura 4 demonstra os processos no país e identifica as etapas integradas.

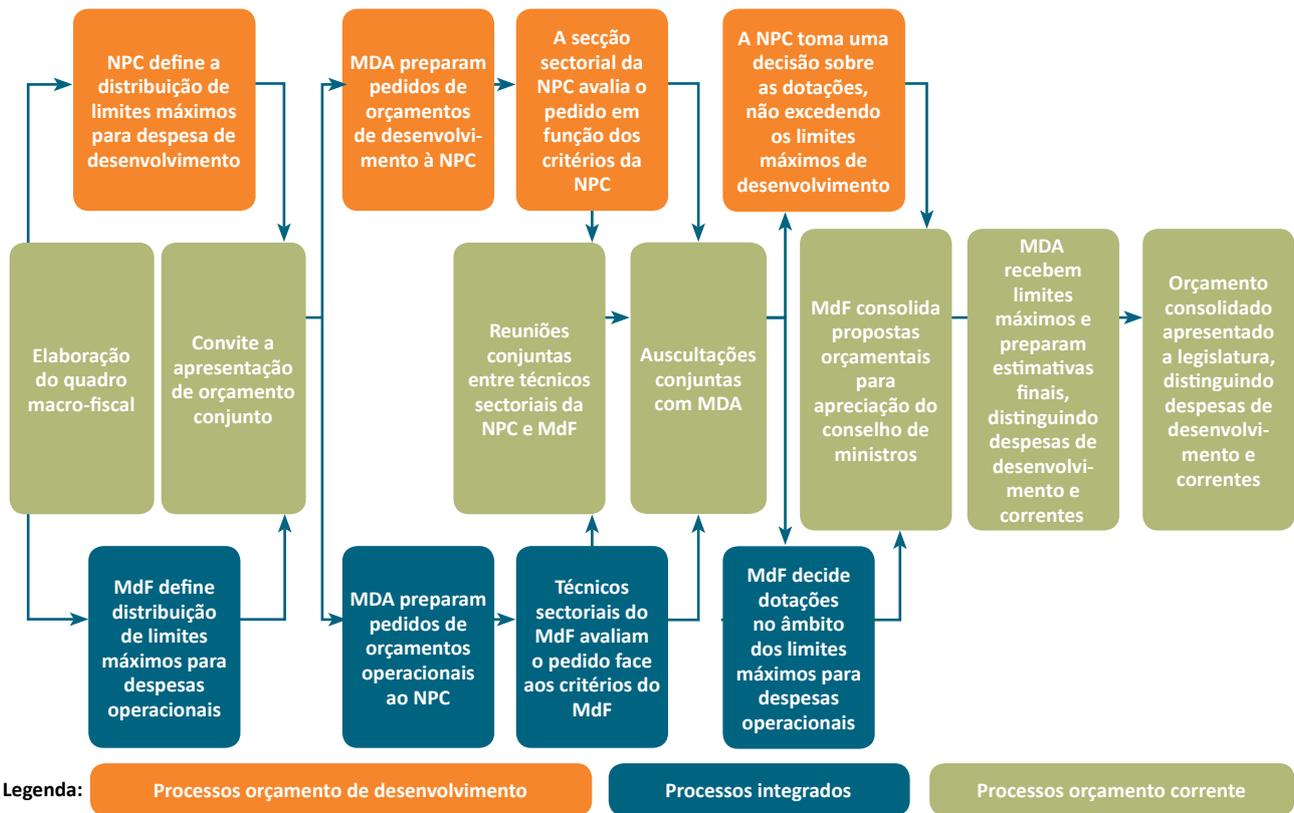
Mecanismo: Monitorização dos projectos de capital

A monitorização da implementação de projectos de capital numa base de projecto é um elemento fundamental da gestão de despesas de capital nos quatro países. Embora fosse esta a

situação em qualquer ciclo de projectos bem gerido, a integração desta informação no processo orçamental é o foco deste estudo.

No Ruanda, cabe à Unidade de Gestão e Monitorização de Programas, afecta à unidade orçamental do MINECOFIN, prestar apoio à implementação, monitorização e avaliação dos projectos pelos MDA. Concentra-se principalmente no acompanhamento financeiro dos projectos. A mudança da unidade para a unidade de planeamento do MINECOFIN para integrar o monitoramento financeiro e físico de projectos está a ser considerada. O estabelecimento de Unidades Únicas de Implementação de Projectos em cada ministério para monitorizar projectos representa uma tentativa de fortalecer a capacidade de monitorização dos ministérios, tem sido referido como um factor que tem melhorado as taxas de desembolso e execução de projectos de capital. Essas unidades, conjugadas à

Figura 4: Aprovação de projectos de capital na Namíbia em relação aos pontos de integração no processo orçamental



unidade do MINECOFIN, facultam informações sobre projectos em curso e a capacidade de implementação dos MDA no processo de revisão retroactiva que inicia a fase de planeamento, e as consultas de planeamento subsequentes. Os dados facultados por essas unidades também fazem parte das informações sobre projectos em curso que são submetidas ao PIC para aprovação e análise.

Na África do Sul, o Tesouro Nacional não controla directamente a afectação de fundos a projectos de capital de cerca de 60% das receitas arrecadadas pelo Estado e gastas pelas províncias. Também não controla a execução dessa despesa. Neste contexto, a introdução do modelo de relatório de infra-estruturas é uma intervenção importante que permite ao Tesouro Nacional promover a prestação de contas em relação ao planeamento e implementação de projectos de capital nas províncias. O modelo consiste de uma base de dados electrónica que serve para manter a divisão IGR do Tesouro Nacional actualizada em relação às propostas de orçamento de projectos de capital e sua execução. Trata-se de uma ferramenta chave para a afectação de subvenções condicionais para o desenvolvimento de infra-estruturas nas províncias e serve de um sistema de alerta precoce em relação ao controlo de projectos de capital por parte das instituições provinciais. Sempre que são identificadas fragilidades na implementação dos projectos, o Tesouro Nacional alerta o ministro e o departamento de finanças provincial. Embora a base de dados não esteja isenta de problemas – frequentemente, as províncias apresentam projectos diferentes daqueles que foram aprovados durante o processo orçamental e implementam ainda outro

projecto – é melhor do que não possuir qualquer informação que seja. A nível nacional, o Gabinete do Orçamento mantém uma base de dados semelhantes para projectos implementados por departamentos e agências do governo central, que alimenta directamente da avaliação de propostas de orçamento por parte do Tesouro Nacional de submissões de orçamento. Ambas as bases de dados se baseiam no PdC padrão que é aplicado a todos os níveis dos governos nacional e provinciais.

Na Namíbia, cabe às equipas da NPC acompanhar a execução de projectos. Estas equipas recebem informes periódicos durante o ano dos MDA sobre a implementação dos projectos. Igualmente, os MDA devem apresentar fichas de identificação de projecto com uma frequência anual em relação a todos os projectos em curso durante um ciclo orçamental, com informações actualizadas sobre a implementação. A NPC utiliza esta informação para a dotação de verbas e actualizar os registos dos projectos no orçamento de desenvolvimento, que é submetido ao Parlamento como documento complementar às Estimativas de Despesas, discriminando o orçamento de desenvolvimento por projecto. Este processo também se baseia no PdC e num sistema consolidado de gestão financeira.

O sistema de monitorização no Botswana é assegurado por técnicos de planeamento afectos aos MDA e respondem perante ao MoFDP. Estes técnicos reúnem-se quinzenalmente com o director de programas de desenvolvimento do MoFDP para trocar informações sobre a implementação dos projectos. No início do processo orçamental são realizadas avaliações técnicas dos projectos em curso (embora separadamente para despesas de desenvolvimento e correntes) através da Unidade

de Programas de Desenvolvimento do MoFDP e dos Grupos de Trabalho Temáticos.

Intervenções: opções para integrar os problemas com o ciclo de projectos de capital no processo orçamental

Para uma melhor gestão dos projectos de capital, e integração dos mesmos no processo orçamental, os ministérios das finanças poderão considerar as seguintes práticas:

- submeter informações relacionadas com os projectos durante o processo orçamental com a proposta de um novo projecto ou pedido de continuação de financiamento para um projecto em curso;
- realização de estudos/avaliações de viabilidade para comprovar as informações apresentadas.
- recurso a comités de projectos/investimento para aprovar os projectos. As funções desses comités diferem consoante o país de estudo de caso. No Ruanda, constitui o principal mecanismo para a devida integração das inquietações no ciclo de projectos de capital, enquanto que no Botswana o comité é meramente um dos vários passos a seguir. As práticas da Namíbia representam o meio termo, onde o processo de selecção foca nos projectos, mas com base em projectos conjuntos, embora não exista um documento comum de proposta de orçamento;
- acompanhamento dos projectos de capital e usar uma classificação de orçamento consistente para incluir informações de monitoramento.

Equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os objectivos preconizados para o sector

Quer se trate da separação ou integração institucional, os ministérios das finanças enfrentam o desafio de equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os resultados preconizados pelos sectores. Esta secção analisa os mecanismos utilizados nos quatro países de estudo de caso para superar essa dificuldade.

Mecanismo: A aplicação de limites orçamentais

A fixação de um limite máximo para cada processo antecipadamente: Ao fixar um limite máximo antecipadamente para cada processo no quadro orçamental, a Namíbia e o Botswana asseguram que a soma total das dotações financeiras decididas nos processos de capital e correntes não excede o limite máximo agregado. Esses limites máximos são transpostos através dos respectivos canais do processo para os limites máximos para despesas de capital e correntes dos MDA. Para as despesas de capital, os limites máximos dos MDA baseiam-se nas despesas/projectos dos anos anteriores e nas prioridades definidas no PND, e em despesas passadas e projecções de base para despesas correntes. Na Namíbia, nenhum limite máximo é emitido para o segundo ano, permitindo novas propostas abertas.

Embora este mecanismo permita uma melhor coordenação das decisões para efeitos da disciplina orçamental, não garante que os sectores individuais consigam um equilíbrio apropriado

e pode incidir sobre o equilíbrio e as cedências a nível centralizado. Na Namíbia, por exemplo, os inquiridos do sector educacional comentaram que, embora seja preciso investir mais em projectos de capital a nível ministerial, o sector também se confronta com o incentivo de maximizar sua participação em cada grupo. É arriscado propor que o sector reduza as suas despesas correntes a médio e longo prazos em uma percentagem média para investir mais em activos físicos porque poderá perder o dinheiro do lado corrente e não ser um sector prioritário do lado das despesas de capital.

A fixação de um limite máximo para a despesa de capital poderá assegurar um nível adequado de investimento na economia por parte do governo, mas esta prática pode prejudicar a qualidade geral da despesa e o investimento de capital de longo prazo de duas maneiras: primeiro, perante a disponibilidades de financiamento, serão afectados recursos a projectos de capital nem que tivessem sido mal concebidos, planeados e executados, e nem que a constante falta de verbas para as despesas correntes urgentes tivessem prejudicado a prestação de serviços; em segundo lugar, quando a informação sobre as futuras despesas correntes associadas às despesas de capital (ou desenvolvimento geral) é deficitária, os projectos podem ser acessíveis a médio prazo, mas não a longo prazo. Esta situação ocorreu no Botswana, onde o fraco planeamento e definição dos custos de projectos de capital aprovados para financiamento resultaram no alargamento de âmbito e uma enorme derrapagem do custo. Em todos os quatro países, a fraca qualidade da informação sobre a despesa corrente associada a projectos de capital agrava estes riscos, particularmente porque a acessibilidade da despesa corrente não é a preocupação dos actores que tomam decisões sobre o capital.

Tectos separados no contexto de propostas de orçamento integradas e de um tecto agregado. O Ruanda é um caso à parte. Tectos de despesas de capital e correntes são emitidos aos MDA num momento posterior durante o processo de elaboração do orçamento (separadamente, tratando-se de projectos financiados internamente ou financiados pelos doadores). Estes baseiam-se nos planos nacionais, nas despesas do ano anterior, nas estratégias sectoriais e numa primeira ronda de planeamento sectorial conjunto (com actores centrais e sectoriais), que resultam em pedidos de capital orientados pelo sector.

Mecanismo: Aplicar subvenções reservadas a determinadas despesas

Embora a modalidade se revista de diferenças significativas, na África do Sul, a aplicação de subvenções condicionais baseadas nos resultados para a despesa em infra-estruturas, com vista a combater o baixo nível de investimento de capital pelas províncias, é semelhante ao do Ruanda. Verbas são reservadas para despesas de capital em conformidade com as propostas de despesa apresentadas pelas agências de despesa e forma a garantir uma despesa de qualidade e um saldo apropriado. O Tesouro Nacional criou um mecanismo de dotações às províncias para infra-estruturas, e apoio à capacitação das unidades de infra-estruturas nos departamentos provinciais de

saúde, educação e estradas, uma vez que não é possível definir envelopes de capital para as províncias como parte da transferência incondicional geral (a participação equitativa). O volume da subvenção é determinado como parte da repartição vertical da receita (entre as esferas do governo), enquanto a sua distribuição depende das propostas de infra-estruturas recebidas das províncias por intermédio dos departamentos nacionais. É avaliado de forma integrada, com despesas correntes por grupos orçamentais, que conjugam actores provinciais e nacionais.

Embora um tal mecanismo seja apropriado em algumas situações, é equiparado à separação institucional e de processos entre as despesas de capital e correntes, mas apenas para uma parcela menor das despesas de capital. Tal como o Botswana, onde se constatou uma total separação institucional e de processos durante a pesquisa, esta modalidade exige uma concepção cuidadosa dos processos e incentivos para evitar a dotação de verbas em conformidade com critérios de despesas de capital e prioridades além das capacidades aos sectores, e garantir que as implicações das despesas correntes sejam integradas nas decisões relativas aos orçamentos de capital e correntes.

Na África do Sul existem medidas para combater esta preocupação: as subvenções são determinadas por decisão separada quanto à despesa de capital, mas com base em objectivos e propostas de projecto integrados pelo sector/MDA; os requisitos de informação incluem a projecção de receitas pelo ciclo de vida (se houver) e a determinação das despesas para avaliar a viabilidade financeira, incluindo os encargos líquidos futuros para o orçamento geral.

Intervenções: opções para equilibrar as despesas de capital e correntes para alcançar os objectivos preconizados para o sector
Os principais mecanismos para equilibrar as despesas de capital e correntes são:

- Limites separados para as despesas de capital e correntes emitidos aos ministérios de tutela depois de uma primeira fase, estratégica e integrada de planeamento sectorial. Esta primeira fase permite ao ministério das finanças apreciar os factores relacionados com os quadros orçamentais sectoriais e nacionais na fixação dos limites máximos.
- Aplicação de subvenções reservadas, mas acompanhadas de mecanismos para assegurar que o volume da subvenção atenda aos objectivos do sector e às propostas de projectos elaborados em modalidade ascendente.

Inclusão das despesas correntes associadas a projectos de capital (incluindo a manutenção) nas decisões relativas às despesas de capital e orçamentos correntes

A projecção e integração das despesas correntes (incluindo os custos de manutenção) associadas aos bens de capital após a conclusão dos projectos é um aspecto que não está bem definido em nenhum dos quatro países, quer apliquem separação ou integração institucional. Em todos os quatro casos, questões relacionadas com a boa determinação dos

custos correntes, incluindo as componentes operacionais e de manutenção, e o recurso a essas informações ao tomar decisões sobre os orçamentos de capital e correntes, foram destacadas pelos entrevistados em toda a função pública. Os países introduziram vários mecanismos para contornar esta situação.

Dificuldades em estimar os custos correntes

O Ruanda não apresenta uma abordagem consolidada em todo o governo para o cálculo das futuras despesas correntes. Os entrevistados na unidade de planeamento do MINECOFIN e em duas agências indicaram que diferentes sectores, níveis de governo e organizações aplicam métodos diferentes para estimar os custos correntes de projectos de capital. Por exemplo, as dotações correntes para despesas de capital descentralizadas implementadas pela Agência de Desenvolvimento de Entidades Administrativas Locais são sistematicamente definidas em 7 a 10% dos custos de capital de um projecto para o actual exercício orçamental. Por outro lado, para projectos de capital com financiamento externo, os parceiros de desenvolvimento geralmente sugerem uma percentagem do custo total. A unidade de financiamento externo aplica, como directriz, 7 a 10% do custo de capital para projectar as despesas correntes. No entanto, estas são estimativas gerais aplicadas de forma inconsistente, resultando na má qualidade da projecção dos custos.

As directrizes emitidas ao PIC contêm a informação sobre as despesas correntes que serão utilizadas para avaliar a viabilidade financeira de um projecto e é justificada por modelos detalhados no primeiro convite a propostas de orçamento, mas não explicam como calcular os diferentes tipos de custos em diferentes sectores.

Segundo os entrevistados da Namíbia, o custo operacional corrente é específico a cada sector, em função do tipo e qualidade dos recursos humanos necessários para explorar um activo de capital típico do sector e o custo dos bens e serviços complementares do sector. Embora os custos de manutenção possam ser estimados como uma percentagem dos custos de capital em todos os tipos de activos, modelos mais complexos são necessários para a determinação dos custos operacionais. Estes são difíceis de definir, usar e manter. Na Namíbia, apesar de um estudo realizado em 2010 ter identificado a necessidade de um tal modelo para o sector de educação ser desejável, o progresso nesse sentido tem sido lento.

No Botswana, o estudo também revelou que, apesar de as estimativas dos custos correntes serem um requisito nas descrições dos projectos, esses custos não são calculados de forma coerente. Segundo as indicações, esta situação deve-se à falta de conhecimentos para a realização desta tarefa, aliada à ausência de directrizes.

O estudo também destacou desafios relacionados com a incorporação dos custos, nem que tenham sido correctamente calculados. Os inquiridos na Namíbia e na África do Sul observaram que, quando os projectos são inicialmente apresentados, a despesa operacional futura não se insere no horizonte de médio prazo e, por essa razão, não há urgência em calculá-la correctamente nem inclui-la na proposta do orçamento corrente. Isto cria dificuldades para as despesas de

manutenção. Na África do Sul, as despesas de manutenção são frequentemente adiadas devido à pressão exercida por outras necessidades de despesas correntes e de capital. As instituições optam por investir em novos projectos de infra-estruturas em vez de financiar a manutenção em virtude dos ganhos políticos do investimento em novas infra-estruturas, o incentivo que representam os sistemas de subvenções condicionais e os atrasos na execução das actividades de manutenção por parte do ministério das obras públicas. Durante a execução do orçamento, as verbas destinadas às despesas de manutenção não são aplicadas porque as regras de orçamento permitem a transferência entre itens de despesa corrente. Como outros itens correntes são mais rígidos, a manutenção é frequentemente adiada. Por conseguinte, os atrasos na manutenção atingem níveis críticos e provocam o aumento dos ao ponto de representarem novos projectos de capital.

Mecanismo: Determinação dos custos pelo ciclo de vida

A África do Sul exige que os custos do ciclo de vida de todos os projectos de capital sejam definidos, incluindo custos de capital, exploração e manutenção, e que uma análise de sensibilidade dos principais parâmetros seja realizada. As directrizes relativas ao planeamento das despesas de capital que acompanham as instruções relativas ao QDMP no início de cada processo orçamental, definem os parâmetros para a determinação dos custos.

Deve ser calculado o fluxo de caixa líquido pelo ciclo de vida. Isto inclui uma avaliação da sustentabilidade financeira (financiado pelos futuros fluxos de receita descontados, arrecadados ao longo do seu ciclo de vida) e a hipótese de vir a necessitar de financiamento suplementar, em cuja eventualidade os MDA devem estudar a viabilidade do ponto de vista económico e social para justificar seu recurso futuro ao orçamento geral.

Esta abordagem, que passa por assegurar que os futuros custos correntes associados aos projectos de capital e a acessibilidade financeira dos mesmos sejam incluídos aquando da avaliação e aprovação dos projectos é a mais robusta de todas as abordagens estudadas. Corresponde também à abordagem aplicada pela Namíbia, que exige a realização de estudos de viabilidade detalhados.

Mecanismo: Recurso a profissionais para a realização dos estudos de viabilidade

Na Namíbia, as estimativas de custo para projectos de infra-estruturas públicas no orçamento de desenvolvimento são fiáveis porque são realizadas por firmas profissionais contratadas pelo Ministério das Obras Públicas e Transportes. De acordo com as instruções relativas à realização desses estudos, a viabilidade financeira durante todo o ciclo de vida deve também ser avaliada, embora isto contribua para prolongar o ciclo de projectos. A NPC aprova os projectos em duas fases: um estudo de viabilidade deve ser realizado, para o qual verbas são disponibilizadas no exercício orçamental; se o estudo for concluído a tempo, o projecto é apresentado para financiamento, acompanhado dos resultados do estudo de viabilidade. Regra geral, os projectos começam a ser implementados até três anos após terem sido propostos pela primeira vez.

No Botswana, o cálculo dos custos de capital dos projectos de desenvolvimento por medidores-orçamentistas afectos ao Departamento de Serviços de Construção e Engenharia no Ministério da Ciências também contribui para a produção de estimativas de custos mais precisas, embora não para os custos de desenvolvimento de longo prazo. Os custos dos projectos sofrem derrapagens com frequência, principalmente em razão da expansão do alcance dos mesmos após terem sido aprovados.

Na África do Sul, os estudos de viabilidade são realizados por profissionais apenas nos casos de projectos considerados de grande envergadura ou complexos. Porém, todos os projectos são objecto de uma análise sistemática, a profundidade da qual depende da natureza e complexidade do projecto. Os processos de aprovação de projectos também são mais rápidos, não sendo necessário aprovar estudos de viabilidade antes do próprio projecto. Os estudos de viabilidade e demais processos de projecção e avaliação devem ser realizados antes da primeira submissão, a partir das dotações em curso dos MDA. Os resultados desses processos são incluídos no documento do projecto. Assim, é possível que os projectos que fazem objecto de estudos de viabilidade sejam iniciados dois anos após a sua conceptualização, contanto que a contratação pública seja iniciada logo após a aprovação do orçamento pelo parlamento e que corra sem percalços.

Contudo, tanto na Namíbia como na África do Sul, nem que os custos prospectivos sejam calculados aquando da avaliação do projecto, a curta duração do ciclo de projectos não permite que esses custos correntes prospectivos sejam incluídos no processo em curso relativo às estimativas do orçamento corrente e deve-se aguardar pelo ciclo orçamental posterior ao da proposta inicial para a inclusão desses custos.

Mecanismo: Aplicação de um horizonte de longo prazo no orçamento de desenvolvimento

No PND do Botswana, o custo total dos projectos deve ser fixado por cinco anos. Estes custos são actualizados conforme necessário durante o processo anual do orçamento de desenvolvimento. Mas este plano é estático – as actualizações orçamentais assentam em dados históricos dos seis anos anteriores, um orçamento revisto para o exercício em curso e uma estimativa para o exercício orçamental. No entanto, embora o PND contenha os custos prospectivos, os formatos dos orçamentos não oferecem um mecanismo para que esses custos sejam reflectidos além do exercício financeiro.

Igualmente, nem sempre é realizada uma estimativa dos custos correntes prospectivos associados aos projectos de desenvolvimento e as estimativas dos custos são interrompidas quando o projecto fica concluído. A forma como os projectos são apresentados no PND não precisa que as despesas correntes correspondam às despesas operacionais, às despesas de manutenção ou ambas, ou se representam apenas as despesas correntes contraídas durante a implementação do projecto.

Mecanismo: Processos dos ministérios de tutela

Os estudos do Botswana e da Namíbia revelaram que o grau de inclusão de novos custos operacionais associados a projectos

de capital nas propostas de orçamento de despesas correntes depende dos processos adoptados pelos respectivos ministérios. No Botswana, isto exige que os técnicos de planeamento comuniquem as necessidades de custos operacionais até à finalização dos projectos aos técnicos de finanças no ano anterior ao ano orçamental em que os custos operacionais comecem a ser aplicados.

Na Namíbia, os ministérios responsáveis pela prestação de serviços iniciam seus ciclos de planeamento e orçamentação a nível distrital, de modo que os funcionários a nível regional e distrital tenham conhecimento dos novos bens de capital que estão previstos para entrar em funcionamento. As despesas operacionais devem ser comunicadas três anos antes do ano em que as despesas a serem contraídas comecem a figurar no QDMP. Mesmo quando isso não ocorre – o planeamento das despesas de médio prazo é fraco em muitos ministérios – as despesas operacionais são incluídas, o mais tardar, no ano anterior àquele em que comecem a ser contraídas. No ministério da educação, mesmo que os funcionários distritais não assegurem a inclusão dessas despesas, os respectivos departamentos a nível nacional responsáveis pelo serviço em relação ao qual o bem foi construído, asseguram a inclusão dessas despesas.

Neste contexto, o sistema namibiano prevê a integração institucional completa a nível regional e distrital. No Ruanda e na África do Sul, a ausência de separação institucional em todo o sistema também contribui para a inclusão oportuna das despesas operacionais nos orçamentos correntes.

Mecanismo: Consagração dos custos de manutenção

Todos os quatro países enfrentam problemas em garantir a manutenção de longo prazo dos bens de capital. Mesmo quando os custos de manutenção são correctamente estimados e verbas adequadas são disponibilizadas, os custos de manutenção são vulneráveis a pressões de outras despesas correntes.

O estudo de caso da África do Sul revela que os ministérios das finanças podem obrigar à inclusão das despesas de manutenção, mas no contexto de províncias autónomas e de um sistema de subsídios intergovernamentais. Até ao orçamento de 2017/18, as despesas correntes associadas aos edifícios escolares e outros projectos não eram incluídas nas subvenções condicionais concedidas a esses projectos, obrigando as províncias a orçar as despesas de manutenção a partir da sua quota-parte equitativa (uma subvenção incondicional que compõe a maior parte dos orçamentos provinciais) ou das receitas próprias, embora tenham apresentado orçamentos para os projectos de capital com as despesas de manutenção ao longo do ciclo de vida. Todavia, a partir de 2017/18, 20 por cento das dotações intergovernamentais para as infra-estruturas de educação serão consagrados e ficarão reservados para efeitos de

manutenção apenas. Esta trata-se de uma experiência que poderá tornar-se definitiva se for bem-sucedida.

Embora existam vários argumentos fortes contra a consagração das despesas, estes devem ser analisados em relação às consequências da contínua suborçamentação e sub-execução das despesas de manutenção e custos associados a longo prazo. A consagração de despesas de manutenção por intermédio de subvenções ou exclusão de transferências poderá ser uma solução viável para este problema de integração dos orçamentos de despesas de capital e correntes.

Intervenções: Opções para incluir as despesas correntes (incluindo manutenção) nas decisões relativas às despesas de capital e intervenções de orçamentos correntes

A integração das despesas correntes a longo prazo, associadas aos projectos de capital nas decisões relativas às despesas de capital e nos orçamentos correntes, continua a apresentar desafios, quer os países elaborem os seus planos e orçamentos no contexto de separação ou integração institucional. Para superar este desafio, os ministérios das finanças podem adoptar os seguintes mecanismos aplicados pelos países objecto de estudos de caso:

Certificar-se que estimativas fiáveis de despesas correntes sejam integradas nas decisões relativas aos orçamentos de capital:

- Determinação dos custos pelo ciclo de vida para avaliar a viabilidade dos projectos de capital ou assegurar a inclusão dos custos correntes nas decisões relativas ao orçamento de investimento, ao fixar horizontes de custos além do próximo exercício orçamental ou a médio prazo para projectos de desenvolvimento.
- Recurso a firmas profissionais para a determinação dos custos e realização dos estudos de viabilidade dos projectos.

Assegurar dotações oportunas e adequadas em relação aos custos de exploração e de manutenção dos bens de capital:

- Assegurar que os ministérios de tutela aplicam processos robustos para a transferência de novos bens de capital.
- Consagração dos custos de manutenção.

Apenas uma destas soluções está associada à integração dos processos associados aos ciclos de projectos e orçamentais – a transferência de activos aquando da conclusão dos projectos. Os outros destacam as deficiências a nível dos ciclos que impedem a integração da despesa de capital e corrente, ao contrário da fraca coordenação entre os ciclos orçamentais e de projectos.

SECÇÃO 3

Avaliação dos factores que enaltecem ou prejudicam as capacidades de coordenação dos ministérios das finanças

A secção anterior debruçou-se sobre os diversos mecanismos que são aplicados pelos ministérios das finanças dos quatro países objecto de estudo de caso no sentido de integrar apropriadamente as despesas de capital e correntes, e o sucesso por eles logrado. No contexto do estudo, estes mecanismos são considerados factores determinantes da capacidade de coordenação dos ministérios das finanças (factores técnicos internos). Esta secção examina a articulação entre esses mecanismos técnicos do processo orçamental e outras variáveis para determinar a capacidade de coordenação dos ministérios das finanças no sentido de integrar as despesas de capital e correntes.

Factores internos de carácter técnico como mecanismos de integração

A Tabela 7 sintetiza a discussão sobre os mecanismos, com referência às acções de coordenação adoptadas pelos ministérios das finanças para ultrapassar os desafios de integração. A análise assenta nas três alavancas sugeridas por Shick (2013) em matéria da reforma orçamental (mudança de processos, instrumentos de informação e regras) para categorizar as acções de coordenação dos ministérios das finanças no que diz respeito à integração das despesas de capital e correntes.

Conforme revela a Tabela 7, **alguns mecanismos, se aplicados individualmente, seriam ineficazes, ou são apropriados somente em situações institucionais específicas.** Por exemplo, os PIC são apropriados em sistemas integrados. A aplicação de limites máximos de despesas de capital é apropriada para assegurar um investimento adequado por parte dos sectores e na economia em geral, mas apenas se forem emitidos após uma fase estratégica integrada no processo orçamental.

A tabela também revela um entendimento intuitivo de que **diferentes desafios de coordenação exigem a aplicação de diferentes medidas de ordem técnica por parte dos ministérios das finanças em relação ao processo orçamental.** Neste contexto, para a coordenação das despesas de capital e correntes, os instrumentos de informação e as regras para incluir os aspectos relacionados com os projectos de capital no ciclo orçamental devem ser bem definidos. Contudo, isto não se

aplica à coordenação do planeamento das despesas subnacionais e nacionais em sectores de competência conjunta, por exemplo.

No entanto, **algumas intervenções fundamentais de carácter técnico tendentes a uma melhor coordenação, podem ser aplicadas para responder a vários desafios.** Os seguintes mecanismos poderiam ser usados para resolver vários problemas de coordenação:

- A aplicação de um único conjunto de critérios para efeitos da determinação de cedências em função dos objectivos de política mais significativos para cada sector.
- A definição de planos sectoriais abrangentes, coerentes e integrados que permitam determinar as prioridades e possibilitem aos ministérios das finanças viabilizar a coordenação entre os actores e as categorias de orçamento. No Ruanda, esses planos permitem a coordenação entre ministérios, agências, governos locais e doadores por sector.
- A inclusão de uma fase de planeamento estratégico inclusiva, contínua e integrada no processo orçamental, em que participam todos os actores. Na África do Sul, esta fase abrange as despesas de capital e correntes, bem como as dificuldades nos domínios da coordenação inter-governamental e de planeamento e orçamentação. No Ruanda, serve para coordenar as despesas dos doadores e a despesa pública.
- A existência de uma estrutura orçamental única e integrada, e um PdC comum, apoiado por um sistema de informação centralizado que abranja todos os actores e categorias do orçamento. O Ruanda, onde o sistema integrado de informação financeira inclui um módulo de planeamento, serve de exemplo. Integra o planeamento e a orçamentação, bem como as despesas de capital e correntes em ambas as fases. Na Namíbia, a estrutura de orçamento único e o PdC estimulam a integração apesar da separação a nível institucional. Na África do Sul, o quadro orçamental coerente e o PdC consolidado permitem a coordenação e o sequenciamento da tomada de decisões em todo o processo orçamental e entre os actores.

Tabela 7: Mecanismos de integração das despesas de capital e correntes por tipo de acção de coordenação

| Mecanismo | Novos processos/estruturas introduzidos, ou vigentes alterados | Novos instrumentos de informação introduzidos, ou vigentes harmonizados | Novas regras introduzidas, ou vigentes alteradas |
|---|---|---|---|
| Integração das despesas de capital e correntes para alcançar objectivos comuns | <p>Estabelecer uma fase de orçamentação estratégica e integrada para analisar qualquer orçamento técnico separado subsequente em relação às despesas de capital e correntes.</p> <p>Introduzir avaliações conjuntas das propostas de orçamento, audiências e/ou processos de tomada de decisões entre os decisores responsáveis pelas despesas de capital e correntes.</p> <p>Assegurar que o processo orçamental seja previsível, com um calendário orçamental detalhado e fiável.</p> | <p>Definir requisitos de estratégias sectoriais para viabilizar a integração de despesas.</p> <p>Usar convites conjuntos à apresentação de propostas de orçamento.</p> <p>Integrar as despesas de capital e correntes por MDA numa única estrutura orçamental.</p> <p>Estabelecer um PdC integrado para despesas correntes e de capital/desenvolvimento.</p> | <p>Definir regras assentes em estratégias sectoriais e/ou um quadro comum centralizado de políticas e prioridades de despesa para a tomada de decisões orçamentais.</p> <p>Definir regras para os processos dos ministérios de tutela no sentido de elaborar propostas de orçamento conjuntas para as despesas de capital e correntes.</p> |
| Integração das dúvidas associadas ao ciclo de projectos de capital no ciclo orçamental para assegurar despesas de investimento de melhor qualidade | <p>Em processos integrados, introduzir uma unidade de aprovação de projectos de capital/PIC e definir as respectivas regras.</p> <p>Assegurar o acompanhamento dos projectos de capital.</p> | <p>Definir requisitos de informação para propostas de projectos de capital no processo orçamental.</p> <p>Exigir a realização de estudos de viabilidade/avaliações em relação aos projectos de capital (superiores a uma determinada dimensão ou complexidade).</p> <p>Criar bases de dados para o acompanhamento dos projectos de capital consistindo em informações padronizadas para aplicação no processo orçamental.</p> | <p>Definir regras/critérios para a tomada de decisões relativas ao orçamento de capital durante o ciclo orçamental, assente em informação proveniente do ciclo de projectos, como análises de viabilidade económica e financeira.</p> <p>Exigir que os resultados dos estudos de viabilidade sejam aplicados no processo orçamental.</p> <p>Exigir que a informação obtida do acompanhamento dos projectos em curso/ ministérios de implementação seja tomada em consideração ao decidir sobre as dotações futuras.</p> |
| Assegurar um bom equilíbrio entre as despesas de capital e correntes | <p>Definir limites máximos a nível agregado e dos MDA somente após a execução de um processo orçamental estratégico para equilibrar os limites de investimento definidos no topo com as prioridades e necessidades de investimento/ despesas correntes definidas na base.</p> | | <p>Definir limites máximos de despesa de capital no topo.</p> <p>Consagrar os requisitos de despesas de capital (segundo um processo com integração apropriada) através de subvenções ou ao negar a transferência de verbas de capital para despesas correntes.</p> |
| Assegurar uma definição fiável e integração das despesas correntes prospectivas nas decisões de despesas de capital e correntes | | <p>Exigir que os custos dos projectos de capital sejam calculados ao longo de todo o ciclo de vida ou, pelo menos, por um período superior ao horizonte do orçamento.</p> <p>Padronizar os métodos de cálculo de custos.</p> <p>Exigir que os estudos de viabilidade (pelo menos para projectos em excesso de um determinado limite) sejam profissionalmente realizados/cumpram as normas.</p> | <p>Emitir directrizes sobre o planeamento de despesas de capital/investimento, determinação de custos e orçamentação.</p> <p>Consagrar despesas de manutenção.</p> |

A duração do processo orçamental é um factor interno de ordem técnica importante que afecta a integração da despesa de capital e corrente na África do Sul e no Ruanda, embora não constitua um mecanismo propriamente dito de integração da despesa. Em ambos os países, o processo de preparação do orçamento é prolongado, durando uns oito meses desde a emissão dos primeiros convites à apresentação de propostas de orçamento até a apresentação do orçamento ao parlamento. Com isto, os ministérios de tutela e o ministério das finanças têm tempo suficiente para executar as análises e as acções de

coordenação visando a integração. Em contrapartida, o processo da Namíbia e do Botswana dura cinco a seis meses. Os ministérios de tutela na Namíbia às vezes têm menos de um mês, o que é tempo insuficiente para assegurar a coordenação entre as diferentes unidades.

Outros factores

As constatações dos quatro estudos de caso revelam como a eficácia desses mecanismos, que servem de indicação da capacidade de coordenação, foi melhorada ou prejudicada consoante o contexto em que foram introduzidos.

Capacidades internas, competências e factores culturais

As competências em matéria de análise de políticas, número de efectivos e retenção dos mesmos influenciam a capacidade analítica e a qualidade dos dados

A sequência dos processos seguidos pelo ministério das finanças é importante. Esta sequência deve ser definida de modo a que o pessoal afecto à elaboração do orçamento de capital e do orçamento corrente possa desenvolver processos conjuntos ou participar nos processos uns dos outros. Isto é vantajoso sobretudo quando o pessoal apresenta um forte perfil de aptidões. Em todos os países, o número de funcionários que participam nas dotações dos ministérios de tutela e suas aptidões e experiência contribuem sobremaneira para a capacidade de coordenação da despesa por parte dos ministérios.

A existência de quadros suficientes com competências em matéria de análise económica/política é imprescindível. A Namíbia sofre de escassez de economistas seniores e o Botswana tem pouco pessoal com competências de análise de políticas. No Botswana, uma deterioração da qualidade da revisão e avaliação de projectos a nível do ministério das finanças tem afectado a qualidade da informação emanada dos processos do ciclo de projectos no ciclo orçamental. Existem apenas quatro economistas na divisão de Programas de Desenvolvimento, e cada um trata das propostas vindas de quatro ou cinco ministérios ao cumprir os prazos restritos do processo orçamental. Na Namíbia, os analistas do MdF são contabilistas de profissão, sem experiência na avaliação holística das propostas de despesa corrente submetidas ao MdF com as propostas dos projectos de desenvolvimento a serem submetidos a NPC. Concentram-se na adequação das verbas destinadas a cada rubrica em relação à despesa anterior e à acessibilidade financeira em relação aos limites máximos para a despesa corrente.⁷

Em contrapartida, os conhecimentos específicos dos sectores e as capacidades analíticas do pessoal dos ministérios das finanças no Ruanda e na África do Sul promovem a boa colaboração entre o ministério das finanças e os demais ministérios, bem como a capacidade de coordenação em geral.

Na África do Sul, o grupo responsável pelo orçamento do Tesouro Nacional coordena o planeamento e as propostas, e consiste nas seguintes unidades:

- O Gabinete de Orçamento pelas dotações recomendadas pelos sectores, colaboração com os ministérios para gerir o processo preparatório, controlo ao longo do exercício e estatísticas sobre finanças públicas, inclusive em aquelas relacionadas com as infra-estruturas.
- O IGR é responsável pela análise dos governos provinciais e locais, e inclui a unidade de infra-estruturas provinciais.
- A secção de Finanças públicas analisa as políticas e as despesas dos sectores para assegurar a eficiência das

⁷ O MdF da Namíbia pretende responder a este desafio ao participar no programa BOOST do Banco Mundial destinado a melhorar os conhecimentos analíticos dos quadros e ao criar uma unidade de economistas no gabinete do orçamento para apoiar o pessoal nos sectores.

dotações e operacional intra-sectorial. Dirige os Grupos de Trabalho sectoriais, fornece recomendações sobre dotações sectoriais e é responsável pelo acompanhamento e controlo das despesas dos sectores.

Não se trata apenas de existir pessoal altamente qualificado, mas também em garantir que as estruturas e o pessoal das diversas unidades cumpram os seus respectivos mandatos e responsabilidades. Cada unidade é composta por profissionais altamente qualificados que realizam análises e aprofundam a relação com o sector relevante: a secção de Finanças Públicas tem uma equipa de pelo menos três pessoas responsável pelo sector da educação; os analistas da IGR concentram-se em cada província; e as equipas do Gabinete do Orçamento dedicam-se ao planeamento das despesas de capital e correntes. Como tal, o Tesouro Nacional possui uma capacidade analítica muito elevada, dedicada a cada sector e aspecto do orçamento. Além disso, o DPME faz o acompanhamento e a avaliação.

A memória e a experiência institucionais são importantes. Um problema emergente na África do Sul é a elevada taxa de rotatividade do pessoal do Tesouro Nacional e a perda de quadros superiores com uma vasta memória institucional – o elemento que lhes conferia domínio ao lidar com os sectores – para unidades fora do processo orçamental ou da própria função pública.

Embora a existência de quadros devidamente habilitados seja importante, quadros em excesso pode dificultar as tarefas de coordenação, como no caso do Botswana. O MoFDP destaca técnicos das finanças e do planeamento para os ministérios. No passado, este tem sido um mecanismo de coordenação importante, embora se limite à coordenação entre sectores e não necessariamente entre as despesas de capital e correntes. Porém, o aumento dos quadros e as grandes diferenças em termos de capacidades e experiência, tem afectado essa capacidade. Regista-se menos contacto directo entre gestores e técnicos para efeitos de apoio e auxílio, e menos reuniões entre os quadros do centro e do MoFDP, e os quadros dos ministérios sentem que perderam a capacidade para controlar o comportamento dos seus ministérios, o que prejudica a capacidade de coordenação do MoFDP por via de processos e requisitos de informação padrão.

A estrutura organizacional do Ministério das Finanças promove a coordenação

A estrutura das divisões dos ministérios das finanças que lidam com dotações orçamentais por sector promove a capacidade de coordenação. Na Namíbia, no Ruanda e na África do Sul, algumas partes das funções dos gabinetes do orçamento estão estruturadas por sector, resultando em relações mais fortes com ministérios sectoriais e melhores conhecimentos do sector e habilidades analíticas. As capacidades desenvolvidas no Ruanda e na África do Sul foram orientadas para a análise das políticas visto o processo orçamental em geral primar pela eficiência distributiva.

Na Namíbia, onde o ministério das finanças é responsável apenas pelas dotações de despesa corrente, a cultura do ministério primava pela economia e acessibilidade da disciplina

fiscal, apesar dos esforços contínuos no sentido de acrescentar a esse foco a eficiência distributiva. No entanto, a organização por sectores, tanto na NPC quanto na MdF, contribuiu para facilitar reuniões por sector entre as organizações para rever as propostas orçamentais.

No Ruanda, tanto a unidade do orçamento e a do planeamento do MINECOFIN estão organizadas por linhas sectoriais, assim atendendo plenamente às unidades envolvidas nos processos de despesa correntes e de desenvolvimento. O estudo de caso do Ruanda também observou a importância de definir claramente as responsabilidades de cada funcionário, por um lado, e de promover a comunicação informal entre os funcionários designados ao mesmo ministério nas duas unidades, por outro lado. Além disso, cada ministério possui um ponto focal no gabinete do orçamento do MINECOFIN, o que assegura melhores relações, uma melhor participação no processo orçamental e uma maior colaboração durante o ciclo orçamental.

A situação na África do Sul revela que **estruturas complexas exigem mais coordenação dos processos do Ministério das Finanças**. Com cada unidade do grupo do orçamento responsável por um aspecto das dotações e/ou acompanhamento no âmbito de um único processo orçamental integrado num único quadro orçamental consolidado, os entrevistados afirmaram que poderia haver alguma duplicação e desarticulação das bases de dados utilizadas para o acompanhamento e é necessária uma melhor coordenação em geral. Além disso, nenhuma das bases de dados responde à necessidade de coordenação geral; a fraca articulação entre as mesmas não permite agregar a informação para esse fim. Por outro lado, as informações provenientes das diferentes fontes são integradas através do processo orçamental sectorial que reúne todas as unidades.

Reforço das capacidades dos actores

O Ruanda e a África do Sul promovem **acções de capacitação dos demais actores no processo orçamental para aprofundar a coordenação**, acções estas que passam por cursos formais de formação e apoio (disponibilidade para responder a dúvidas e prestação de auxílio), bem como apoio contínuo. Estas incluem ainda a melhoria das capacidades de análise, conhecimentos a respeito dos PdC e conhecimentos de informática. Estas revelam-se importantes porque contribuem para que os actores em todo o sector público apliquem a mesma abordagem quanto aos processos e decisões, conforme as instruções do ministério das finanças. Os ministérios das finanças em ambos os países consideram a formação e o reforço de capacidades um elemento crucial para a colaboração com todos os sectores. O reforço das capacidades dos demais actores é, em grande parte, determinado pelas capacidades de comunicação dos ministérios em geral e dos técnicos a nível individual. A capacidade dos quadros do ministério das finanças de convocar seminários formais com os quadros dos ministérios de tutela, e a comunicação contínua e informal sobre políticas e dotações, é importante.

Os estudos de caso revelaram que esta não era a situação no Botswana e na Namíbia. No entanto, no Botswana, destacamento de quadros para os ministérios de tutela pode ser visto como uma forma de aplicar as regras, os princípios e as

abordagens, visto esses quadros serem responsáveis pelos processos relacionados com os orçamentos correntes e de desenvolvimento. Mas a articulação entre esses quadros e os seus superiores no centro tem-se tornado mais ténue nos últimos anos, tendo alguns ministérios nomeado seus próprios quadros para ajudar nesses processos, enfraquecendo ainda mais essa articulação.

A capacidade de definir, comunicar e fazer cumprir as regras e processos correctos.

A capacidade dos ministérios das finanças no sentido de **definir, comunicar e fazer cumprir as regras e os processos apropriados em matéria da informação orçamental surgiu como factor de destaque em todos os quatro casos**.

- No Botswana, alguns dos materiais básicos de orientação não estão actualizados. Regista-se um atraso na actualização dos regulamentos financeiros (no âmbito da Lei de GFP de 2013), e dos manuais dirigidos aos técnicos de planeamento e de finanças, cujo texto não foi revisto desde o final da década de 1980. Sem informações actualizadas sobre os processos de GFP, é difícil para o MoFDP coordenar os actores nos processos que visam apoiar a integração. O MoFDP está em vias de actualizar os regulamentos e os manuais.
- No Ruanda, embora as acções a nível dos sectores estejam orientadas para a integração através de directrizes detalhadas, a ausência de orientações claras sobre a determinação das despesas correntes associadas aos projectos de capital enfraquece a integração dessa informação no processo orçamental.
- Na África do Sul, os processos relativos à integração e ao orçamento de capital são orientados por directrizes que são actualizadas todos os anos para responder aos desafios orçamentais em curso e emergentes. Efectivamente, a introdução de directrizes de planeamento relativas ao orçamento de capital foi uma resposta à integração excessiva das despesas de capital, em que não é dada atenção suficiente à informação, aos procedimentos e às análises necessárias para seleccionar e gerir as despesas de capital em relação às despesas correntes.

Embora a capacidade de fixar e fazer aplicar as regras dependa dos mandatos legais e da autoridade efectiva dos ministérios das finanças (discutido na próxima secção), a definição de regulamentos adequados e a boa comunicação dos mesmos exige a contratação de pessoas dotadas das capacidades correctas, a capacitação das mesmas para tomarem as acções necessárias, e que essas sejam devidamente empregues pelos ministérios das finanças. A elaboração e implementação de um regulamento ou de directrizes exige pessoas que reconheçam a necessidade de regulamentar, entendam políticas e processos administrativos no contexto da economia política, e saibam comunicar bem. Isto inclui advogados, contabilistas, especialistas sectoriais, especialistas em comunicação e redactores em condições de produzir documentos exaustivos e de fácil compreensão.

Os estudos de caso contêm exemplos de como o fraco controlo dos processos e das necessidades de informação directa podem prejudicar a capacidade de coordenação. Embora o processo do QDMP da Namíbia tenha sido introduzido para coordenar melhor o planeamento e a orçamentação bem como os orçamentos de capital e correntes no âmbito de uma abordagem orçamental de médio prazo baseada no desempenho, a componente distributiva do processo revela-se ineficaz porque o quadro legal que rege a orçamentação (a Lei de Finanças Públicas de 1991) promove processos detalhados para a elaboração do orçamento de desenvolvimento e das Estimativas de Despesa. Isto porque as estimativas são os elementos vinculativos para a Lei das Dotações. A definição do formato do orçamento é uma das competências do ministro das finanças, e este poderia ter optado pela revisão do sistema ao contrário de simplesmente embutir um processo baseado em programas no sistema vigente, mas deixando-o em grande parte inalterado.

A criação de unidades responsáveis pelo controlo da despesa promove a integração

PdC consolidados e sistemas integrados de informação são importantes para a integração da despesa. Porém a execução efectiva depende da **capacidade do ministério das finanças no sentido de gerir as informações orçamentais**. Na África do Sul, a Unidade de Estatísticas sobre as Finanças Públicas, uma componente do Gabinete do Orçamento, desempenha um papel fundamental na definição do PdC e na formação relacionada com a implementação do mesmo. Também trabalha no sentido de integrar as propostas de orçamento durante o processo orçamental, bem como a informação sobre a despesa efectiva a nível nacional para efeitos de preparação de relatórios internos e externos. O papel da Divisão de IGR em relação ao acompanhamento das despesas a nível provincial é também significativo.

No Ruanda, a Unidade de Gestão e Monitorização de Programas desempenha um papel-chave em matéria do acompanhamento de informações financeiras sobre a implementação de projectos. No Botswana e na Namíbia, os sistemas integrados de gestão de informação financeira são administrados pelos ministérios das finanças.

Um ministério das finanças orientado para os resultados e as reformas que colabora a nível interno

Os ministérios das finanças no Ruanda e na África do Sul esforçam-se por abordar questões que surgem durante o processo orçamental, da perspectiva da reforma e com o desejo que as políticas públicas sejam coroadas de sucesso. Em ambos os casos, uma cultura que prima pela supervisão dos objectivos em vez de pelos devidos processos administrativos promove a colaboração entre unidades e quadros no ministério das finanças.

Os entrevistados no Ruanda observaram que as unidades e os técnicos individuais estão habilitados a desempenhar as suas funções e que promovem a transformação nas suas áreas de responsabilidade. Isto estimula a apropriação e a prestação de contas em relação aos resultados. Esta cultura não se limita ao

ministério das finanças: traduz uma cultura de dinamismo e orientação para os resultados em toda a função pública. Após uma reforma significativa do processo orçamental entre 1994 e 2003, o grupo do orçamento veio a integrar profissionais que procuram as melhores soluções para os desafios que se manifestam a níveis das políticas e dos processos sob as suas alçadas. Em ambos os países, os técnicos estão preparados a dar do seu melhor, inclusive nos ministérios das finanças, para desenvolver o tipo de colaboração e relacionamento necessários para uma coordenação melhor através dos mecanismos de ordem técnica empregues no processo orçamental.

Factores externos

A falta de capacidade de outros actores governamentais dificulta a integração

Os estudos de caso confirmaram que as fracas capacidades em matéria de planeamento, orçamentação e análise nos demais serviços do Estado dificultam a coordenação dos actores governamentais para a integração das despesas de capital e correntes a todos os níveis do processo orçamental. Esta é a situação que se regista no Botswana e na Namíbia, onde há maior integração ao nível dos ministérios em razão da elevada separação institucional e de gestão no centro. No entanto, a integração central pode ser facilmente prejudicada em razão das fracas capacidades nos outros serviços. Esta é talvez também a situação no que tange à coordenação das despesas dos doadores, e das despesas próprias, nacionais e subnacionais, bem como a nível do planeamento e da orçamentação. Isto revela a necessidade de coordenação no centro (na Namíbia e no Botswana, por irónico que pareça) ou para os ministérios das finanças apresentarem resultados (particularmente na África do Sul, conforme discutido abaixo). Nos quatro estudos de caso, a situação quanto às capacidades dos outros actores é a seguinte:

- Os directores das finanças desempenham um papel importante na integração das despesas de capital e correntes na Namíbia, sendo responsáveis por submeter as propostas finais de orçamento dos seus ministérios ao MdF na estrutura integrada do orçamento por divisão, depois de a NPC e o MdF terem decidido em relação às dotações finais. Porém, nem todos os ministérios estão dotados de directores de finanças devidamente habilitados, sendo que alguns atribuem a responsabilidade pelas propostas de orçamento aos quadros subordinados.
- No Botswana, a expectativa é que os técnicos de finanças e os técnicos do planeamento nos diferentes ministérios assegurem a coordenação. Mas registam-se disparidades significativas entre os níveis de formação, capacidades e experiência nos ministérios. O MoFDP está ciente disto e oferece bolsas de estudo para os técnicos do planeamento e das finanças aprofundarem os seus conhecimentos. Por conseguinte, muitos dos técnicos já possuem estudos avançados nas áreas da economia, das finanças e outras equiparadas, mas os constrangimentos orçamentais são um obstáculo a um maior acesso a formação.

- A África do Sul sofre uma particular deficiência de capacidades a nível provincial, onde se regista uma carência de analistas de políticas e/ou uma fraca capacidade de gestão orçamental nos sectores, bem como a nível central em alguns governos provinciais. O Tesouro Nacional teve que recorrer às suas próprias capacidades de execução, complementando os orçamentos provinciais de capital identificados pela aplicação de processos provinciais de priorização com subvenções condicionais para infra-estrutura associadas aos processos de definição de prioridades do governo central.
- No Ruanda, a integração é apoiada por capacidades de planeamento e orçamento do sector. No entanto, a gestão adequada do orçamento de capital e a integração das informações do ciclo do projecto no processo orçamental são um desafio para o uso efectivo dos fundos de investimento. Em resposta, o MINECOFIN exigiu que todos os ministérios dispusessem de Unidades de Implementação de Projectos Únicos, para superar a ausência de capacidades que se fazia sentir – essas unidades reduziram os estrangulamentos registados pelas unidades responsáveis por vários projectos e asseguraram que o MINECOFIN conhecesse o ponto de contacto de cada projecto de grande porte. Mas os entrevistados também se referiram à falta de capacidade nos diversos ministérios para desenvolver planos e orçamentos de projectos de capital, particularmente no que respeita à estimativa das implicações das despesas correntes.

A autoridade do ministério das finanças depende de mandatos favoráveis e apoio político

A autoridade do Ministério das Finanças em assuntos relacionados com o orçamento é crucial para a capacidade de coordenação. Sem o poder apropriado para regulamentar e gerir os processos orçamentais, os mecanismos de integração dos processos relativos às despesas de capital e correntes, bem como as informações correntes, serão ineficazes. A pesquisa revela que **o poder efectivo depende das capacidades dos ministérios das finanças, das suas atribuições técnicas ou legais e de factores políticos “intangíveis”**.

Na Namíbia, a Constituição obriga a uma separação institucional das funções de planeamento e de orçamentação, na medida em que a NPC é responsável por fixar as prioridades e a direcção do desenvolvimento do país. Embora o ministro das finanças seja responsável por apresentar as estimativas de despesa, o sistema namibiano interpretou a separação de responsabilidades no sentido de que a NPC é também responsável pelo orçamento das prioridades de desenvolvimento. Este mandato legal afectou a autoridade do MdF para definir regras e processos integrados de orçamentação, pois deve negociar a componente de capital com a NPC. Porém, a sua autoridade geral nos processos de GFP é bem reconhecida. Os entrevistados atribuíram esta situação ao seu mandato legal, ao poder político do ministro das finanças e à capacidade de execução do MdF, que administra o Tesouro, o sistema de pagamentos e o sistema integrado de gestão financeira que fundamenta a execução do orçamento na Namíbia.

Na África do Sul, o controlo do Tesouro Nacional sobre as finanças públicas é resultado das atribuições concedidas por lei (nomeadamente, pela Constituição, pela Lei de Gestão das Finanças Públicas e pela Lei de Gestão de Finanças Municipais) e da forma como tem vindo a executar essas atribuições por intermédio de legislação subordinada abrangendo todas as esferas do governo. As suas capacidades de execução – a capacidade de acompanhamento das despesas e de manter as estatísticas das finanças públicas – e as capacidades analíticas reforçam a sua autoridade. As capacidades analíticas do Tesouro Nacional, providas pelos quadros altamente competentes, que inclui especialistas de sector, são fundamentais para influenciar os processos políticos e justificar quais, e como, os bens e serviços públicos serão financiados. Esta combinação de mandatos, capacidades dos quadros e capacidade técnica recebeu apoio no passado quando a sua autoridade desfrutou do apoio do presidente e do partido no poder. Recentemente, grande parte desse apoio tem desmoronado, levando a que o Tesouro Nacional enfrentasse importantes batalhas para garantir que todas as decisões de financiamento fossem tomadas através do processo orçamental. Este é o caso das decisões sobre grandes projectos de infra-estruturas, financiados por empresas estatais. Considerando que, anteriormente, o Tesouro Nacional, com sua autoridade legal, técnica e política, terá desempenhado um papel importante na discussão sobre esses projectos, hoje a sua autoridade cinge-se predominantemente a aprovar o financiamento de capitalização e garantias para as empresas administrarem esses processos

Em contrapartida, o poder do MINECOFIN do Ruanda recebeu um ímpeto em 2009, ao serem consolidadas as suas atribuições de autoridade e funções de planeamento, incluindo a autoridade para gerir o financiamento e supervisão de projectos de capital. Todo o controlo de projectos de capital agora está centralizado no MINECOFIN; de início partilhava o mandato com uma entidade autónoma de governo (Conselho Central de Projectos e Financiamento Externo). Ademais, mais recentemente, foi nomeado um ministro de Estado separado para o planeamento junto do MINECOFIN, reforçando assim a autoridade política e capacidade de planeamento deste. Esta evolução contribuiu para reforçar as capacidades do ministério no sentido de orientar as actividades de outros actores governamentais.

Resumo dos factores-chave de apoio à capacidade de coordenação

Os seguintes factores internos determinam a capacidade de coordenação:

- Quadros suficientes, dotados de conhecimentos económicos e de análise de políticas
- Memória institucional e experiência
- Organização dos gabinetes orçamentais por sector
- Competências para reforçar as capacidades dos outros actores no processo orçamental
- Capacidades de comunicação
- Capacidades de execução, a saber em matéria de criação e manutenção de bases de dados

- Capacidade de regulamentação
- Uma cultura orientada para os resultados, promotora de reforma e de colaboração interna.

Esses factores, individualmente, são insuficientes e devem ser objecto de articulação para promover a capacidade de coordenação. Uma boa capacidade de regulamentação, por exemplo, depende do perfil de conhecimentos do ministério das finanças e das suas capacidades de execução; urge ainda existir memória institucional e uma cultura organizacional apropriada. Os dois países objecto de estudos de caso que melhor desempenho revelaram no domínio da integração, o Ruanda e a África do Sul, registam todas estas características

em certa medida. Em contrapartida, a Namíbia e o Botswana carecem de alguns elementos cruciais, embora possuam outros. Na Namíbia, por exemplo, a capacidade analítica é fraca, o que afecta as capacidades de regulamentação e de coordenação. Os processos no Botswana regem-se, na sua maioria, por regulamentos desactualizados, e a cultura de colaboração institucional não parece estar bem estabelecida no ministério das finanças.

Os estudos de caso revelaram que, mesmo quando todos estes factores estão presentes, são necessários factores externos adicionais – aqueles que estão fora do controlo do ministério das finanças – incluindo capacidades em todas as áreas da função pública, um mandato apropriado e apoio político.

SECÇÃO 4

Resumo e conclusão

O estudo procurou responder à pergunta: *Que condições devem estar reunidas para os ministérios das finanças em países com diferentes estruturas institucionais e condições económicas poderem coordenar as actividades de vários actores a fim de integrar a despesa pública de capital e corrente?*

O estudo norteou-se pela premissa que a boa integração é caracterizada pelos seguintes elementos:

- As cedências em relação à despesa de capital são baseadas nos objectivos políticos a que devem responder, *de forma integrada ou conjunta, a despesa corrente.*
- As despesas de capital e correntes revelam um equilíbrio apropriado *a nível sectorial e em geral.*
- Informação robusta sobre o ciclo de projectos de capital, como as informações obtidas de avaliações e acções de acompanhamento de projectos, está apropriadamente integrada no processo orçamental.
- A despesa corrente associada aos projectos de capital é considerada nas decisões sobre os projectos de capital e nos orçamentos correntes.

A coordenação das actividades e decisões dos actores em relação a esses objectivos requer uma série de mecanismos de ordem técnica que permitem aos ministérios das finanças assegurar a definição de objectivos comuns em relação às actividades dos actores, garantir que os processos orçamentais seguem a sequência apropriada para coordenar os fluxos de informação que servem de fundamento para as actividades e decisões, e prosseguir ao acompanhamento dessas decisões. Estes mecanismos, empregados nos quatro países objecto de estudo de caso, permitem reforçar as capacidades de coordenação dos ministérios das finanças.

Mecanismos para coordenar oportunamente as despesas de capital e correntes visando atingir um conjunto de objectivos comuns:

- Estratégias sectoriais que moldam as decisões orçamentais pelos ministérios e pelo governo central, a fim de definir objectivos comuns de despesa de capital e corrente.
- Uma fase de orçamentação conjunta que servirá de base

para os processos posteriores de despesa corrente e de capital.

- Um processo orçamental devidamente sequenciado e previsível, conforme previsto no calendário orçamental disseminado.
- Pedidos e propostas integradas de orçamento.
- Análises conjuntas das propostas orçamentais, audições conjuntas e/ou processos conjuntos de decisão, sobretudo em contextos de separação institucional.
- Processos conjuntos dos ministérios.
- Estruturas orçamentais, PdC e bases de dados conjuntos.

Mecanismos para integrar os aspectos relacionados com os projectos de capital no ciclo orçamental:

- Harmonização das informações que devem ser apresentadas com os pedidos de financiamento de projectos de capital durante o ciclo orçamental.
- Exigir estudos/avaliações de viabilidade para garantir informação de qualidade, sobretudo no que respeita a projectos cujos custos excedem um determinado limiar, e a apresentação desta informação durante o ciclo orçamental.
- Comitês de projectos/ investimentos para aprovar projectos, particularmente em contextos de integração institucional. Onde há separação institucional, esses Comitês devem ser obrigados a usar as estratégias sectoriais e os requisitos relativos aos orçamentos correntes como critérios fundamentais para a tomada de decisões.
- Acompanhamento dos projectos de capital.

Mecanismos para assegurar que as despesas de capital e correntes são fixadas a níveis apropriados:

- Limiares de despesa fixados do topo para a base, com sequência apropriada no processo orçamental, a fim que os níveis de despesa de capital e corrente não sejam fixados sem considerar os objectivos sectoriais.
- Consagrar a despesa de capital de modo a proteger a despesa de investimento.

Mecanismos para assegurar a integração das despesas correntes associadas aos projectos de capital nas decisões de despesa de capital e nos orçamentos de despesa corrente:

- Exigir custos de ciclo de vida nas propostas de projectos.
- Recurso a profissionais para os estudos de viabilidade, sobretudo para projectos de maior envergadura.
- Aplicação de um horizonte de longo prazo para o orçamento de desenvolvimento, sobretudo se não existirem QDMP.
- Processos robustos nos ministérios para assegurar uma boa comunicação entre as unidades individuais de despesas de capital e correntes.
- Consagrar verbas para assegurar a devida manutenção dos activos existentes e novos.

A adopção destes mecanismos como estratégias individuais não é suficiente para engendrar a integração. Igualmente, alguns exigem mais atenção, consoante os países apresentam instituições ou unidades separadas ou conjuntas. A decisão sobre quais os mecanismos a promover e quais a conjugar depende do país. Contudo, a aplicação de instrumentos e processos conjuntos é importante nos contextos de separação institucional; igualmente, o recurso a instrumentos e processos de capital específicos no ciclo orçamental é importante nos contextos de integração institucional.

O estudo revelou ainda que diferentes problemas de coordenação requerem mecanismos diferentes, embora alguns sejam menos específicos e possam ser empregados para responder à maioria dos problemas de coordenação. Estes incluem um calendário orçamental para criar um processo orçamental previsível; estratégias, quadros orçamentais e PdC abrangentes e integrados; e bases de dados comuns.

Todavia, a definição destes mecanismos é uma coisa, implantá-los bem é outra, sobretudo quando orientam as acções de outros actores. É aqui que vários factores internos e externos entram em jogo. Os estudos de caso revelam que a existência da maioria ou de todas as características internas essenciais permite que os mecanismos contribuam para a integração, mesmo quando factores externos obstam os processos. Porém, as circunstâncias nos países (ou factores externos) determinam quais são as características internas mais importantes a prosseguir. Por exemplo, em países onde o orçamento de capital não cabe ao ministério das finanças, a sua capacidade de analisar as propostas de despesas de capital e correntes e de conversar com a instituição responsável é fundamental.

Os estudos de caso revelam claramente o nível até ao qual as capacidades dos ministérios das finanças são interdependentes: por exemplo, a capacidade analítica depende da capacidade de execução de bases de dados robustas sobre informações orçamentais, que por sua vez depende da capacidade

reguladora e de coordenação. Em geral, todas dependem de uma combinação apropriada de conhecimentos, e da organização e cultura internas.

A capacidade de coordenação pode tornar-se realidade se as seguintes condições estiverem reunidas nos ministérios das finanças em relação ao sistema orçamental:

- Os ministérios das finanças devem estar dotados de um número adequado de pessoal qualificado, com capacidades analíticas em particular, para que lhes seja conferida a autoridade necessária para coordenar as decisões orçamentais de outros actores. O excesso de pessoal (sem capacidades apropriadas) poderá dificultar a coordenação interna.
- Os ministérios das finanças que organizam as secções orçamentais por sector revelam uma maior propensão para coordenar outros actores, sobretudo os ministérios de tutela, por estarem em melhores condições para adquirir conhecimentos e experiências do sector para desenvolver relacionamentos e colaborar com outros actores de forma fidedigna.
- Uma boa regulamentação é importante para orientar as actividades de outros actores e assinalar quais os elementos a considerar ao tomar decisões. Isto depende das atribuições, autoridade política e conhecimentos do pessoal (em particular, conhecimentos analíticos, para assegurar a legitimidade dos pareceres do ministério das finanças, definir regras correctas em relação aos processos e informações, e saber comunicá-las da melhor forma).
- A capacidade de reforçar as capacidades de outros actores (com formação e capacitação formal e informal) e de controlar as despesas durante o processo orçamental é vital. Um ministério das finanças bem informado contribui para que os actores no seio do governo tomem decisões com conhecimento de causa e prestem contas; um ministério das finanças não informado não estará em condições de coordenar as actividades e decisões, nem poderá impor as regras e os regulamentos.
- Os ministérios de finanças orientados para os resultados, dispostos a adaptar os processos internos e externos de modo a ultrapassar os desafios emergentes e colaborar internamente são os que a maior probabilidade revelam de coordenar outros actores e definir requisitos de informação apropriados. Igualmente, os que capacitam seus próprios quadros são mais propensos a liderar outros actores.
- Por último, é imprescindível que os ministérios das finanças gozem do apoio político por parte do governo. Na ausência desse apoio, outros factores como a capacidade analítica do ministério, as capacidades de monitorização, o relacionamento e a colaboração entre os actores tornam-se elementos críticos.

Bibliografia

- Allen, R. & Grigoli, F. (2012). Enhancing the capability of central finance agencies. In *Economic Premise*, 73. World Bank.
- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M. & Yläoutinen, S. (2015). *The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries*. Working Paper (WP15/232). IMF.
- Allen, R. & Krause, P. (2013). The role, responsibilities, structure and evolution of central finance agencies. In R. Allen, R. Hemming & B. Potter, *The International Handbook of Public Financial Management*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P. & Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. CID Working Paper (No. 285), July 2014. Centre for International Development at Harvard University.
- Crowston, K. (2003). A taxonomy of organizational dependencies and coordination mechanisms. In T. Malone, K. Crowston & G. Herman, *Organizing Business Knowledge: The MIT Process Handbook*. MIT Press.
- Crowston, K., Rubleske, J. & Howison, J. (2004). Coordination theory. In P. Zhang & D. F. Galletta (Eds), *Human-Computer Interaction in Management Information Systems Vol I*. ME Sharpe.
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. & Papageorgiou, C. (2011). Investing in public investment: An index of public investment efficiency. WP/11/13.
- Dorotinsky, B. (2008, February). Capital budgeting and public financial management. *PFM Blog*.
- Dressel, B. & Brumby, J. (2009). Enhancing capabilities of central finance agencies: From diagnosis to action. World Bank.
- Government of Botswana. (2015). *Estimates of Expenditure 2015/16*.
- Jacobs, D. (2009). *Capital Expenditures and the Budget*. PFM Technical Guidance Note no 8. IMF.
- Krause, P. (2015). What do we know about finance ministries?
- Malone, T. & Crowston, K. (1990). What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems? *Proceedings of the Conference on Computer Supported Cooperative Work*. Los Angeles, October 1990.
- Malone, T. & Crowston, K. (1994). The interdisciplinary study of coordination. *ACM Computing Surveys*, 26 (1), 87-119.
- Malone, T., Crowston, K., Lee, J., Pentland, B., Dellarocas, C., Wyner, G. et al. (1999). Tools for inventing organizations: Toward a handbook of organizational processes. Center for Coordination Science, MIT.
- Morgan, P. (2006). The concept of capacity. European Centre for Development Policy Management.
- Premchand, A. (2007). Capital budgets, theory and practice. In A. Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions*. World Bank Institute.
- Rajaram, A., Minh Le, T., Biletska, N. & Brumby, J. (2009). *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*. World Bank.
- Sarraf, F. (2005). Integration of recurrent and capital “development” budgets: Issues, problems, country experiences, and the way forward. *Implementation Note 35104*. World Bank.
- Schick, A. (2013). Reflections on two decades of public financial management reform. In M. Cangiano, T. Currestine & M. Lazare, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. IMF.
- Webber, D. (2007). Integrating current and development budgets: A four-dimensional process. In *The OECD Journal on Budgeting*, 7(2).
- World Bank. (2010). Botswana – Public expenditure review. Washington, D.C.: World Bank.

Anexo 1: Contextualização dos conceitos principais aplicados no estudo

Despesas de capital e correntes: definições e considerações

Definição das despesas de capital e correntes

Para que a despesa de capital seja considerada como tal (e a restante despesa seja considerada despesa corrente) deve reunir três critérios:

1. Os activos criados pela despesa devem ser utilizados na produção e fornecimento de bens e serviços (critério de produtividade).
2. A vida do activo deve ser superior a um exercício financeiro (critério de longevidade).
3. O activo não se deve destinar a revenda no decurso normal do seu funcionamento (Premchand, 2007).

A despesa militar é normalmente excluída das finanças públicas, embora reúna todos os três critérios.

Mas a distinção entre o que representa despesa corrente e de capital coincide com o que representa despesa operacional e de desenvolvimento, sobretudo em contextos de dupla orçamentação, prevalentes nos países em desenvolvimento (Webber, 2007; Sarraf, 2005). Os governos usam categorias diferentes para definir o tratamento que se dá à despesa (Jacobs, 2009). Alguns empregam os termos “investimento público” ou “despesas de desenvolvimento” para referir a despesas em activos previstos para durar vários anos, entre eles, bens públicos como estradas e bens intangíveis, como educação e investigação (op. cit.). Embora isto possa ser visto como uma subcategoria de despesas de capital equiparadas a pequenas despesas de capital em activos de pouca duração (como computadores, mobília e automóveis), alguns países incluem no orçamento de desenvolvimento toda a despesa financiada por doadores ou contraída no âmbito de um projecto inserido no plano de desenvolvimento nacional, seja ela de carácter corrente ou de capital.

Diferentes países empregam terminologias diferentes para identificar as categorias de despesa como corrente e não corrente; regular e extraordinária; receita e capital; corrente e de capital; corrente e de investimento; acima e abaixo da linha; operacional e de desenvolvimento; e corrente e de desenvolvimento (Sarraf, 2005).

Integração ou separação?

Um grau adequado de integração das despesas de capital e correntes é um critério fundamental da gestão das finanças públicas (GFP). Embora seja importante prestar atenção às escolhas de investimento em activos de capital, hoje é comum aceitar que o processo de orçamentação das despesas de capital deve ser parte integrante do sistema geral de GFP (Dorotinsky, 2008). Em princípio, concorrendo os orçamentos de capital e correntes para o mesmo objectivo, estes devem ser elaborados de forma integrada (Premchand, 2007).

No entanto, muitos países africanos mantêm uma ou outra modalidade de orçamentos duplos (ver a Caixa 5). O impacto da integração mínima das despesas de capital e correntes na preparação e execução do orçamento está bem documentado (Sarraf, 2005; Jacobs, 2009; Webber, 2007). Quando a integração é limitada ou esteja ausente, os custos correntes associados às despesas de capital não são tomados em consideração, resultando na subutilização dos activos. Igualmente, o orçamento de capital pode ser aplicado com base em prioridades diferentes daquelas aplicadas às despesas correntes, levando à paralisação dos serviços públicos e à subutilização dos insumos correntes, como os recursos humanos. Se as despesas estiverem separadas na sua íntegra, corre-se o risco de dupla orçamentação em relação a uma actividade. Esta situação pode registar-se também se os orçamentos de desenvolvimento permitirem despesas correntes ou se alguns itens de capital forem financiados por processos ou orçamentos correntes.

No entanto, existem razões para administrar as despesas de capital de forma diferente das despesas correntes. Rajaram et al. (2009) e Premchand (2007) observaram problemas constantes a nível dos orçamentos de capital quando as despesas são integradas, pois pode contribuir para uma aplicação altamente ineficiente dos recursos públicos, incluindo a fraca selecção de projectos e fraca mão-de-obra; projectos incompletos, atrasados e paralisados; subfinanciamento de projectos; atrasos de pagamento; derrapagem de custos; e verbas não aplicadas no fim do ano. Conforme observado por Dabla-Norris et al. (2011), “Derrapagens significativas de custos, benefícios inferiores aos preconizados, desperdício e obras incompletas são comuns em grandes projectos de infra-estruturas em países em desenvolvimento, o que pode ser

atribuído a deficiências a nível da selecção, acompanhamento e avaliação”. Há que considerar factores específicos em matéria dos custos de capital ao seleccionar projectos para financiamento. Igualmente, a necessidade de competências analíticas específicas por parte do governo durante a preparação do orçamento, bem como competências de gestão da execução, exige pelo menos algum tratamento diferenciado durante o ciclo orçamental para despesas de capital em relação às despesas correntes.

Jacobs (2009) resume melhor esta dicotomia.

Em alguns casos, as despesas de capital e correntes merecem um tratamento diferenciado:

- A despesa de capital no orçamento deve ser claramente identificada para dar primazia a algumas prioridades do Estado.

- Igualmente, dado os valores avultados em questão (e o carácter pontual dos mesmos), procedimentos específicos devem ser adoptados para a selecção e avaliação dos projectos de capital, aquisição de bens e gestão de projectos, bem como a posterior gestão e alienação dos bens de capital.

Mas, por vezes, as despesas de capital e correntes devem ser consideradas em simultâneo:

- Para uma maior eficiência do planeamento e da orçamentação (pois contribuem para os mesmos objectivos).
- Porque as propostas de investimento devem ser avaliadas em relação aos custos de capital e exploração.

Em muitos países membros da CABRI, práticas relacionadas com a integração ou separação das despesas de capital e

Caixa 5: Motivos pela prevalência dos orçamentos de desenvolvimento em África

As práticas de orçamentação dupla nos países africanos são um produto do colonialismo: embora os países fossem permitidos a administrar as despesas operacionais, as despesas de capital – devido ao seu carácter e dimensão – exigiam um conjunto diferente de procedimentos que era administrado a partir das capitais do país colonizador. Por conseguinte, as despesas eram apresentadas em documentação separada, para aprovação separada e seguiam processos de execução distintos (Webber, 2007).

No Século XX, as práticas aplicadas aos orçamentos das colónias foram também aplicadas aos orçamentos nos países de origem dos colonizadores. Na sequência da Grande Depressão, a Suécia introduziu um orçamento de capital financiado com recursos públicos – uma modalidade nem sempre aceite para financiar a despesa pública – com o intuito de criar bens públicos duradouros e autofinanciados, e assim contribuir para a expansão do património líquido do Estado (Premchand, 2007). Seguiram-se então várias ondas de práticas orçamentais que favoreciam o uso de um orçamento separado para as despesas de capital, impulsionado ao longo do tempo pelo desejo de reduzir o défice do orçamento principal e reforçar a notação de crédito; pela importância atribuída aos orçamentos de capital como veículo para planos de desenvolvimento; e pelo surgimento de técnicas económicas para avaliar o valor dos activos de capital assim criados (op. cit.).

Os países em desenvolvimento mantiveram o duplo orçamento porque permitiu que separassem os custos correntes do Estado e as crescentes receitas correntes a eles associadas, provenientes de novos e ambiciosos planos de desenvolvimento e suas necessidades de financiamento (Webber, 2007). Sarraf (2005) explica que ministérios de finanças inexperientes em países recém-independentes não apresentavam as condições para realizar tarefas de planeamento do desenvolvimento a médio prazo nem avaliações de projectos, de modo que ministérios do planeamento, desenvolvimento ou da economia tiveram de ser criados para esse fim. Esses ministérios eram também responsáveis por identificar, avaliar, orçar e até mesmo fazer a contabilidade e os relatórios relativos aos orçamentos de investimento. Com convites à apresentação de propostas de orçamento separadas, surgiram processos separados nos ministérios das finanças. Essas tendências foram reforçadas pelos doadores que forneciam ajuda oficial ao desenvolvimento e estavam preparados a financiar actividades de desenvolvimento, mas não as despesas de consumo.

A resultante criação da dupla orçamentação – nas dimensões administrativa, institucional, legal e de apresentação – disseminou-se nos países africanos. Todavia, na década de 1990, o custo de eficiência da total separação tornou-se evidente. Juntamente com a introdução de quadros de políticas e orçamentais, como estratégias de redução da pobreza e quadros de despesas a médio prazo, os governos foram instados a eliminar a dupla orçamentação e integrar as estruturas e os processos relativos às despesas de capital e correntes.⁸

Mais recentemente, tem-se registado um renovado foco na importância da escolha, execução e manutenção de projectos de infra-estruturas públicas, tendo os governos e os doadores se apercebido do impacto das deficiências em infra-estruturas para o crescimento económico e que a despesa no investimento é “um fraco substituto pela acumulação de bens produtivos nos países em desenvolvimento devido a desperdícios ou corrupção” (Dabla-Norris et al., 2011). O contexto institucional em que as decisões de investimento são tomadas e a qualidade da selecção, da gestão e da execução de projectos contribuem sobremaneira para o retorno sobre o investimento e o seu dividendo de crescimento. Estas observações levaram a que se optasse pela gestão e planeamento separados do investimento de capital.

⁸ Como exemplos, ver o *Public Expenditure Management Handbook* (1998) do Banco Mundial (1998), as *Guidelines on Understanding and Reforming Public Expenditure Management* (2001) do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (2001) e as *Guidelines for Public Expenditure Management* (1999) do Fundo Monetário Internacional (FMI) (1999). Os quadros de diagnóstico, como as Avaliações em matéria de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (2003) e o Relatório do FMI sobre o Cumprimento de Padrões e Códigos, também levantaram perguntas explícitas sobre o grau de integração das despesas de capital e correntes.

correntes evoluem consoante os ministérios de planeamento e das finanças são integrados ou separados. Quando os ministérios são separados, as despesas de capital normalmente são integradas num orçamento de desenvolvimento administrado, no todo ou em parte, pelo ministério do planeamento, enquanto a responsabilidade pelas despesas correntes ou o orçamento operacional recai sobre o ministério das finanças. Quando os países decidem reintegrar os ministérios, os processos tornam-se mais integrados. Existem razões históricas para a separação dos orçamentos de desenvolvimento e os operacionais, conforme exposto na Caixa 5 abaixo.

Dimensões da integração

As despesas de capital e correntes podem ser separados em diferentes medidas consoante as dimensões. Em todo o ciclo orçamental, as despesas de capital⁹ e correntes podem ser planeadas e afectadas separadamente, apresentadas separadamente ao órgão legislativo, atribuídas separadamente pelo órgão legislativo, executadas e geridas separadamente e fazerem objecto de relatórios distintos. Esta separação do ciclo orçamental pode ser reforçada pela gestão das despesas de capital, no todo ou em parte, por uma entidade governamental diferente da das despesas correntes.

Webber (2007) refere a quatro dimensões da integração, sendo elas:

- **A dimensão legislativa.** As despesas de capital e correntes são apresentadas e processadas na legislatura de forma integrada e a dotação é feita em conformidade com uma única lei.
- **A dimensão institucional.** A responsabilidade pelas despesas de capital e correntes está integrada na entidade central das finanças (um ministério); no ministério das finanças, num departamento ou unidade (ou de modo a que a responsabilidade esteja integrada, caso exista uma unidade distinta para a despesa de capital); e a nível dos respectivos ministérios, departamentos ou agências (MDA). A presença de unidades de execução de projectos pode contribuir para a separação das responsabilidades em relação ao planeamento e execução das despesas de capital, mesmo quando estas despesas estão integradas a outro nível.
- **A dimensão de apresentação.** As despesas de capital e correntes são apresentadas conjuntamente em todos os processos de preparação, planeamento e relato do orçamento, nem que haja separação a outro nível. Um simples quadro de integração pode servir de ponto de partida, nem que sejam apresentados dois documentos orçamentais, preparados por duas instituições distintas e para aprovação separada.
- **A dimensão administrativa.** Esta dimensão refere-se ao desenvolvimento de um quadro de programas ou de uma outra modalidade de quadro orientado para os objectivos que permita integrar a despesa. Também trata dos processos e quadros necessários para integrar as despesas de capital e correntes para efeito de tomada de decisões

em todo o ciclo orçamental, e em diferentes configurações da integração legislativa, institucional administrativa.

Este projecto de pesquisa concentra-se na dimensão administrativa. Pondera os factores ou instituições que contribuem para a integração das despesas de capital e correntes pelos ministérios das finanças nesta dimensão sempre que existam graus de separação noutras dimensões. A capacidade dos ministérios nesta dimensão é determinante para os resultados orçamentais.

Sarraf (2005) identifica quatro dimensões similares que podem servir de referência para descrever e analisar a separação ou integração das despesas de capital e correntes, embora as organize de forma ligeiramente diferente: (1) ministérios separados administrando os processos e tomando diferentes decisões (a dimensão institucional); (2) processos distintos de planeamento e orçamentação (esta é semelhante à dimensão administrativa de Webber, e também alude aos quadros e regras para processos orçamentais); (3) um orçamento separado; e (4) processos separados de execução orçamental, manutenção de livros de contas, bancos e relatórios. As duas últimas dimensões em conjunto equivalem à dimensão de apresentação de Webber. Em muitos casos, um orçamento separado não só significa documentos separados, mas também formatos muito diferentes, sendo a classificação no orçamento feita por rubricas padronizados ou em conformidade a classificação económica das estatísticas sobre as finanças públicas (EFP), enquanto o orçamento de capital é normalmente apresentado no formato de uma lista de projectos.

Saber distinguir entre as dimensões de separação ou integração ao longo do ciclo orçamental e como a integração pode também registar-se na dimensão administrativa de Webber, é útil para entender se as despesas de capital e correntes estão efectivamente integradas e quais são os factores que para isso contribuem. Este tema é abordado em mais pormenor no enquadramento do estudo.

Competência dos ministérios das finanças

A CABRI começou recentemente a estudar a forma como a liderança, os quadros e os factores institucionais dão forma à competência dos ministérios das finanças, e tem vindo a trabalhar com os quadros dos ministérios para desenvolver esses recursos. A gestão das finanças públicas é fundamental para a forma como os governos gerem a economia, executam políticas e dirigem as administrações. O alcance e o teor da GFP têm crescido significativamente desde meados do Século XX. Essa expansão foi impulsionada não só pelo crescimento das receitas e despesas públicas, mas também pela expansão do papel do Estado e como dá efeito a esse papel (Allen et al., 2015). As exigências dos ministérios das finanças – em termos das suas operações e competências em matéria regulamentar, analítica e de supervisão – tornaram-se muito mais intensas; a forma como os ministérios das finanças cumprem esses mandatos determinam em grande parte os resultados das finanças públicas.

Esta secção define um quadro conceitual com base no trabalho efectuado por outras organizações a respeito das competências dos ministérios das finanças.

Capacidades versus competências

Vários autores distinguem entre a competência e a capacidade dos ministérios das finanças (Dressel & Brumby, 2009; Allen et al., 2015; Allen & Grigoli, 2012). A competência de um ministério das finanças equivale a mais do que a sua capacidade. De acordo com Dressel e Brumby (2009), a competência refere-se ao volume ou ao alcance dos insumos do ministério de uma qualidade adequada (determinada, por exemplo pela tecnologia da informação (TI) ou recursos humanos), enquanto a capacidade consiste na transformação desse volume em desempenho. Dressel e Brumby observam ainda que, pelo facto de os ministérios das finanças serem tão fulcrais para o funcionamento do Estado, têm sido envidados esforços consideráveis no sentido de desenvolver essa competência, em particular nos países em desenvolvimento, através do investimento em recursos humanos, TI, contabilidade e orçamentação. Mas os resultados são mistos. Embora, em alguns países, as instituições tenham sido transformadas com sucesso, na maioria dos casos, a transformação das agências centrais de finanças não foi sustentada ou simplesmente não se concretizou apesar de consideráveis acções de capacitação.

Uma das razões pela divergência destes resultados é que, em geral, as acções foram dirigidas ao desenvolvimento de capacidades, ao contrário do fortalecimento das competências das agências centrais de financiamento (op. cit.). Para Dressel e Brumby, a competência traduz-se na capacidade de captar combinações de insumos e influenciar o ambiente externo

para a produção. Estes autores baseiam-se no trabalho anterior de Peter Morgan (Morgan, 2006) para identificar cinco características da competência.

Outros autores oferecem diferentes tipologias de competência. Krause (2015) reparte o conceito de competência em quatro categorias – análise, execução, regulamentação e coordenação – e a cada uma destas competências atribui algumas das principais funções inerentes às finanças públicas do Estado. Allen et al. (2015) também se referem às funções políticas, regulamentares e transaccionais e discutem vários elementos ligados à organização dos ministérios das finanças em relação a estas funções e as mutações que têm sofrido ao longo do tempo.

Medição da competência: factores-chave

O nível até ao qual os ministérios das finanças transformam competências em capacidades depende de factores internos e externos, além de factores de carácter técnico e político (Dressel & Brumby, 2009; Allen & Grigoli, 2012). As estruturas institucionais, os processos e as funções dos ministérios das finanças, bem como o processo orçamental, são considerados factores de carácter técnico, sendo que o contexto económico-político dos incentivos institucionais, os actores e as restrições estruturais que caracterizam os ministérios são considerados factores políticos. Os papéis assumidos por um ministério das finanças (a sua competência) são determinados pelos mecanismos técnicos específicos e como a economia política permite que esses mecanismos sejam aplicados com eficácia (Dressel & Brumby, 2009).

Dressel e Brumby também analisam os quadros para avaliar o ambiente económico-político e os incentivos institucionais. Identificam uma investigação das instituições, incentivos,

Tabela 8: Características da competência

| Competência para: | Critérios |
|--|--|
| Agir | Medida até à qual as prioridades são definidas, as decisões são baseadas nas prioridades e as decisões são implementadas Grau e aproveitamento da autonomia operacional Orientação para acção por parte do sistema Integridade da organização, dos seus dirigentes e do seu pessoal Devida mobilização de recursos humanos, institucionais e financeiros |
| Produzir resultados de desenvolvimento | Reforço das instituições e serviços públicos Produção de resultados substanciais como melhores serviços de saúde e educação Melhorar a sustentabilidade dos resultados do desenvolvimento |
| Relacionar | Grau de legitimidade nos olhos dos apoiantes e intervenientes Capacidade para proteger os principais interesses do sistema Autonomia operacional conjugada a governo conjunto |
| Adaptar | Cultura adaptativa de gestão Capacidade, oportunidade e disciplina para aprender Confiança para mudar Capacidade para equilibrar a estabilidade e a transformação |
| Integrar | Integrar as estruturas no seio do sistema Um conjunto bem definido de regras simples pelas quais as operações regem Uma liderança apostada na coesão Uma visão partilhada dos desígnios da organização |

actores individuais e interesses em jogo, internos e externos ao ministério das finanças, como chaves. A Figura 5 oferece uma imagem de como identificar esses factores.

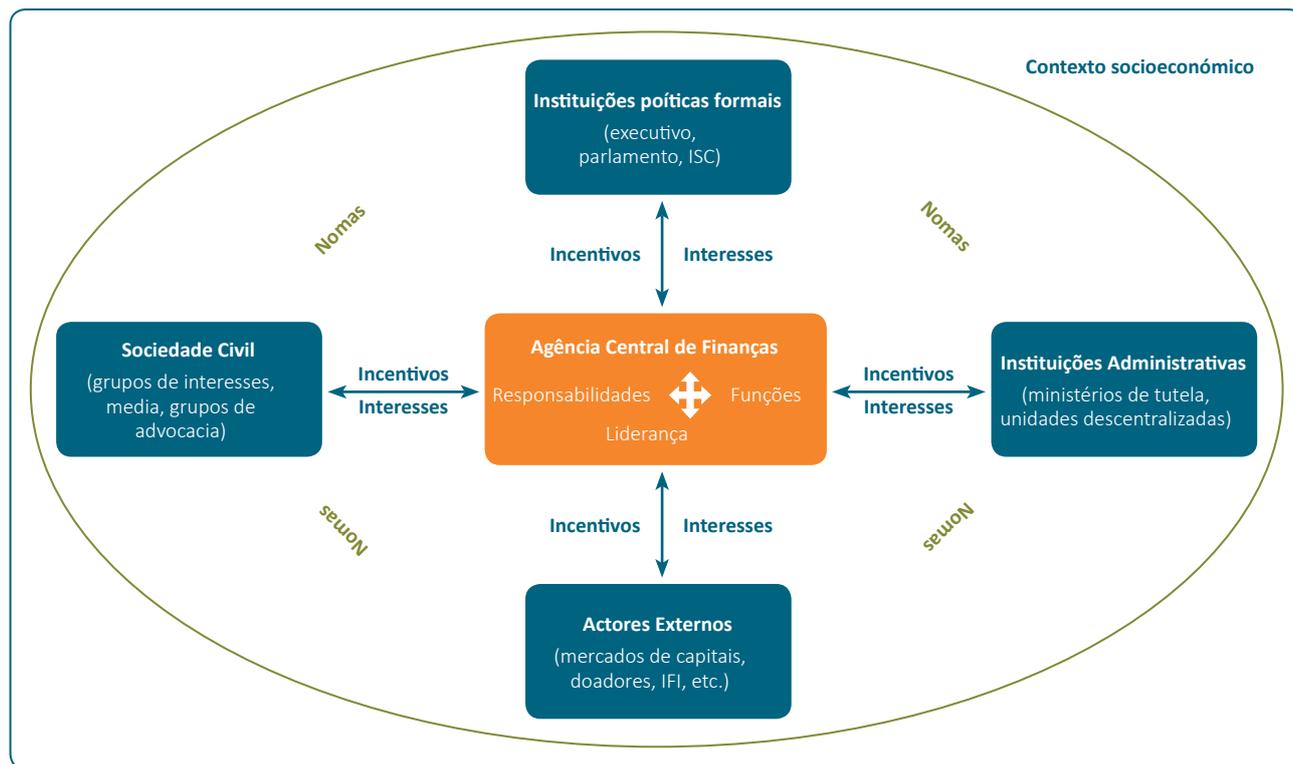
O primeiro passo na identificação desses factores passa pela avaliação do contexto administrativo, e da gestão dos recursos humanos e processos nos ministérios das finanças. A Tabela 9 contém os critérios a aplicar numa tal avaliação.

Elementos associados aos outros factores são depois avaliados, conforme demonstrado na Tabela 10.

Os autores deste relatório basearam-se neste quadro analítico e nestas tipologias para avaliar com precisão as capacidades e analisar os factores que para isso contribuem.

Usando esse quadro para analisar a competência dos 10 ministérios financeiros, Allen e Grigoli (2012) identificaram os

Figura 5: O ambiente político-económico das agências de finanças centrais



Fonte: Dressel & Brumby (2009)

Tabela 9: Avaliação dos factores internos de carácter institucional e político

| Categoria | Elementos | Avaliação |
|-------------------------------|----------------------------------|--|
| Contexto administrativo | Ambiente de GFP | Clareza sobre as funções e responsabilidades na execução das tarefas de GFP Capacidade para coordenar entre as agências que contribuem para as funções das finanças a nível central |
| | Relações externas | Capacidade de influenciar ao desenvolver e manter relações positivas no seio do governo e com outras partes interessadas |
| Gestão dos processos internos | Planeamento empresarial | Capacidade de planejar a utilização de recursos e aceder aos mesmos para dar consecução as aspirações do negócio |
| | Estrutura | Capacidade de projectar e gerir estruturas para alicerçar os objectivos de negócio |
| | Sistemas | Capacidade de mover a informação para onde é mais útil para efeitos de acompanhamento e decisão Capacidade de tomar decisões e implementá-las oportunamente |
| Gestão dos recursos humanos | Valores | Capacidade de promover valores comuns e empenhamento em prol dos objectivos funcionais |
| | Aptidões dos recursos humanos | Capacidade de aceder às aptidões necessárias para desempenhar as tarefas |
| | Desempenho e prestação de contas | Capacidade de fomentar um melhor desempenho das pessoas |

Fonte: Dressel and Brumby (2009)

Tabela 10: Outros factores que incidem sobre os incentivos institucionais e contexto político

| Dimensão | Elementos a considerar |
|------------------------------|--|
| Instituições políticas | Tipo de governo: presidencial ou parlamentar Contexto de acesso limitado (Estado-nação onde o sistema político manipula a economia para criar rendas) ou contexto de acesso aberto (sustentado pela concorrência – a concorrência política e económica atenua os interesses e a procura de renda monopolista) |
| Instituições administrativas | Natureza da relação principal-agente entre o ministério das finanças e os demais ministérios (funções, normas e informação, e a estrutura de incentivos que resulta destes três factores) |
| Actores externos | Influência dos mercados de capital e actores, como os parceiros de desenvolvimento (instituições financeiras internacionais, bancos regionais, e doadores multilaterais e bilaterais), sobretudo no que tange a reformas e capacidade de sobrecarregamento |
| Sociedade civil | Papel e influência dos actores da sociedade civil |
| Contexto socio-estrutural | Base económica e presença de oportunidades económicas, sistemas sociais para a repartição de oportunidades e acesso a recursos (presença do neopatrimonialismo), e contexto cultural |

Fonte: Dressel and Brumby (2009)

seguintes factores comuns que incidem sobre as funções das finanças públicas em vários países.

- O papel imprevisível do chefe de Estado, susceptível de ter um efeito significativo sobre as competências de coordenação do ministério das finanças, sobretudo no sentido de integrar as despesas de capital e correntes.
- A repartição do poder financeiro entre vários ministérios para evitar depositar uma autoridade excessiva nas mãos de uma pessoa.
- Aspectos relacionados com as competências internas dos ministérios das finanças no domínio das suas estruturas organizacionais, de atrair e reter pessoal, gestão do desempenho, tomada de decisão descentralizada, gestão de mudança, e/ou TI.
- Fraca coordenação entre os parceiros de desenvolvimento e os ministérios das finanças, e a frágil apropriação das reformas de GFP.

Allen et al. (2015) afirmam que, embora os poderes formais dos ministérios das finanças sejam importantes, o domínio técnico influencia significativamente como esses poderes se transformam em competências reais no sistema. Isto sugere que a capacidade de coordenação que decorre de poderes, funções, normas, processos e informações formais pode ser alavancada ou negada pela capacidade técnica de análise. Dressel e Brumby também reconhecem este aspecto.

Allen et al. discutem ainda a tensão entre os imperativos de centralização do poder e competências (controlo fiscal) e descentralização, e como as escolhas a este respeito podem influenciar as competências dos ministérios das finanças.

Determinação das competências de coordenação dos ministérios das finanças

Embora a literatura sobre a matéria reconheça a importância fundamental das competências de coordenação para o financiamento dos ministérios que desempenham funções de finanças públicas, a questão foi destrinchada até certa medida. Por exemplo, conforme afirmam Dressel e Brumby (2009), “Visto as agências centrais de finanças serem responsáveis pela robustez do sistema geral de finanças públicas, estas não podem cumprir o seu mandato sem assegurar a colaboração

entre várias funções, definir obrigações de relato adequados e conferir transparência aos processos internos”.

Dressel e Brumby chamam a atenção para falhas específicas de coordenação nos ministérios das finanças, incluindo duas especificamente associadas à coordenação entre a despesa corrente e de capital.

- Fraca coordenação entre as despesas de capital e correntes. As despesas de capital e correntes são preparadas de forma separada; as implicações dos custos correntes associados aos bens de capital novos e existentes não são consideradas; e diferentes prioridades são aplicadas na preparação dos orçamentos de capital e correntes.
- Falha em considerar a capacidade de despesa aquando da elaboração de orçamentos de capital. O orçamento de capital representa uma lista de pretensões, sem ter em conta os aspectos de logística e outros associados à execução.

Outras falhas referem-se à fraca articulação entre o planeamento e a orçamentação e entre as agências de receitas e o tesouro. A sobreposição das responsabilidades financeiras do governo local e a prevalência de sistemas informais que anulam os sistemas GFP formais, causam também problemas.

Todavia, um conjunto de trabalhos sobre a teoria da coordenação tem vindo a ser desenvolvido desde a década de 1990, que tem como objectivo reunir questões de coordenação em vários domínios – incluindo ciências informáticas, sociologia, ciências políticas, ciências de gestão, teoria de sistemas, economia, linguística e psicologia – e desenvolver um conjunto de conceitos e teorias susceptíveis de contribuir para a uma melhor compreensão e análise da coordenação em qualquer uma das referidas disciplinas (Malone & Crowston, 1990). Este estudo baseou-se em conceitos e abordagens referidas nos materiais para examinar o desafio da coordenação com que se confrontam os ministérios das finanças.

O material define a coordenação como “a gestão das dependências entre actividades”, onde dependências representam as relações relevantes para o objectivo entre as actividades de diferentes actores (op. cit.). De acordo com os autores, uma simples definição de coordenação é “trabalhar

em conjunto de forma harmoniosa”, o que implica que as actividades (trabalho) são direccionadas para fins ou objectivos comuns e que essas actividades não são independentes, daí a necessidade de coordenação. Como tal, as actividades devem ser realizadas de forma a assegurar resultados “agradáveis” e evitar os “desagradáveis”.

Crowston, Rubleske e Howison (2004) observam que, além da ênfase nas dependências, a separação de actores, objectivos e actividades na estrutura de Malone e Crowston é importante porque permite conceptualizar o que precisa ser feito separadamente de quem está a fazê-lo.

Num simples quadro, Malone e Crowston especificam os elementos de coordenação e os processos associados que devem ser implantados, conforme exemplificado na Tabela 11, com identificação preliminar de como os conceitos podem ser aplicados à competência de coordenação dos ministérios das finanças.

Os autores referem ainda que os recursos necessários para uma actividade devem reunir três requisitos: devem ser oportunos, acessíveis (no lugar certo) e utilizáveis (da qualidade certa). As estratégias normalmente empregues

pelos organizações para cumprir estes requisitos são:

- **Oportuno:** Sistemas de produção mediante pedido, na hora, e planeamento prévio detalhado.
- **Acessibilidade:** Produzir o recurso onde é necessário e assegurar que possa ser transferido se for produzido em diferentes sítios (sistemas informáticos para transferir informação).
- **Utilizável:** Harmonização dos requisitos.

A isto é útil aplicar as três alavancas da reforma de sistemas orçamentais sugeridas por Schick: ajustamento de processos, regras restritivas e novas informações (Schick, 2013).

Este estudo aplica a teoria da coordenação para identificar os desafios da coordenação das despesas de capital e recorrentes em diferentes situações e descreve os mecanismos utilizados pelos ministérios das finanças nos quatro países objecto de estudos de caso para resolver o problema. Esses mecanismos, e como os incentivos influenciam a eficácia dos mesmos, são fundamentais para entender a capacidade de coordenação dos ministérios das finanças.

Tabela 11: Elementos da coordenação

| Componentes da coordenação | Aplicação do processo orçamental | Processos de coordenação associados |
|----------------------------|--|--|
| Objectivos | Identificação dos objectivos | Definir os resultados preconizados pelas finanças públicas (integração dos orçamentos de capital e correntes para a melhor prestação de serviços ou evitar ineficiências de despesa) |
| Actividades | Fazer coincidir os objectivos e as actividades | Fixar, e na ausência da fixação, coordenar o sistema orçamental, incluindo a definição das actividades (processos), normas e responsabilidades em relação às despesas de capital e correntes |
| Actores | Identificar os actores | |
| Recursos | Gerir os recursos | Os principais recursos no processo orçamental são a informação, os recursos humanos e o tempo. Será que o ministério das finanças possui a capacidade para gerir os fluxos da informação, utilizar os recursos humanos (conhecimentos), e o tempo entre as actividades dos processos de planeamento e execução do orçamento? |

Fontes: Malone & Crowston (1990) e Malone & Crowston (1994)

Anexo 2: Quadro consolidado de investigação

Pergunta 1: 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 (no contexto da despesa de capital)?)

| Dimensões contextuais | Abordagem para responder às perguntas / critérios de julgamento | Elementos de prova para responder à pergunta/avaliar em relação aos critérios | Fontes |
|--|---|--|--|
| Separação a nível institucional | Em relação, à despesa de capital e despesa corrente, será que diferentes ministérios são responsáveis por: <ul style="list-style-type: none"> • Coordenação e supervisão em todo o ciclo? • Dotação de verbas entre ministérios, departamentos e agências (MDA)? • Gestão da despesa de capital em todo o ciclo? Se uma função couber a um mesmo ministério, será que as responsabilidades recaem sobre duas unidades no mesmo ministério? | NA – investigador a identificar a separação institucional | Entrevistas Resultados de BPP CABRI Relatório PEFA (discussão dos resultados a PI 12 IV, se ainda válidos) Outros relatórios (PER gerais e sectoriais, e vários relatórios de GFP) Relatórios da CABRI |
| Separação a nível de apresentação e legal | Integração/separação das despesas de capital e correntes no orçamento/lei de finanças, processo legislativo e relatórios externos | NA – investigador a identificar a separação a nível da apresentação e legal | Entrevistas Consultar formatos das leis de finanças, orçamento e relatórios externos Resultados de BPP CABRI Relatórios da CABRI |
| Grau de descentralização da gestão das finanças públicas (GFP) | Em geral, as responsabilidades de despesa são descentralizadas (controladas pelo ministério das finanças) ou descentralizadas (responsabilidade dos ministérios de tutela)? | NA – investigador a descrever a medida até à qual as responsabilidades de gestão da despesa são descentralizadas para os MDA | Legislação de GFP Relatórios secundários Entrevistas Relatórios da CABRI |

Pergunta 2: O que sugerem os resultados da gestão das finanças públicas a respeito da integração das despesas de capital correntes?

| Dimensões contextuais | Abordagem para responder às perguntas / critérios de julgamento | Elementos de prova | Fontes |
|---|--|---|---|
| A despesa de capital não está sub-integrada | Investigar o comportamento dos actores e resultados da capex para aferir se: <ul style="list-style-type: none"> • As soluções de compromisso em relação à despesa são normalmente/ocasionalmente/raramente/nunca baseadas nos objectivos de política para os quais contribuem, de forma integrada ou em conjunto com a despesa corrente • As despesas correntes associadas aos projectos de capital são normalmente/ocasionalmente/raramente/nunca incluídas na avaliação e selecção dos projectos de capital, e nos orçamentos de despesa corrente • As estimativas das despesas correntes são realistas e fiáveis | Presença de: <ul style="list-style-type: none"> • Custos correntes associados aos projectos de capital incluídos nas propostas de orçamento, dotações e projecções orçamentais • Rigor/eficácia dos mecanismos de estimativa despesas correntes associadas aos projectos de capital • Evidências que a despesa de capital é baseada nos objectivos das políticas sectoriais Ausência de: <ul style="list-style-type: none"> • Os bens existentes utilizados para a prestação de serviços são subutilizados/mal mantidos | O indicador PEFA 12 (IV, quadro anterior) fornece uma fonte secundária para medir a integração Outros indicadores PEFA serão úteis Formatos das propostas de orçamento Entrevistas Outros relatórios (PER gerais e sectoriais, e vários relatórios de GFP) Entrevistas |

Pergunta 2: O que sugerem os resultados da gestão das finanças públicas a respeito da integração das despesas de capital correntes?

| Dimensões contextuais | Abordagem para responder às perguntas / critérios de julgamento | Elementos de prova | Fontes |
|---|---|---|---|
| A despesa de capital não está excessivamente integrada; procedimentos específicos permitem que os projectos sejam bem geridos | Investigar o comportamento dos actores e resultados da capex para aferir se: <ul style="list-style-type: none"> Existem procedimentos específicos para projectos de capital para todos/a maioria/alguns/nenhuns projectos, com limites máximos apropriados Os processos orçamentais dão um tratamento apropriado à despesa de capital, face ao seu carácter pontual e de investimento Fazem sempre/normalmente/frequentemente objecto de sub-financiamento ou atrasos devido a défices de financiamento Existem muitos/poucos/quase nenhuns projectos incompletos e parados | <p>Presença de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Os resultados de capex equivalem aos orçamentos de capex / o orçamento de capex utilizado conforme previsto Existem mecanismos para separar a despesa de capital das informações de base dos MDA <p>Ausência de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Projectos supérfluos, tipo “elefante branco” Atrasos na concepção e finalização de projectos Subfinanciamento e derrapagens de custos Muitos projectos em aberto/incompletos e parados | <p>Se fiáveis e disponíveis, utilizar documentos e relatórios do orçamento público para calcular as variações. Estar ciente da fiabilidade dos valores do orçamento de capex, sobretudo em relação às despesas financiadas pelos doadores.</p> <p>Outros relatórios (PER gerais e sectoriais, e vários relatórios de GFP)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Entrevistas</p> |

Pergunta 3: Que provas existem das capacidades de coordenação do Ministério das Finanças e como contribuem para os resultados observados a respeito da integração?

| Dimensões contextuais | Abordagem para responder às perguntas / critérios de julgamento | Elementos de prova | Fontes |
|---|--|---|--|
| Etapa 1: Identificar a necessidade de coordenação para integrar a despesa de capital e corrente | | | |
| Determinar a necessidade de coordenação | Identificar o processo de orçamentação da despesa de capital (actividades e recursos) relativamente ao processo de preparação do orçamento corrente/principal Identificar pontos principais em que a integração/separação deve ocorrer para atingir a integração óptima Determinar as dependências entre as actividades e os recursos | <p>NA</p> <p>Investigador deverá criar um mapa de processos ou ajustar os mapas existentes</p> | <p>Entrevistas</p> <p>Documentos orçamentais (legislação, calendário orçamental e convites a propostas de orçamentos)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Literatura secundária</p> |
| Etapa 2: Reunir indícios da capacidade de coordenação do MdF | | | |
| O MdF definiu um objectivo comum de integração exequível? | A autoridade do ministério das finanças é aceite para fixar o objectivo e definir os mecanismos Actores relevantes (internos e externos) concordam que a integração é importante | <p>Empenamento em relação à integração medido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> Compromissos discursivos Afirmações políticas Disposições nos instrumentos jurídicos Comportamentos e procedimentos aplicados | <p>Documentos nacionais (Planos de reforma de GFP, legislação, calendário orçamental e convites a propostas de orçamentos)</p> <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Entrevistas</p> |
| Que mecanismos foram introduzidos pelo MdF para gerir as dependências entre as actividades? | Em relação às dependências identificadas no processo, foram feitas tentativas de atribuir responsabilidades aos actores e especificar requisitos de informação. Ademais, mecanismos como calendarização/sequenciamento, comunicação e acompanhamento, dotação de verbas, normalização, sistemas de transferência de verbas, negociação, regras para tomada de decisão, ou outras, são aplicados pelo ministério das finanças | <p>Evidências de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tentativas de introduzir mecanismos para gerir as dependências Actores cumprem as tarefas atribuídas, processos, normas e necessidades de informação definidos nos mecanismo | <p>Calendário orçamental e convites a propostas de orçamentos)</p> <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Entrevistas</p> <p>Relatórios da CABRI – consultar estudos de OPP e de optimização dos custos, e outros</p> |
| 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? | Contribuição ou não contribuição de tentativas de coordenação para a consecução dos resultados preconizados Outros processos e mecanismos susceptíveis de explicar as evidências de integração bem ou mal-sucedida | <p>Acções de outros actores confirmando a experiência observada</p> | <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Entrevistas</p> |

Pergunta 4: 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?

| Dimensões de avaliação | Abordagem para responder às perguntas / critérios de julgamento | Elementos de prova | Fontes |
|--|---|---|--|
| 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? | <p>Capacidades analíticas, reguladoras, de execução contribuem para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A aceitação da autoridade/legitimidade do ministério das finanças para coordenar • Qualidade das actividades do ministério das finanças e dos recursos empregues e produzidos • Capacidade de agir • Outros | <p>Outros actores referem-se a estas capacidades ao explicar porque cumprem tarefas atribuídas, processos, normas de necessidades de informação</p> <p>Reconhecimento da autoridade do ministério das finanças</p> <p>Evidência que o ministério das finanças pode fazer aplicar as regras decididas para a integração</p> | <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Entrevistas</p> |
| Como é que a capacidade do Mdf (factores que pode controlar) contribui para, ou reduz a sua capacidade de coordenação? | Quantidade de quadros, aptidões, recursos financeiros e sistemas informáticos (TI) têm um impacto positivo ou negativo sobre a capacidade de coordenação | <p>Ver anterior</p> <p>E ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidade dos funcionários do ministério das finanças no sentido de cumprir e fazer o acompanhamento dos mecanismos de coordenação • Capacidade dos sistemas informáticos de gerir os requisitos de informação (acessibilidade, pontualidade e utilidade da informação) • Capacidade de financiar os seus recursos humanos, espaço e necessidades de TI | <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Relatórios da CABRI e CABRI BPP</p> <p>Entrevistas</p> |
| Factores políticos/institucionais internos | <p>A organização do ministério das finanças apoia a coordenação para a integração</p> <p>Os dirigentes, os papéis informais e as acções de colaboração (positivas ou negativas), e a cultura no ministério das finanças promovem a sua capacidade de coordenar a integração</p> | <p>O mandato do ministério das finanças apoia a integração</p> <p>Os dirigentes do ministério das finanças reconhecem o propósito da integração e apoiam os processos</p> <p>Os processos internos de integração são regidos por um conjunto de regras bem definidas (gestão dos processos internos)</p> <p>Ministério capaz de aceder aos conhecimentos necessários para executar as funções</p> <p>Integridade e cultura da organização apoiam mecanismos eficazes de implementação (valores comuns e empenhamento em relação aos objectivos)</p> <p>Gestão do desempenho em prol da integração</p> | <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Entrevistas</p> |
| Factores técnicos externos | As capacidades e os sistemas de outros actores contribuem para o sucesso dos mecanismos de coordenação | Por exemplo, evidências que os outros actores/instituições possuem ou não capacidades e sistemas que contribuem para informação oportuna, útil e disponível para as actividades de integração | <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Entrevistas</p> |
| Factores políticos externos | As instituições políticas formais e informais, a influência dos actores externos (doadores) e sociedade civil, e contexto cultural alavancam as tentativas de coordenação do ministério das finanças | <p>Por exemplo, evidência de actores políticos fortes</p> <p>Repartição (ou não) do poder político do Estado</p> <p>Evidência de acesso limitado ou acesso aberto pelo Estado e impactos sobre os incentivos de coordenação</p> <p>Evidências do impacto do contexto socio-cultural sobre os incentivos de integração</p> | <p>Literatura secundária, incluindo os relatórios PEFA (se ainda relevantes)</p> <p>Relatórios da CABRI</p> <p>Entrevistas</p> |

Pergunta 5: Como é que o Ministério das Finanças ajustou os factores sob o seu controlo para reforçar a sua capacidade de coordenar a despesa de capital e corrente em diferentes circunstâncias? Quais são as lições? Que conselhos de política podem ser obtidos do estudo?

| Dimensões de avaliação | Abordagem para responder às perguntas / critérios de julgamento |
|--|--|
| <p>Que acções foram tomadas pelo ministério para reforçar a sua capacidade de coordenar a despesa?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforço das suas capacidades (pessoal/conhecimentos, recursos, sistemas informáticos) • Ao reforçar outras competências • Acções para definir os objectivos de integração, coordenação de actores e recursos, e mecanismos para gerir as dependências entre acções e recursos no processo orçamental • Ao influenciar as capacidades, sistemas e factores políticos externos <p>Que provas de sucesso/barreiras foram observadas?</p> <p>Quais são os vínculos entre os resultados observados e os mecanismos?</p> <p>Quais são as lições tiradas?</p> | <p>Resumir os factores principais a partir das evidências colhidas e constatações em relação à pergunta anterior</p> |
| <p>Quais são os factores contextuais pertinentes que tornam estas acções bem/mal-sucedidas; quais influenciarão a validade externa das lições tiradas?</p> | <p>Identificar em que circunstâncias estas lições poderiam aplicar-se a outros países</p> |

Anexo 3: Avaliação da integração

Indicador de integração

As soluções de compromisso em relação à despesa de capital assentam nos objectivos políticos para os quais a despesa deve contribuir, *de forma integrada ou conjuntamente com a despesa corrente.*

| Botswana | Namíbia | Ruanda | África do Sul |
|---|--|---|--|
| <p>As práticas do Botswana em relação a este critério revelam uma integração muito fraca. As soluções de compromisso em relação à despesa de capital fundamentam-se nos objectivos políticos definidos no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado por sector. Mas não está claro se isto é feito de forma a integrar as despesas correntes. As soluções de compromisso em relação à despesa de capital são negociadas nos Grupos de Trabalho Temáticos, que se concentram apenas nas despesas de desenvolvimento. As soluções de compromisso em relação às despesas correntes são formuladas numa vertente diferente, com base em projecções de base desenvolvidas sob a orientação de uma unidade diferente do Ministério das Finanças e Planeamento do Desenvolvimento. O sistema baseia-se na integração a nível dos ministérios, sem que devam ser seguidas medidas específicas, com base na comunicação entre os técnicos das finanças e os técnicos do planeamento, conforme determinado pela instituição. A partir do orçamento de 2017, o ministério das finanças iniciou a implementação de reformas visando uma maior integração.</p> | <p>As práticas da Namíbia revelam uma integração fraca. As soluções de compromisso em relação à despesa de capital são formuladas pela Comissão Nacional de Planeamento (CNP). O alinhamento com o PND, a viabilidade e a comportabilidade (dentro do limite das despesas de capital a médio prazo) são critérios fundamentais. O Ministério das Finanças (Mdf) formula soluções de compromisso separadamente em relação às despesas correntes, adoptando, como principal critério, a eficiência e comportabilidade em relação ao orçamento corrente. Todavia, esta repartição das decisões em relação às soluções de compromisso é atenuada pelos mecanismos instituídos pelo Mdf para coordenar a tomada de decisão pelas equipas da NPC e do Mdf. Para além destes mecanismos, o sistema assenta na integração no âmbito das estratégias sectoriais, caso existam; a nível do ministério de tutela/ sector quando os pedidos são apresentados.</p> | <p>As práticas do Ruanda revelam uma forte integração. As soluções de compromisso em relação à despesa de capital baseiam-se, regra geral, nos objectivos políticos para os quais contribuem, de forma integrada ou em conjunto com despesas correntes. Existe um processo altamente interactivo para a elaboração e revisão dos planos das agências de despesa e dos investimentos durante o processo de planeamento. Isto é caracterizado por consultas tanto nos ministérios, departamentos e agências (MDA) quanto no governo local e no Ministério das Finanças e Planeamento Económico (MINECOFIN). Durante este processo, as despesas correntes e de capital são consideradas lado a lado. Em resposta ao primeiro convite à apresentação de propostas de orçamento (de planeamento), os MDA podem propor novas despesas de capital através do documento de perfil de projectos. No segundo convite à apresentação de propostas de orçamento, as despesas de capital são discriminadas um pouco, uma vez que os ministérios recebem um limite máximo de capital separado do limite máximo relativo aos custos de pessoal e de bens e serviços, sendo que as soluções de compromisso da despesa de capital devem cumprir este limite máximo.</p> <p>No Ruanda existe um Comité de Investimento Público (PIC), ao qual compete a aprovação de um projecto antes que possa ser considerado para financiamento, sendo que este Comité deve tomar em consideração as estratégias sectoriais antes de aprovar um projecto</p> | <p>As práticas da África do Sul revelam uma integração muito forte. As agências de despesa podem propor despesas de capita e correntes que melhor acharem, com base na combinação ideal de insumos para atingir os objectivos prioritários dos MDA/sectores. Um limite máximo global de despesas é definido pelo Tesouro Nacional, que depois ouve submissões e recebe propostas de orçamento dos MDA como parte do processo do Comité de Despesas de Médio Prazo. Tanto as despesas de capital como as correntes são discutidas e integradas em todo o processo. Este processo integrado é adoptado aos níveis nacional e provincial de governo.</p> |

As despesas correntes associadas aos projectos de capital – consistindo nos custos de manutenção do bem resultante e os insumos correntes, como pessoal e serviços operacionais – são considerados na avaliação e selecção de projectos de capital e nos orçamentos correntes.

| Botswana | Namíbia | Ruanda | África do Sul |
|---|--|---|--|
| <p>As práticas do Botswana em relação a este critério revelam uma integração fraca. Existem mecanismos para integrar os custos correntes associados aos projectos de capital nas propostas e decisões orçamentais, mas estes nem sempre são uniformemente aplicados. A informação necessária sobre os custos corrente nem sempre é fornecida nas propostas de orçamento ou não é tomada em consideração nas decisões. Assegurar que os custos operacionais correntes dos projectos de capital sejam incluídos no orçamento exige que os técnicos de planeamento informem os de finanças no momento certo. Os mecanismos para estimar os custos correntes dos projectos de capital limitam-se a pressupostos generalizados, sem evidências claras de que são aplicados, e cada um dos ministérios aplica as suas próprias práticas.</p> <p>A Revisão das Despesas Públicas de 2010 no Botswana identificou a exclusão dos custos de manutenção da infra-estrutura existente, a favor de novas despesas de capital.⁹ Os inquiridos na unidade do orçamento corrente confirmaram que esta situação persiste, adiando que um impulso nos últimos anos no sentido de implementar novos projectos levou a que os custos correntes da manutenção fossem descurados. Isto resultou na acumulação de carências de manutenção.</p> | <p>As práticas da Namíbia revelam uma integração fraca. A longa duração do ciclo de projectos da Namíbia (superior ao médio prazo) significa que os custos correntes das despesas de capital não são rotineiramente considerados na dotação das verbas para projectos de capital. No início, o formulário da NPC para a identificação de projectos incluía uma secção para a definição das despesas correntes. Mas, de acordo com os entrevistados, essa secção foi descartada porque os ministérios não a completavam quando preenchiam os formulários. A inclusão dos custos correntes durante o planeamento de investimentos de capital de grande porte está vinculada ao planeamento e determinação de custos a longo prazo pelos sectores. De acordo com a revisão da despesa pública no sector da educação, realizada em 2011, a definição destes custos a longo prazo continua fraca. As informações recolhidas durante o trabalho de campo sugerem que não tem havido evolução desde então. Uma complicação no sistema da Namíbia é que a despesa de manutenção é dotada no orçamento ao Ministério das Obras e Transportes e está completamente separada das decisões sobre as despesas de capital.</p> | <p>As práticas do Ruanda revelam uma integração um tanto ou quanto fraca. Os projectos novos e existentes são submetidos à unidade nacional de planeamento de investimentos num documento de perfil de projectos que requer estimativas de custos relativos à operação e manutenção. Além disso, o PIC, a nível nacional possui o mandato para aprovar novos projectos para implementação no âmbito do orçamento anual; rever todos os projectos de capital apresentados pelos MDA; e incluir, nos critérios de priorização e selecção, os custos do projecto e viabilidade financeira (além da conveniência e exequibilidade dos mesmos). Isto indica um acompanhamento rigoroso dos benefícios e dos riscos das grandes despesas de capital no médio prazo e sua sustentabilidade financeira. No entanto, não está claro se as estimativas de custos correntes são realistas e fiáveis. Quanto às despesas correntes relacionadas com os salários, os custos são mais fiáveis e realistas (uma constatação extraída do relatório PEFA 2010 PI-12, p.60). Os custos de manutenção não seguem esta tendência.</p> | <p>As práticas da África do Sul revelam uma integração bastante forte. Historicamente, as propostas de orçamento apresentavam algumas deficiências quanto às estimativas dos custos correntes dos projectos de capital, sobretudo porque frequentemente não correspondiam ao período orçamental de médio prazo. Mais recentemente, o Tesouro Nacional começou a exigir que todas as propostas de projectos de capital incluíssem uma análise do custo financeiro com os custos do ciclo de vida do activo proposto, incluindo os custos de manutenção exploração. O fluxo de caixa líquido deve ser apresentado (tendo em conta as receitas que o activo pode gerar, se for caso disso) para determinar a exigências futuras sobre o orçamento corrente para manter o projecto em funcionamento. Vários factores enfraquecem os efeitos dessa medida, resultando nos custos de manutenção disponíveis nos orçamentos. Estes incluem as duplas pressões sobre o orçamento para a consolidação fiscal após a crise financeira e a expansão das infra-estruturas físicas para estimular o crescimento. Isto significa que as despesas de manutenção são suprimidas. Outros factores incluem o facto que o Tesouro Nacional não pode controlar como as subvenções incondicionais são utilizadas, incluindo se as despesas de manutenção foram planeadas e a possibilidade de as verbas para manutenção serem aplicadas para outros propósitos de carácter corrente, mesmo que estejam previstos no orçamento. Em alguns casos, o Departamento de Obras Públicas é responsável pelas despesas de manutenção, o que o separa do planeamento do orçamento de capital dos ministérios de tutela.</p> |

9 World Bank, 2010

Existem procedimentos específicos relativos a projectos de capital para garantir uma gestão efectiva do investimento público e uma boa relação custo / benefício das despesas de capital. Isso inclui, por exemplo, processos apropriados de determinação de custos e de avaliação, e que o carácter pontual das despesas de capital é reconhecido nas dotações orçamentais e na gestão do orçamento.

| Botswana | Namíbia | Ruanda | África do Sul |
|---|--|---|--|
| <p>As práticas do Botswana em relação a este critério revelam uma separação apropriada. Devido à dupla natureza do sistema de orçamentação, existem processos orçamentais que dão o tratamento adequado às despesas de capital, considerando o seu carácter pontual e o investimento. Estes incluem o Comité de Revisão de Projectos e do Orçamento, que avalia os projectos novos e em curso antes de os aprovar para o orçamento anual. Ademais, embora o exercício de definição dos custos correntes tenha sido identificado como uma área para reforma, o processo de definição dos custos de capital é claro. Igualmente, por vezes, os projectos de capital de grande envergadura fazem objecto de estudos de viabilidade económica ou análises de custo-benefício, embora só depois de o projecto ter sido aprovado para inclusão no Programa Nacional de Desenvolvimento. Não é especificado um limite para o que representa um projecto “de grande envergadura”.</p> | <p>As práticas da Namíbia revelam uma separação apropriada. Os processos orçamentais para as despesas de desenvolvimento são separados e conduzidos por propostas, custos e dotações para projectos individuais. Existem processos rigorosos de avaliação de viabilidade, entre eles, a avaliação dos custos dos projectos, especificamente para o tipo de despesa que constitui o foco deste estudo. O ciclo de projectos está integralmente desenvolvido e captado num conjunto de directrizes administradas pelo ministério das obras, e inclui uma fase de estudo de viabilidade para todos os projectos. As directrizes são amplamente cumpridas.</p> <p>Visto as dotações para o desenvolvimento serem feitas por projecto, existem medidas adequadas para remover as despesas de capital das linhas de base depois da finalização do mesmo.</p> | <p>As práticas de Ruanda revelam uma separação apropriada. Existe um forte grau de escrutínio e priorização de potenciais projectos de capital antes de serem incluídos no orçamento anual. Através do PIC, cada projecto é avaliado de acordo com sua conveniência, exequibilidade e viabilidade face a um conjunto claro de critérios. Além disso, qualquer projecto que exija um empréstimo, a participação de uma parceria público-privada ou custe mais de US\$ 1 milhão deve passar por análises de custo-benefício e custo-eficácia antes de ser remetido ao MINECOFIN para financiamento. Como parte do primeiro convite a apresentar propostas orçamentais, os MDA são obrigados a enviar documentos de perfil de projecto (em relação a todos os novos projectos) e formulários de avaliação dos projectos em curso (para projectos em curso) à apreciação do PIC. Os projectos em curso são reenviados para retenção e são removidos das dotações dos MDA após a finalização</p> | <p>As práticas da África do Sul revelam uma separação apropriada. As directrizes de planeamento de capital são emitidas anualmente, juntamente com as directrizes relativas ao quadro de médio prazo. Constituem os moldes para o devido planeamento e avaliação dos projectos de capital. A informação obtida desses processos é submetida ao Tesouro Nacional, juntamente com propostas de orçamento de capital para inclusão no processo orçamental. Os departamentos devem financiar os custos de avaliação a partir das suas verbas existentes para despesas correntes. Visto as despesas de capital serem afectadas separadamente, o plano de contas permite que as despesas reais por projecto sejam registadas. Uma vez que existem mecanismos de acompanhamento de projectos de capital para as despesas de capital a nível nacional e provincial, o sistema permite que os projectos sejam identificados por linhas de base e despesas, e que as dotações sejam removidas após a finalização. Por último, uma unidade específica do Tesouro Nacional avalia a qualidade das propostas relativas a mega-projectos, incluindo a avaliação de viabilidade e exequibilidade.</p> |

Os orçamentos de capital são aplicados oportunamente e são credíveis – as escolhas de despesas de capital consideram a capacidade de despesa dos sectores (determinadas por despesas correntes) e são baseadas numa definição sólida dos custos dos projectos..

| Botswana | Namíbia | Ruanda | África do Sul |
|--|--|--|---|
| <p>As práticas do Botswana em relação a este critério revelam uma separação apropriada. Devido à duplicação do sistema orçamental, existem processos orçamentais que lidam apropriadamente com a despesa de capital, dado o carácter pontual controlo das despesas de capital parece ser esporádico, revelando discrepâncias significativas (despesa excessiva e subtilização) entre as estimativas e a despesa efectiva. Contudo, esta situação está relacionada com a capacidade e os incentivos para calcular os custos com exactidão e evitar alterações importantes no âmbito dos projectos de desenvolvimento.</p> <p>A fraca execução do orçamento de desenvolvimento foi identificada como uma preocupação fundamental para o Botswana na Revisão da Despesa Pública de 2010</p> | <p>As práticas da Namíbia revelam uma forte integração. O orçamento de capital é altamente credível, sugerindo que o planeamento de projectos de investimento é realista em relação à execução e/ou que os mecanismos de reafecção de verbas não utilizadas durante o ano no orçamento são eficazes. É pouco frequente registarem-se derrapagens de custos em projectos de desenvolvimento, uma vez que estudos de viabilidade foram realizados com o devido rigor. Mas derrapagens de custos podem surgir em projectos aprovados “do topo para a base”, ou seja, de carácter político.</p> <p>Embora ocorram atrasos na concepção e implementação de projectos, os projectos deixados em aberto ou paralisados não são comuns. Os atrasos não causados por deficiências no ciclo de implementação de projectos, incluindo o facto que é prolongado e a demora entre a aprovação de um projecto pela NPC e a dotação de verbas pela legislatura, o que ocorre após o início do ano fiscal. Outros atrasos podem ocorrer após a aprovação de um projecto, indicando fragilidades na área da coordenação. Isto inclui o facto que o ministério das obras – responsável por projectos de capital – só entra em jogo neste ponto, identificando fragilidades de concepção na fase inicial. Sendo excluído das fases iniciais de aprovação do projecto resulta em que o departamento não pode planear as suas capacidades de forma adequada, levando a estrangulamentos. Isto pode ser um sinal de separação e de falta de coordenação.</p> | <p>As práticas do Ruanda revelam uma integração bastante forte. Uma análise dos resultados da execução das despesas de capital, de acordo com os relatórios de execução orçamental publicados por três exercícios consecutivos (2012/13, 2013/14 e 2014/15) e divulgados no portal do ministério, revela um subdesempenho constante das verbas de capital, em 94% do orçamento ao longo dos três anos. Especificamente, as despesas de investimento financiadas internamente representaram uma execução de 90% em relação ao orçamento. O subdesempenho das despesas de capital financiadas no mercado interno pode ser atribuído, conforme os relatórios de execução do orçamento indicam, aos estrangulamentos de ordem técnica e administrativa.</p> <p>As evidências do MINECOFIN e das agências indicam que, por vezes, há atrasos na conclusão de projectos devido à indisponibilidade de verbas, capacidades das agências, contratação pública, recursos humanos e factores externos relacionados com alguns parceiros de desenvolvimento. A introdução das Unidades de Implementação de Projectos Únicos nos MDA tem contribuído para melhorar a concepção e execução de projectos porque as responsabilidades e linhas de comunicação com os parceiros de desenvolvimento e de implementação são muito mais claras.</p> | <p>As práticas da África do Sul revelam uma integração bastante forte. O sistema sul-africano aposta fortemente no acompanhamento da execução de projecto de capital como um sistema de alerta precoce para garantir que os projectos sejam concluídos conforme previsto. O acompanhamento da execução de projecto de capital a nível provincial é realizado através do modelo de relatórios de infra-estruturas da divisão de Relações Intergovernamentais, que alerta os tesouros provinciais e os dirigentes políticos para a execução lenta de um projecto. O Gabinete do Orçamento (responsável pela gestão do orçamento nacional) também mantém uma base de dados sobre as despesas de capital dos departamentos nacionais. O Tesouro Nacional informou que a execução do orçamento de capital melhorou para mais de 90 por cento do orçamento e que os atrasos mais significativos se registam principalmente em mega- projectos, que são frequentemente executados por empresas estatais.</p> |