

Reduzindo as despesas extraorçamentais e as transferências orçamentais na Libéria

**notas
sobre
práticas**

Índice



| | |
|---|-----------|
| Programa de Reforço das Capacidades de GFP | 1 |
| Prefácio | 2 |
| 1. Uma nova abordagem de reforma de GFP na Libéria | 3 |
| 2. Identificação dos pontos de entrada para acção | 4 |
| 3. Período de estímulo para acção | 5 |
| 4. Reflexões sobre as acções tomadas | 10 |
| 5. Lições colhidas do processo | 12 |
| 6. Conclusões: aprofundando o trabalho | 14 |
| Anexo 1 – Aditamento à norma fiscal relativa ao pedido de recursos extraorçamentais | 16 |
| Anexo 2 – Resultados do inquérito | 16 |
| Anexo 3 – Diferenças principais entre os modelos de relatório antigo e novo | 17 |
| Anexo 4 – Termos de referência do Comité de Gestão da Liquidez | 18 |
| Anexo 5 – Normas para os trabalhos da equipa | 19 |
| Acrónimos e abreviaturas | 20 |

Programa de Reforço das Capacidades de GFP

A missão da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) é de reforçar as capacidades dos funcionários públicos africanos para que estejam à altura de implementar reformas que assegurem um sistema funcional de gestão das finanças públicas (GFP). O programa de Reforço das Capacidades de GFP, lançado em 2017 e fundamentado na abordagem de Adaptação Iterativa Centrada nos Problemas (*Problem Driven Iterative Adaptation – PDIA*), contribui para a missão da CABRI através de trabalho orientado por acções.

O programa subordinado ao Reforço das Capacidades de GFP foi desenvolvido em colaboração com o programa de Reforço das Capacidades do Estado (*Building State Capability – BSC*) do Centro para o Desenvolvimento Internacional da Universidade de Harvard. Trata-se de um projecto de sete meses, desenvolvido com equipas de países africanos com o objectivo de desenvolver as capacidades de um grupo de funcionários. O programa consiste em: (i) um curso online sobre a abordagem do PDIA; (ii) um workshop de enquadramento, durante o qual as equipas aprendem a construir e desconstruir os seus problemas em matéria de GFP; (iii) um período de acção durante o qual as equipas nacionais interagem periodicamente para resolver os seus problemas com o apoio de um formador dedicado da CABRI; e (iv) um workshop de encerramento onde as equipas expõem as acções que foram tomadas, avaliam o progresso alcançado e partilham o que aprenderam com os pares.

No apoio às reformas de GFP, o programa aposta em princípios como a apropriação pelo país, ao desenvolver soluções locais para problemas locais, na experimentação, ao promover uma abordagem iterativa e adaptativa, bem como na participação de múltiplos actores, ao promover a difusão e a coordenação no seio da administração.

Sete equipas de países africanos de expressão inglesa concluíram com êxito a primeira edição do programa de Reforço das Capacidades de GFP em África em 2017. Uma equipa de funcionários do Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento (MFDP) da Libéria participou no programa para resolver o problema persistente em matéria de GFP, caracterizado por despesas extraorçamentais e transferências orçamentais. Este artigo narra a trajectória da equipa, fornecendo evidências documentadas do progresso ao longo do tempo e de como a equipa reforçou as suas próprias capacidades e as divulgou durante um período de sete meses, num momento de transição eleitoral na Libéria.

Prefácio



A experiência do programa de Reforço das Capacidades de GFP foi muito reveladora para mim, enquanto superiora hierárquica da equipa. Desejo aplaudir a perseverança e a capacidade da equipa em manter-se motivada. Os esforços envidados foram inesperados, ao ponto de se terem apercebido de que os persistentes problemas de GFP que confrontamos na Libéria podem ser resolvidos por nós.

No contexto da Libéria, o trabalho da equipa decorreu num momento de grande dificuldade, caracterizado por fortes restrições orçamentais, em grande parte devido ao nível de incerteza gerado pelas eleições presidenciais. Constituiu uma óptima experiência de aprendizagem pois desafiou-nos não só a manter o foco, mas também a garantir que fossem introduzidos mecanismos para gerir as despesas não previstas no orçamento.

A motivação da equipa foi o ambiente orçamental e político difícil, sobretudo quando as suas acções pareciam ser desafiadoras e sensíveis, do ponto de vista político. Este nível de determinação permite a todos quanto queiram introduzir reformas, transformar os desafios em lições, e permitiu que a equipa mantivesse as atenções viradas para o reforço das suas capacidades com mais trabalho e sacrifício pessoal. Nós, enquanto liberianos, podemos resolver os nossos próprios problemas de GFP e acreditamos que a determinação é o elemento-chave para qualquer mudança efectiva.

O programa de Reforço das Capacidades de GFP foi muito prático, tendo focado no reforço da nossa capacidade de resolver os reais desafios de GFP e a aprender com a prática. Uma abordagem semelhante deve ser aplicada nas reformas futuras. Actualmente, a equipa da Libéria está a participar no programa de 2018, ao lidar com a questão de afectação de recursos reduzidos para projectos de investimento no sector público.

Em nome do governo e do povo da Libéria, quero manifestar a nossa gratidão e apreço à CABRI pela oportunidade de participar no programa de Reforço das Capacidades de GFP em África.

Tanneh G. Brunson, Vice-Ministra das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento da Libéria

1

Uma nova abordagem de reforma de GFP na Libéria

A Libéria tem beneficiado de um apoio externo substancial no domínio dos seus sistemas de GFP. O país desenvolveu um conjunto de ferramentas de melhores práticas, a saber uma CUT (conta única do tesouro) e um IFMIS (sistema integrado de gestão financeira).¹ Com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, também aprovou uma estratégia de reforma da GFP em 2011 e 2017, bem como uma estratégia de gestão da dívida em 2013. Entre 2011 e 2017, o Banco Mundial levou a cabo o Projecto de Reforma da Gestão Integrada das Finanças Públicas da Libéria (IPFMRP), uma iniciativa de assistência técnica abrangente valorizada em 30,2 milhões de dólares, com o intuito de “melhorar a cobertura orçamental, a gestão da política fiscal, o controlo financeiro e a fiscalização das finanças do governo na Libéria”²

As reformas de GFP apoiadas por doadores resultaram num desequilíbrio da funcionalidade na Libéria. Conforme constatado no relatório de avaliação PEFA de 2016 em relação à Libéria,³ embora um quadro de despesas a médio prazo tenha sido adoptado durante o exercício de 2012/13 com o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), este foi “suspenso desde o exercício de 2014/15”. Além do mais, conforme destacado no relatório, “a GFP baseada em tecnologias de informação exige uma forte capacidade dos recursos humanos e uma boa conectividade, condições estas que ainda estão aquém das necessidades”. Em termos gerais, o relatório refere às efectivas fragilidades funcionais do sistema de GFP da Libéria: “ajustes orçamentais frequentes durante o exercício e cumprimento insuficiente dos compromissos de despesa e de outros controlos internos não salariais que, conjugados, diminuem o ritmo das reformas e atentam contra a credibilidade do orçamento”. O Banco Mundial classificou o desempenho do IPFMRP como “moderadamente insatisfatório”, salientando que “não teve muito impacto em matéria da melhoria da cobertura orçamental [e] administração da política fiscal, e teve um impacto modesto na melhoria dos controlos financeiros, visto que alguns dos resultados permanecem incompletos ou os sistemas não são utilizados na sua plenitude”. Quando “às lições colhidas, o Banco Mundial observou que “deviam ser evitados projectos complexos em ambientes de baixa capacidade .. a responsabilidade pela gestão de projectos deve ser atribuída a um alto funcionário com capacidade para resolver questões ao nível político”. Nos projectos futuros na Libéria, o Banco Mundial apostará num melhor sequenciamento, com destaque para as questões básicas de GFP antes de avançar para reformas mais avançadas.



Neste contexto, a CABRI, em colaboração com o programa de Reforço das Capacidades do Estado (BSC) do Centro para o Desenvolvimento Internacional da Universidade de Harvard, apresentou uma abordagem alternativa em relação à reforma da GFP na Libéria através do programa de Reforço das Capacidades de GFP em África.

1 Além de adoptar o Sistema Integrado Padrão de Administração Tributária, o Sistema Automatizado de Informação Alfandegária, e o Sistema de Gestão da Função Pública.

2 Financiada conjuntamente pela Agência Sueca de Desenvolvimento, a UE, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento.

3 <https://pefa.org/assessments/liberia-2016> [consultado a 7 de Julho de 2018].

4 <http://documents.worldbank.org/curated/en/565131514407008744/pdf/ICR00004277-12182017.pdf> [consultado a 7 de Julho de 2018].

2

Identificação dos pontos de entrada para acção

No workshop de enquadramento, a equipa apercebeu-se de como a procura de soluções para o problema os uniu, dadas as suas consequências profundas. A equipa observou que a dimensão deste problema específico era considerável, uma vez que mais de 15% do orçamento consistia em despesas extraorçamentais e 20% em transferências orçamentais, o que limitava a incidência do orçamento. Esta situação implicava que não era possível assegurar o desembolso oportuno de recursos para os centros de saúde ou para as instalações de ensino no país, assim afectando o funcionamento dos sectores da saúde e da educação. Enfrentada com esta situação, a equipa sentiu-se impulsionada para resolver o problema e confiou na sua capacidade para o fazer. Definiu, como meta ambiciosa, o ano de 2018, para reduzir de 15% para 5% e de 20% para 5% do orçamento, o valor das despesas extraorçamentais e das transferências orçamentais, respectivamente.

A equipa observou que a dimensão deste problema específico era considerável, uma vez que mais de 15% do orçamento consistia em despesas extraorçamentais e 20% em transferências orçamentais

A equipa passou bastante tempo a ponderar as possíveis causas de os ministérios, agências e comissões (MAC) não executam os seus orçamentos conforme previsto. A composição diversificada da equipa, em termos de departamentos e antiguidade, permitiu que a análise da causa fosse abordada de diferentes ângulos, ao considerar a preparação e execução do orçamento, os mecanismos de ajuda, as limitações de dados e a interferência política. A equipa integrava vários departamentos e incluía um ministro adjunto e um director do departamento dos assuntos fiscais, um director da unidade de gestão económica e dois altos funcionários do departamento do orçamento. A equipa foi constituída pelo vice-ministro do orçamento e do planeamento de desenvolvimento, e foi considerada estar à altura de debater a questão em apreço. No fim do workshop, a equipa elaborou o seu diagrama de causa e efeito (“fishbone”), cuja finalidade era desagregar ou “desconstruir” o problema em áreas que representam as causas subjacentes (ver a Figura 1). As principais causas identificadas foram: (i) a procura, pelos MAC, de recursos extraorçamentais ao invés de se cingirem às despesas orçamentadas; (ii) deficiências de acesso a dados durante o processo de preparação do orçamento; (iii) interferência política na execução orçamental; (iv) a revisão, pelos MAC, dos seus planos orçamentais após a aprovação do orçamento; e (v) a constante revisão dos valores das receitas. Num estudo mais profundo das causas do problema, a equipa identificou 20 sub-causas

A equipa foi mais longe, identificando três principais sub-causas em relação às quais possuía autoridade, capacidade e aceitação suficientes para agir. Os pontos de partida para começar a tomar acções atinentes a ultrapassar o problema geral prendem-se com as seguintes sub-causas: (i) os departamentos de assuntos fiscais e do orçamento não colaboram senão em momentos de crise e não partilham informações de forma adequada; (ii) as acções de formação promovidas pelo MFDP em matéria dos requisitos de notificação não é adequada e limita-se ao elementos de base; e (iii) o MFDP não produz relatórios de análise de contrapartidas em relação às solicitações extraorçamentais. Embora não tenham sido identificados pontos de partida para as causas (iv) e (v), a equipa achou que deixariam de representar um entrave se os MAC fossem sujeitos a uma fiscalização mais rigorosa e se os valores conservadores da autoridade tributária da Libéria (LRA) relativos às receitas fossem utilizados consistentemente no processo de preparação do orçamento.

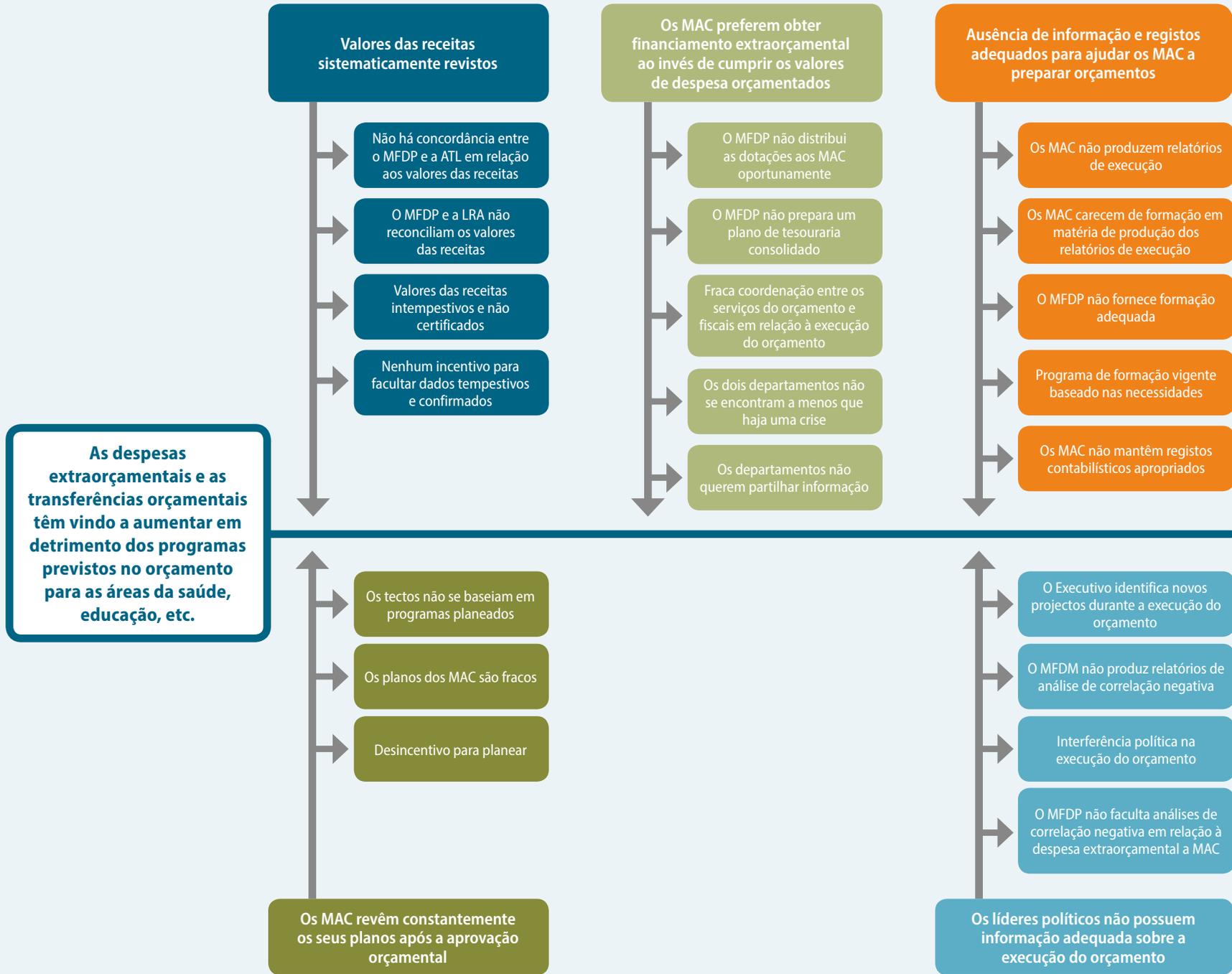


Figura 1: Diagrama “fishbone” da equipa da Libéria

3

Período de estímulo para acção



Obtenção da autorização inicial e preparação das acções

No regresso a Monróvia, a equipa apresentou o resultado das constatações emanadas do workshop de enquadramento ao promotor da equipa, o vice-ministro do orçamento, e ao director da política orçamental. Com base no apoio que recebeu durante essas discussões, a equipa solicitou uma reunião com o ministro das finanças, que foi recusada, apesar das repetidas tentativas. A equipa apercebeu-se de que precisava de melhorar o seu nível de aceitação e autorização para obter a atenção do ministro. Com esse intuito, decidiu preparar um ponto de situação escrito, que dirigiria ao ministro, informando-o do trabalho que a equipa previa levar a cabo.

A equipa também compilou uma lista contendo os MAC que apresentaram relatórios financeiros e os que não apresentaram até o fim do exercício fiscal de 2015/16, bem como uma lista de agentes nas unidades e divisões que deviam participar no processo de reforma. As listas serviram de orientação estratégica útil para as consultas da equipa com os agentes e MAC ao longo nos meses que seguiram. Igualmente, a equipa começou a preparar um questionário para um inquérito a ser administrado aos MAC, a fim de conhecer melhor as práticas de relato e os desafios que enfrentavam.

Embora tenham sido atribuídas tarefas e responsabilidades aos membros (relator, porta-voz, coordenador, etc.), a equipa enfrentou desafios em relação à participação nas suas reuniões e ao cumprimento das tarefas atribuídas, o que gerou uma certa tensão. A equipa aprendeu com a experiência e decidiu criar um comité composto de duas pessoas para redigir normas abrangentes que regeriam os trabalhos da equipa.



Impondo a aceitação e alicerçando o trabalho

A equipa convocou reuniões com representantes dos departamentos do orçamento e dos assuntos fiscais para explicar o objectivo do seu trabalho e obter comentários, com vista a obter a aceitação do MFDP. Após estas consultas, a equipa, no seu todo, consultou os vice-ministros dos assuntos fiscais e do orçamento. A importância de uma coordenação forte entre os dois departamentos para a resolução do problema levou a que os vice-ministros concordassem em partilhar informações, como elemento fundamental para o empenhamento mútuo, que até então não havia sido formalizado. Todavia, no decorrer da execução das suas tarefas, a equipa apercebeu-se de que “o sucesso requer o empenhamento dos técnicos ao mais baixo nível”.

Não obstante a falta de experiência em matéria de formulação de inquéritos, os membros da equipa enfrentaram o desafio de compilar o questionário da pesquisa. Após discussões com seus formadores, os membros da equipa concordaram que testar o questionário com alguns MAC ajudaria a ajustar e adaptar as perguntas do inquérito de forma a que captassem melhor as suas preocupações. A equipa começou a contactar cada MAC individualmente para realizar este exercício, o que era uma prática invulgar, uma vez que as reuniões com os MAC eram normalmente realizadas num ambiente formal. A par disto, a equipa tomou a iniciativa de acrescentar uma sessão à reunião anual sobre a execução orçamental com os MAC, durante a qual apresentou a sua abordagem como parte do programa de Reforço das Capacidades de GFP. Ao preparar este trabalho, a equipa procurou promover duas mudanças



de carácter legal: (i) uma normativa fiscal revista que incluisse uma disposição proibindo o pedido de recursos extraorçamentais por parte dos MAC (ver o Anexo 1); e (ii) um novo regulamento de compensação para fortalecer a transparência da folha de pagamentos, que representa aproximadamente 60% do orçamento do Governo da Libéria (GdL). Estas duas iniciativas visavam criar o fundamento legal para o trabalho da equipa, considerado necessário para as tarefas que a equipa previa junto dos MAC.

A equipa começou a ponderar a sub-causa relacionada com a ausência de um plano de tesouraria consolidado, ao iniciar discussões a esse respeito com os colegas do MFDP. Conseguiram chegar a um acordo inicial, nos termos do qual o departamento de assuntos fiscais verificaria a qualidade dos planos de despesa apresentados pelos MAC, e o departamento do orçamento os consolidaria e garantiria que o orçamento permanecesse equilibrado. Com base neste entendimento, a equipa começou a desenvolver o primeiro esboço de um plano de tesouraria consolidado para o GdL.

As regras destinadas a reger os assuntos da equipa foram elaboradas, distribuídas e formalmente acordadas pelos membros da equipa (ver o Anexo 5). Essas regras incluem disposições pelas quais os membros da equipa ficariam sujeitos à imposição de sanções em caso de incumprimento das regras. O chefe da equipa também se esforçou por dirigir palavras de motivação e encorajamento aos membros da equipa para garantir um compromisso firme com os esforços empreendidos.



Ampliando a autorização e iniciando acções

Na sequência da submissão do memorando, a equipa foi formalmente solicitada a apresentar a sua abordagem ao Ministro das Finanças. Ao preparar-se para esta apresentação, a equipa recolheu dados sobre os pedidos de recursos extraorçamentais, despesas pelos sectores principais (saúde e educação), e transferências. Ao associar o problema de despesas extraorçamentais e transferências orçamentais a questões políticas delicadas, a equipa procurava criar um sentido de propósito em relação ao que fazia. A equipa demonstrou a ligação entre o problema e a incapacidade dos ministérios de financiar programas críticos nos domínios da saúde e da educação, atrasos e redução dos desembolsos para muitas instituições ao chegar ao fim do exercício, e a fraca realização dos programas previstos no orçamento. O ministro comprometeu-se a apoiar uma reforma em matéria do planeamento de tesouraria que tinha por objectivo reduzir a despesa imprevista no decorrer da execução do orçamento.

Após a apresentação, foi conferido à equipa um nível significativo de autorização, que serviu de base para trabalhar com representantes dos departamentos de assuntos fiscais e do orçamento, e com a unidade de gestão da dívida e de gestão da ajuda no sentido de criar um comité de gestão de liquidez (CGL). Coube ao CGL conciliar os planos de despesa do ministério com as projecções de receita, com vista a garantir que as dotações aos MAC se baseassem no orçamento real e na disponibilidade de recursos. Os dados de execução gerados pelo CGL serão analisados e submetidos aos quadros superiores para aprovação durante a execução do orçamento.

Tendo finalizado o inquérito, a equipa administrou o questionário a 34 entidades de despesa para lidar com as questões da apresentação da despesa no orçamento (ver o Anexo 2).

3

Período de estímulo para acção

Foram constatados problemas comuns por parte dos MAC, o que levou a equipa a: (i) elaborar um modelo de relatório simplificado com uma nota explicativa; (ii) desenvolver um plano de formação e coordenação contínua com os MAC; e (iii) desenvolver formas que garantam que o CGL possa lidar com questões relacionadas com afectações extemporâneas.



Recolha de dados e o desafio da desconcentração dos actores

A partir do fim de Agosto, a equipa concentrou-se na recolha de informações cruciais dos MAC para que o CGL pudesse produzir o plano consolidado de tesouraria. Para a equipa, era importante que o CGL recém-criado estivesse em condições de cumprir os seus compromissos oportunamente; caso contrário, correria o risco de ser visto como incapaz de realizar a sua tarefa, o que poderia pôr em causa a sua existência e enfraquecer o seu dinamismo. A equipa enfrentava o desafio clássico da desconcentração dos actores, e a fraca vontade da parte dos MAC no sentido de colaborar plenamente, porque sentiam-se excluídos das discussões ou por acharem que as suas preocupações tinham sido ignoradas.

A equipa encontrou-se numa situação em que tinha de confiar que os demais agentes iriam facultar a devida informação oportunamente para garantir o sucesso da solução que pretendia implementar. Num primeiro tempo, a equipa reforçou a comunicação com os MAC, e solicitou que apresentassem antecipadamente os seus planos de despesa. A par disto, e com o intuito de facilitar o trabalho, foi adoptada uma abordagem ascendente, de acordo com a qual a equipa comunicou directa e individualmente com os técnicos responsáveis pelo orçamento nos MAC, procurando perceber as suas preocupações e partilhando o plano que a equipa desenvolvera após o inquérito. Conforme comentou um membro da equipa: “apercebemo-nos de que a obtenção da informação necessária para realizar o nosso trabalho exige que nos encontremos com as pessoas responsáveis pela produção dos dados ... o recurso à autoridade é a opção menos indicada para incentivar as pessoas”.

Estas acções surtiram efeito, tendo a equipa conseguido obter todas as informações relativas às previsões da despesa de cada uma das entidades de despesa, situação descrita como “invulgar” por um membro da equipa. A equipa espera que a necessidade de comunicar individualmente com os MAC venha a diminuir com o tempo, à medida que se concretizem melhorias na execução do orçamento e as entidades de despesa se apercebam de que as suas acções colectivas têm um impacto positivo para todas, sobretudo em termos de afectações oportunas.



Aprofundamento e institucionalização do trabalho

Com base nos planos de despesa apresentados, a equipa, coadjuvada pelo CGL, finalizou os planos de tesouraria a serem remetidos ao ministro do orçamento. Depois de analisados os comentários recebidos, os planos de tesouraria foram apresentados à equipa de gestão financeira, que consiste no ministro das finanças, seus adjuntos,



A equipa do comité de gestão de liquidez

assistentes e directores. Pela primeira vez na Libéria, foram apresentados ao ministro diferentes eventuais cenários para decidir sobre as dotações. Esta iniciativa contrasta fortemente com a prática anterior, segundo a qual o ministro geralmente aprovava as previsões de receita sem adoptar uma abordagem estratégica ao decidir sobre as dotações orçamentais. Por conseguinte, foi concedida uma maior autorização à equipa pelo ministro, que indicou a sua disposição no sentido de reforçar a equipa de apoio para garantir um forte acompanhamento dos planos de tesouraria. Além disto, foi tomada a medida invulgar de conceder as dotações de compensação antecipadamente com o aval do ministro, o que foi acolhido com agrado pelos MAC, conforme manifestado durante a reunião de relato financeiro.

Incentivada pelo forte apoio do ministro, a equipa decidiu procurar institucionalizar a existência do CGL ao produzir um documento explicando como funcionava, as unidades que participavam, as informações que deviam facultar e as tarefas semanais atribuídas a cada uma (ver o Anexo 4). O documento foi revisto e aprovado por todas as entidades que compunham o CGL. Os membros do CGL apoiaram a iniciativa, o que lhes dá acesso ao ministro e, mais importante ainda, lhes concede a capacidade para contribuir para as decisões estratégicas relacionadas com as dotações orçamentais.



Aprofundamento dos feitos

Entre o fim de Outubro e Novembro, a equipa, em conjunto com o Director-Geral das Contas do Estado (DGC), começou a elaborar um novo modelo de relatório assente nos resultados do inquérito. A equipa beneficiou dos conhecimentos técnicos do FMI AFRITAC da África Ocidental para levar a cabo a tarefa. Foi convocado um workshop reunindo a equipa, o DGC e os MAC, onde foi apresentado o novo modelo e incorporadas as sugestões de melhoria (ver o Anexo 3). Atendendo às sugestões avançadas, a equipa procedeu à inclusão de notas explicativas directamente no modelo, por razões de conveniência. De acordo com as palavras do membro da equipa mais envolvido nessa tarefa, “a partilha de experiências e a revisão periódica do nosso trabalho por outros abre espaço para novas ideias e uma melhor compreensão de perspectivas diferentes”. Posteriormente, o DGC prestou assistência aos MAC na compilação dos seus relatórios financeiros com base no novo modelo. A equipa era da opinião que a conformidade com o novo modelo na fase de pilotagem era essencial e decidiu criar um gabinete de apoio e fazer o acompanhamento com MAC individuais. A equipa também promoveu um encontro pontual com os MAC seleccionados para discutir as experiências dos mesmos em relação à aplicação do novo modelo.

O contexto das eleições presidenciais apresentou um desafio para o processo de reforma, dado o facto que os técnicos do MFDP se ausentavam do escritório com mais frequência. Face ao provável cenário de uma transição política, a equipa decidiu enraizar as suas reformas como se de “procedimentos normais” se tratassem. Além da explicação sobre o funcionamento do CGL e as notas explicativas do modelo de relatório, a equipa adoptou a prática de convocar reuniões com os MAC duas vezes por trimestre.

4

Reflexões sobre as acções tomadas

Melhor coordenação e troca de informação

A composição da equipa permitiu formalizar a coordenação entre os diversos departamentos do MFDP. Durante o workshop de enquadramento, a equipa apercebeu-se de quão fraca era a cooperação entre os departamentos e das vantagens significativas de uma maior cooperação. Posto isto, a equipa procurou formalizar a colaboração interdepartamental no âmbito de um acordo oficial de troca de informações, com o aval dos vice-ministros dos assuntos orçamentais e do fisco, que, posteriormente, foi incluída nos termos de referência do CGL. Esse acordo entre os departamentos contribuiu para uma maior troca da informação necessária para a produção de relatórios semanais sobre a situação do orçamento do Estado e as opções de despesa disponíveis para apreciação pelos quadros superiores do MFDP.

No âmbito dos departamentos, a equipa trabalhou activamente com várias unidades no MFDP, com o intuito de aprofundar as suas iniciativas de reforma. As vantagens de uma melhor coordenação tornaram-se claras assim que a equipa começou a trabalhar com as unidades do MFDP para aprofundar as sinergias. As unidades eram: a de relato financeiro, o Tesouro, os serviços de contabilidade, e as unidades de normas financeiras e políticas fiscais. Em todas as interacções, a equipa apresentou a sua abordagem às unidades e deu-lhes uma oportunidade para apresentarem comentários e críticas, o que permitiu uma apropriação comum do processo de reforma. Ademais, esses compromissos criaram oportunidades para uma maior colaboração entre os departamentos. Tem-se registado um nível elevadíssimo de colaboração entre os analistas orçamentais dos MAC e os técnicos de bases de dados no âmbito da obtenção de planos de despesa e introdução dos mesmos no software de gestão do orçamento.

Durante o workshop de enquadramento, a equipa apercebeu-se de quão fraca era a cooperação entre os departamentos e das vantagens significativas de uma maior cooperação.

Com o intuito de aprofundar esta abordagem, a equipa apostou em melhorar a coordenação entre o MFDP e os MAC. Trabalhou formalmente com os MAC em workshops periódicos de coordenação: em Julho, no workshop anual de execução orçamental, em Outubro, no workshop sobre a apresentação de relatórios financeiros, e em Novembro, num workshop pontual com MAC seleccionados. Nos workshops, os MAC foram informados da dimensão do problema e o impacto sobre as dotações que recebiam, e serviram de oportunidade para discutir os desafios por eles enfrentados no que respeita à apresentação dos seus relatórios financeiros. A melhoria da coordenação, conjugada a compromissos bilaterais adicionais, resultou num maior cumprimento por parte dos MAC, com o reforço do fluxo de comunicação e da confiança no MFDP. De igual modo, ao reunir os MAC que normalmente não comunicavam entre si, esses workshops de coordenação também podem ter contribuído para melhorar a coordenação e a transparência entre os MAC.

Melhoria do cumprimento dos requisitos de relato por parte dos MAC

A equipa desenvolveu um quadro legal e recolheu dados para apoiar o seu trabalho com os MAC. O cumprimento dos requisitos de relato por parte dos MAC é um elemento imprescindível do processo de preparação do orçamento para evitar a ocorrência de pedidos de recursos extraorçamentais durante a execução do orçamento. As regras fiscais revistas relativas ao exercício 2017/18 serviram de fundamento legal para este trabalho (ver o Anexo 1). A par disto, a equipa recolheu dados relativos aos relatórios financeiros e descobriu que, dos 108 MAC, 45 não apresentaram qualquer relatório financeiro durante o exercício de 2015/16. Embora alguns desses MAC representem uma pequena proporção do orçamento (por exemplo, a Associação de Médicos da Libéria), outros revestem-se de importância (por



exemplo, o Ministério das Obras Públicas) e outros assumem um carácter político (por exemplo, o Ministério de Estado para Assuntos Presidenciais). Poderá ser difícil fazer com que mudem essas suas práticas.

A realização de um inquérito junto dos MAC permitiu à equipa formular um plano de acção com conhecimento de causa. Após discussões iniciais com alguns MAC, a equipa considerou novas hipóteses, como a de que o modelo fornecido pelo MFDP era demasiado complexo ou que o sistema IFMIS sofria deficiências. Para obter uma melhor ideia dos factores que impediam os MAC de submeter os seus relatórios financeiros, a equipa realizou um inquérito (ver o Anexo 3). Mais de 95 por cento dos 34 MAC que completaram o inquérito consideraram a falta de apoio do MFDP e a complexidade do modelo de relatório como os principais impedimentos à apresentação de relatórios. As sugestões apresentadas com mais frequência para melhorar a situação prendem-se com a existência de formação, a modificação do modelo de relatório, uma melhor coordenação por parte do MFDP e o desembolso atempado das dotações aos MAC (ver o Anexo 4).

Após discussões iniciais com alguns MAC, a equipa considerou novas hipóteses.

O nível de conformidade registou melhoras significativas, com apenas 31,8% dos MAC não submetendo relatórios no primeiro trimestre de 2017/18, face a 60,4% nos dois trimestres anteriores. As acções de colaboração entre a equipa e o DGC, no sentido de elaborar um modelo simplificado com explicações claras, aprovado pelos MAC durante o workshop de coordenação em Outubro, bem como as diversas modalidades de apoio directo (por exemplo, formação e linha de apoio), parecem ter surtido efeito. O modelo alterado, aplicado na recolha dos dados relativos ao primeiro trimestre de 2017/18, também continha mudanças de carácter técnico destinadas a melhorar a relevância e a funcionalidade do mesmo (ver o Anexo 4).

Operacionalização do Comité de Gestão de Liquidez (CGL)

A equipa criou o CGL, um comité misto integrando os diversos departamentos do MFDP que produz relatórios semanais de fluxo de tesouraria. O CGL foi aprovado pelo ministro das finanças e inclui representantes da autoridade tributária e unidade de política fiscal, o departamento do orçamento, a unidade de reconciliação e relato, a unidade de gestão da dívida, a unidade de gestão da ajuda e a unidade de gestão de tesouraria. Produz um relatório semanal sobre os saldos de tesouraria reais e previstos do GdL. O funcionamento do CGL encontra-se descrito nos termos de referência acordados por cada departamento participante (ver o Anexo 5).

Ao contrário da prática anterior, o CGL permite a tomada de decisões informadas e oportunas sobre a gestão de tesouraria. Antes de existir o CGL, as autorizações de despesa baseavam-se em projecções da receita, sem ter em conta os saldos de tesouraria ou o cronograma previsto para os desembolsos de ajuda. Com o relatório semanal de fluxo de tesouraria, o CGL conseguiu apresentar diferentes cenários de dotações orçamentais aos quadros superiores, acompanhados de recomendações devidamente fundamentadas sobre as despesas prioritárias, que foram devidamente apreciados. Conforme afirmou um membro da CGL: “a nossa reunião semanal sobre a gestão de liquidez está a surtir óptimos efeitos ... a presença de representantes dos serviços de previsão de receitas, do orçamento e dos assuntos fiscais na mesma sala permitiu-nos tomar consciência do que enfrentamos e ajudou-nos a definir as prioridades e as nossas recomendações”. Os relatórios produzidos permitem aos quadros superiores realizar uma análise oportuna das acções que podem ser tomadas para evitar pedidos insustentáveis de recursos extraorçamentais.

5

Lições colhidas do processo

Trabalho de equipa

Após um arranque promissor, a equipa enfrentou desafios de coordenação e realização. Conforme apontado por um membro da equipa passado um mês: “a parte mais difícil foi conseguir que os membros da equipa realizassem as tarefas atribuídas dentro do prazo... o comprometimento dos membros da equipa por vezes é instável ... é mais difícil manter o empenhamento dos membros para com a equipa do que convocar reuniões e atribuir tarefas”. Um mês após o início do processo, a equipa chegou a uma fase de “tempestade” onde os membros começaram a aperceber-se do estilo de trabalho de cada um, o que suscitou alguma tensão e males-entendidos. Face a esta situação, a equipa viu-se obrigada a fazer ajustes críticos para garantir o bom desempenho nos seis meses seguintes.

Em resposta a esses desafios, a equipa tomou a iniciativa de estabelecer normas para a equipa e definir o propósito do trabalho, acções fundamentais para assegurar o bom desempenho da equipa. A equipa adoptou normas que definiam, entre outros aspectos, as presenças (horário da reunião, frequência e localização), as responsabilidades dos membros da equipa e as penalidades no caso de má conduta (ver o Anexo 5). Este código de conduta garantiu que todos estivessem presentes nas reuniões semanais, o que foi fundamental para o sucesso da equipa: “por nos reunirmos com regularidade, sabíamos quando as coisas estavam a afrouxar ou quando as tarefas não eram realizadas e discutíamos estratégias para manter a equipa focada na tarefa para alcançarmos os nossos objectivos”. Além disso, a equipa debruçava-se repetidamente sobre o propósito do trabalho e a sua visão comum do problema durante as suas reuniões. Conforme referido, os compromissos individuais foram reforçados quando “começámos a vermo-nos como reformistas trabalhando para ultrapassar um desafio, ao contrário de anteriormente, quando nos víamos em função dos nossos departamentos”.

Assegurando a apropriação da reforma

A equipa certificou-se de que as unidades com as quais cooperava assumissem a responsabilidade pelo processo de reforma e seus resultados. Com a introdução de um período de transição política em Junho de 2017 na Libéria, a equipa estava ciente dos desafios que enfrentaria para obter o apoio necessário das autoridades com as quais cooperava: “devido às eleições, funcionários-chave dos departamentos às vezes não estavam disponíveis para facultar informações cruciais”. Neste contexto, e depois de se perceber que a autoridade de que dispunha era insuficiente para garantir a colaboração, a equipa dirigiu-se directamente aos técnicos em questão, com vista a criar um sentimento de propósito comum e submetendo a sua abordagem a críticas e comentários. A equipa esforçou-se por inculcar o hábito de colaboração no seio do MFDP, na expectativa de que, à medida que as medidas de reforma fossem surtindo efeito, os agentes envolvidos se convencessem dos benefícios do seu trabalho: “esperávamos que, com o tempo, a frequência dos nossos lembretes diminuísse à medida que os próprios funcionários conseguissem melhorias na execução do orçamento devido a essas mudanças no processo.

Estas acções sistemáticas suscitaram uma melhor colaboração e um maior alcance para o trabalho da equipa. Em primeiro lugar, a equipa procurou promover uma aceitação mais alargada das suas reformas além do MFDP, o que, por sua vez, melhorou a tão necessária coordenação e intercâmbio de informação. Ao contrário do processo habitual, o facto de uma equipa local ter assumido a responsabilidade pelas reformas no país serviu de incentivo para

Os compromissos individuais foram reforçados quando “começámos a vermo-nos como reformistas trabalhando para ultrapassar um desafio, ao contrário de anteriormente, quando nos víamos em função dos nossos departamentos.”



uma maior cooperação com as autoridades liberianas. Em segundo lugar, a equipa poderia criar uma organização descentralizada, delegando e partilhando tanto as responsabilidades como as recompensas. Um membro da CGL revelou que se sentia empoderada pelo processo, pelo facto de poder fornecer dados para a tomada de decisões: “o mais importante é que as informações são usadas para a tomada de decisões, o que é um grande incentivo e nos impulsiona a fazer mais”. Um membro da equipa comentou que: “aprendi muito sobre o MFDP. Agora apercebo-me da importância da interligação com outras unidades e gabinetes para a implementação bem-sucedida de reformas”. Em terceiro lugar, a equipa acredita que promoveu um comportamento mais colaborativo no seio do MFDP: “as dotações de compensação no segundo trimestre foram efectuadas em estreita colaboração com a unidade de gestão de tesouraria. Muitos aceitaram que estamos a prosseguir no caminho certo e, como tal, dão dando o seu apoio ao nosso trabalho”.

Promovendo a autorização

Os interesses adquiridos em relação ao problema que a equipa procurava combater exigiram um apoio significativo do promotor da equipa. O problema consistia em reduzir as despesas extraorçamentais e as transferências orçamentais, o que, por sua vez, impunha a redução dos poderes discricionários dos ministros do GdL. A existência de tais interesses levou a que a questão permanecesse estagnada durante muitos anos. O período de transição eleitoral na Libéria constituiu um outro desafio, acompanhado de um fraco incentivo para iniciar a reforma ou para correr o risco de que as acções de reforma não fossem mantidas durante o período de transição.

O trabalho persuasivo e persistente permitiu que a equipa conseguisse superar os contratempos iniciais e gozar de uma autorização robusta. A equipa viu-se confrontada com o desafio de, em várias ocasiões, o seu roteiro de reformas não ter sido aproveitado pelo ministro das finanças até o final de Julho de 2017: “uma situação particular que ameaçou o moral da equipa foi quando o Ministro das Finanças cancelou nosso encontro planejado no último minuto”. Mesmo assim, todas as semanas, a equipa actualizava o seu promotor, o vice-ministro das Finanças, sobre o progresso da equipa, os desafios e os passos seguintes. Essas discussões regulares levaram a equipa a enviar um ponto de situação pormenorizado ao ministro das finanças, o que chamou a sua atenção. O encontro com o ministro acabou por realizar-se e levou à aprovação completa e duradoura do trabalho da equipa.

A existência de tais interesses levou a que a questão permanecesse estagnada durante muitos anos



Oficina de coordenação com MAC seleccionados

6

Conclusões: aprofundando o trabalho

A equipa envidou esforços no sentido de assegurar que as reformas fossem sustentadas durante a transição política. O partido *Coalition for Democratic Change* ganhou as eleições gerais de 2017 na Libéria, frente ao *Unity Party*, partido no poder até então. Uma vez instalado o novo governo, a equipa preparará um documento de política, apresentando a importância de resolver o problema dos níveis elevados da despesa extraorçamental, o progresso logrado, e a relevância da abordagem PDIA para lidar com os problemas em matéria da GFP na Libéria. Conforme comentou o promotor da equipa: “há que manter o ímpeto”.

Como eventual passo seguinte, a equipa está a considerar reprimir a interferência política no processo orçamental. Os resultados das reformas ficarão patentes em 2018, após o qual a equipa poderá identificar se os seus esforços permitiram atingir os objectivos ambiciosos definidos no workshop de enquadramento. A equipa opina que a identificação, pelo executivo, de novos projectos para execução durante o próximo orçamento poderá ser um factor importante impulsionador das transferências extraorçamentais. Neste contexto, a equipa pretende obter uma maior autoridade para lidar com esta sub-causa, com base nos êxitos obtidos em relação à resolução dos problemas de GFP.



A equipa da Libéria no encontro de encerramento do programa de reforço das Capacidades em África

ANEXOS

ANEXO 1: Aditamento à norma fiscal relativa ao pedido de recursos extraorçamentais

Extracto

Pedidos extraorçamentais

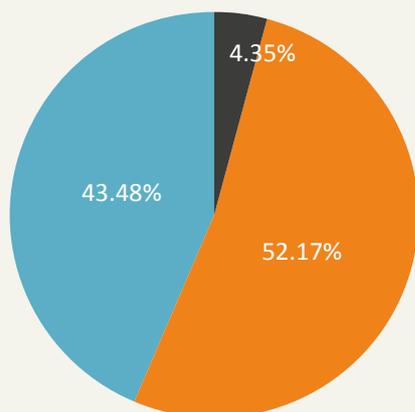
Todas as entidades de despesa são aconselhadas a evitar dirigir pedidos de recursos extraorçamentais ao Ministério das Finanças e Planeamento do Desenvolvimento (MFDP). Constituem pedidos de recursos extraorçamentais todos os pedidos de despesa que não figura no orçamento aprovado. Esses pedidos serão sumariamente rejeitados pelo MFDP.

Todas as entidades de despesa são fortemente aconselhadas a planear todas as suas despesas em conformidade com o orçamento aprovado.

ANEXO 2: Resultados do inquérito

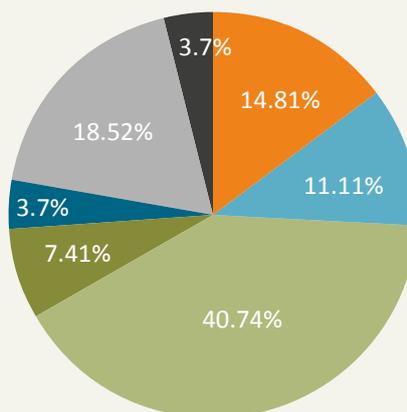
Extracto

Desafios enfrentados pelos MAC em matéria da preparação de relatórios



- Fraca capacidade dos recursos humanos
- Modelos de relato complexos
- Apoio fraco do MFDP

Sugestões avançadas pelas entidades de despesa para melhoria



- Coordenação adequada pelo MFDP
- O processo de afectação deve ser coerente com o plano de trabalho
- Workshop de capacitação
- Ação de capacitação sobre os modelos de relato
- Reforçar a articulação com o IFMIS
- O MFDP deve desenvolver/elaborar modelos de relato
- O MFDP deve resolver as avarias constantes do sistema (IFMIS)

ANEXO 3: Diferenças principais entre os modelos de relatório antigo e novo

| | MODELO ANTIGO | MODELO NOVO |
|--|---|---|
| Apresentação da demonstração financeira | <p>A demonstração dos recebimentos e pagamentos de caixa apresenta apenas as transacções e movimentos do exercício em curso</p> <p>A demonstração dos recebimentos e pagamentos de caixa conjuga as operações de fundos de desenvolvimento de capital</p> <p>Demonstração de comparações entre os valores orçamentados e reais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os valores orçamentados originais e finais • Os valores reais numa base comparável apenas para o ano em curso | <p>A demonstração dos recebimentos e pagamentos de caixa apresenta as transacções do exercício em curso e do exercício transacto</p> <p>A demonstração dos recebimentos e pagamentos de caixa distingue as operações de fundos de desenvolvimento de capital</p> <p>Demonstração de comparações entre os valores orçamentados e reais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os valores orçamentados originais e finais • Os valores reais numa base comparável para o ano em curso e transacto |
| Notas e divulgação | <p>Não contém demonstração da situação de tesouraria</p> <p>As notas ficam como anexo das demonstrações financeiras principais, sem qualquer explicação das diferenças entre os valores orçamentados e reais</p> | <p>Acréscimo da demonstração da situação de tesouraria; revela a situação de liquidez na data de relato</p> <p>Para efeitos de divulgação, uma explicação das diferenças significativas entre o orçamento, pelas quais a entidade é responsável e os valores reais é apresentada nos relatórios anuais/trimestrais</p> |
| Requisitos gerais | Nenhumas divulgações suplementares | <p>Promove divulgações suplementares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromissos pendentes • Passivos contingentes |

ANEXOS

ANEXO 4: Termos de referência do Comité de Gestão da Liquidez

Funções

- Trabalhar em todo o MFDP para apresentar a situação actual e projecções de tesouraria do GdL
- O relatório de tesouraria deve ser produzido semanalmente
- Reunião de verificação pelo CGL: Sexta-feira, às 15h30. Todos os membros devem participar

Informação a ser facultada pelos membros

Os presentes termos de referência contêm:

- A informação que deve ser facultada aos membros do CGL
- A frequência da apresentação de relatórios

Unidade de Receitas e de Política Fiscal (Roland Saydee)

- Receitas do ano até à data, efectivas e diárias da ATL, previsão actualizada

Prazo: Sexta-feira, 10h00 – relatório das actividades da semana anterior

Departamento do Orçamento (E. Lloyd)

- Saldo das afectações relativas ao último trimestre
- Afectações actuais em relação ao plano
- Actual (IFMIS)
- Relatório especial sobre adiantamentos

Prazo: Sexta-feira, 10h00 – relatório das actividades da semana anterior

Unidade de Conciliação e Relato (Flomo Harris)

- Caixa em bancos, cheques emitidos e por liquidar

Prazo: Sexta-feira, 12h00 – relatório das actividades da semana

Unidade de Gestão da Dívida (Frederick Krah)

- Verificação dos reembolsos previstos

Prazo: Sexta-feira, 10h00 – relatório abrangendo as actividades do ano até à data e previsões

Unidade de Gestão da Ajuda (Alice Williams)

- Verificação de projecções de apoio ao orçamento e outras subvenções

Prazo: Sexta-feira, 10h00 – relatório abrangendo as actividades do ano até à data e previsões

Unidade de Gestão de Tesouraria (Kpambu Turay)

- Consolidação dos relatórios de todo o MFDP
- Análise dos recursos disponíveis para os desembolsos da semana seguinte

Prazo: Sexta-Feira, 14h30

ANEXO 5: Normas para os trabalhos da equipa

Extracto

1. **Presenças**

Todos os membros da equipa devem chegar pontualmente às reuniões, todas as terças-feiras às 10h00, e devem reunir-se preparados e com uma atitude positiva para contribuir para atingir os objectivos da equipa. As ausências devem ser comunicadas antes do dia da reunião.

2. **Presença mental e física**

Todos os membros da equipa devem estar presentes em todas as reuniões e não estão permitidos a realizar tarefas não relacionadas com a reunião enquanto esta está a decorrer.

3. **Não interromper**

É interdito interromper qualquer membro enquanto este está a fazer uso da palavra. Cada membro da equipa deve ser paciente, prestar atenção aos outros e não interromper nem encetar conversas próprias durante as reuniões.

4. **Equipamentos da reunião**

O computador portátil do relator será utilizado para o trabalho dos membros. Toda a nova informação acrescentada ao trabalho da equipa deve ser comunicada a todos os membros.

5. **Actas da reunião**

Actas das reuniões serão preparadas e comunicadas aos membros da equipa até ao fim do dia de trabalho no dia da reunião.

6. **Uso de dispositivos electrónicos**

Nenhum membro da equipa pode atender chamadas não relacionadas com a reunião, enquanto a mesma está a decorrer. Todos os telefones, tablets e outros dispositivos electrónicos não necessários para os propósitos da reunião devem ser colocados no silêncio ou guardados.

7. **Não desviar do assunto e cumprir os horários**

Todos os membros da equipa devem respeitar o horário da reunião. Durante a reunião, os comentários e observações devem ser breves e claros.

8. **Registar e partilhar os resultados**

O relator deve registar os assuntos discutidos, as decisões tomadas e as tarefas atribuídas, e distribuir estes apontamentos aos membros da equipa antes do fim do dia em que a reunião se realizou, concedendo um dia para comentários e correcções.

9. **Porta-voz oficial**

O ministro adjunto dos assuntos fiscais será o porta-voz da equipa em todas as reuniões formais e de acompanhamento. Todos os membros da equipa devem cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas dentro do prazo estipulado. Todas as informações dirigidas à equipa devem ser enviadas ao relator.

Acrónimos e abreviaturas

| | |
|---------------------|---|
| AFRITAC West | Centro Regional de Assistência Técnica, África Ocidental |
| BSC | Reforço da Capacidade do Estado (programa) |
| CABRI | Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África |
| DGC | Director-Geral das Contas do Estado |
| GdL | Governo da Libéria |
| IFMIS | Sistema Integrado de Gestão Financeira |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| CGL | Comité de Gestão de Liquidez |
| ATL | Autoridade Tributária da Libéria |
| MAC | Ministérios, Agências e Comissões |
| MFPD | Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento |
| PDIA | Adaptação Iterativa Centrada nos Problemas |
| GFP | Gestão das Finanças Públicas |
| YTD | Exercício até à data |



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Agradecimentos:

Esta publicação foi compilada pela Iniciativa Colaborativa sobre a Reforma Orçamental em África (CABRI), como parte do seu programa de Reforço das Capacidades de Gestão de Finanças Públicas em África.

Adil Ababou, do secretariado da CABRI compilou o estudo de caso com Alieu Fuad Nyei, Prince Michellel Lighe, Frederick Bobby Krah, Ohyndis Blackie Sleweon e Nahdi K Kerkulah, do Ministério das Finanças e Planeamento de Desenvolvimento da Libéria.

A CABRI deseja agradecer os participantes no programa de 2017 de Reforço das Capacidades de GFP em África pela dedicação e trabalho árduo, bem como a sua abertura em relação à adopção uma nova abordagem relativa às reformas de GFP. Manifestamos a nossa gratidão especial a sua excelência, Tanneh G Brunson, o vice-ministro das finanças e planeamento de desenvolvimento da Libéria, pelo seu apoio constante ao trabalho da equipa, e ao Professor Matt Andrews pela sua orientação na elaboração deste estudo de caso.

Para mais informações sobre a CABRI ou para obter exemplares desta publicação, queira contactar:

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

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

Edição de cópia por Laurie Rose-Innes
Design e composição por COMPRESS.dsl

O programa de 2017 de Reforço das Capacidades de Gestão de Finanças Públicas em África gozou do financiamento generoso do Secretariado de Estado suíço para os Assuntos Económicos (SECO) e da UK do Governo do Reino Unido. As constatações e conclusões contidas nesta publicação não reflectem necessariamente as suas posições ou políticas.

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa


UKaid
from the British people