

4º SEMINÁRIO ANUAL DA CABRI
13–15 de Dezembro de 2007, Acra, Gana



2007

Estamos a formular as perguntas certas?

Embutindo uma perspectiva
de médio prazo no orçamento

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Reúne os ensaios apresentados no 4º Seminário Anual da CABRI, decorrido em Dezembro de 2007, sujeitos a uma revisão posterior. Todos os erros são dos autores e dos revisores, e o texto não constitui uma opinião mútua nem uma representação de quaisquer dos ministérios aos quais os autores estejam afectos.

Para mais informações sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*), ou obter exemplares desta publicação, é favor contactar:

CABRI Secretariat
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa
Email: info@cabri-sbo.org
www.africa-sbo.org

Revisão: Alta Fölscher
Editoração: Catherine Garson
Design e layout: by Greymatter & Finch



A publicação desta obra contou com o financiamento da Agência Alemã para a Cooperação Técnica (GTZ). A GTZ não partilha necessariamente as opiniões expressas nestes materiais. Os autores assumem plena responsabilidade pelo conteúdo.

Índice

Tabelas, figuras e caixas	vii
Siglas e acrónimos	viii
Antecedentes	x

1. Embutindo perspectivas de médio prazo	1
1.1 Uma sinopse	2
<i>Alta Fölscher</i>	
1.1.1 Introdução	2
1.1.2 Viabilidade económica, risco e estabilidade a médio prazo	3
1.1.3 Eficácia das políticas e da despesa	9
1.1.4 Obstáculos às perspectivas de médio prazo	13
1.1.5 Conclusão	14
2. Sistemas herdados e os enquadramentos jurídicos nas tradições francófona e anglófona	19
2.1 Introdução	20
2.2 Burquina Faso: Orçamentação plurianual e os sistemas francófonos	22
<i>Halidou Ouedraogo</i>	
2.2.1 Orçamentos plurianuais nos países francófonos	22
2.2.2 O sistema orçamental de Burquina Faso	28
2.2.3 Implicações do orçamento plurianual no sistema francófono	36
2.2.4 Conclusão	37
2.3 Sistemas herdados e reformas orçamentais: O caso do Quénia	38
<i>Kubai Khasiani</i>	
2.3.1 Introdução	38
2.3.2 Sistemas herdados e o quadro de despesa de médio prazo no Quénia	39
2.3.3 Conclusão	52
2.4 Práticas orçamentais herdadas e quadros de despesa de médio prazo em África francófona e anglófona	54
<i>Ian Lienert</i>	
2.4.1 Introdução	54
2.4.2 Princípios e práticas orçamentais em África francófona e anglófona	56
2.4.3 Orçamentos a médio prazo: experiências nacionais	59
2.4.4 Aspectos específicos que incidem sobre a orçamentação de médio prazo em África	62
2.4.5 Conclusões	73

3. Mobilizando as receitas internas	79
3.1 Introdução	80
3.2 Reformas na administração de receitas – evoluções na região	
AFRITAC Leste	82
<i>Andrew Okello</i>	
3.2.1 Introdução	82
3.2.2 Agenda de reforma no domínio da administração tributária	83
3.2.3 A criação de entidades tributárias	83
3.2.4 Cumprimento voluntário e autoavaliação	84
3.2.5 Reformas e evoluções no domínio da administração tributária	85
3.2.6 Integração da administração tributária a nível nacional	86
3.2.7 Segmentação dos contribuintes	88
3.2.8 Panorâmica das reformas aduaneiras na região	90
3.2.9 Conclusão	91
3.3 Uganda: O impacto das reformas tributárias sobre a conformização	92
<i>Patrick Ocailap</i>	
3.3.1 Introdução	92
3.3.2 Reformas de política tributária	93
3.3.3 Administração tributária	95
3.3.4 Desempenho das receitas tributárias	97
3.3.5 Responsabilidades da função tributária	99
3.3.6 Desafios	100
3.3.7 Conclusão	100
3.4 Malawi: o custo das políticas a curto prazo	102
<i>Dorothy Banda</i>	
3.4.1 Introdução	102
3.4.2 Políticas/medidas e os seus efeitos durante o período de declínio	
económico (2002/03 a 2003/04)	103
3.4.3 Políticas/medidas e os respectivos efeitos durante o período de gestão	
macroeconómica melhorada (2004/05 a 2006/07)	107
3.4.4 Lições aprendidas	110
3.4.5 Conclusão	111
3.5 Ruanda: Perspectivas de médio prazo fulcrais para a recuperação	
e o crescimento pós-conflito	112
<i>Frances Cossar and Elias Baingana</i>	
3.5.1 Introdução	112
3.5.2 O período pré-conflito	113
3.5.3 O período pós-conflito: O cenário económico	115
3.5.4 Os anos pós-conflito: Recuperação e reconstrução (1996–2002)	115

3.5.5	Gestão e estabilidade macroeconómica (2002–2005)	118
3.5.6	Conclusão	121
4.	Responder ao incrementalismo e à rigidez da despesa	125
4.1	Introdução	126
4.2	Elaboração do orçamento de capital na África do Sul <i>Kuben Naidoo</i>	128
4.2.1	Introdução	128
4.2.2	Algumas perspectivas teóricas a respeito do orçamento de capital	130
4.2.3	Alguns aspectos conceituais e políticos relativos aos orçamentos de capital	137
4.2.4	Como funciona o orçamento de capital na África do Sul	141
4.2.5	Conclusão	145
4.3	Namíbia: Gerindo os limites de despesa ao gerir o desempenho <i>Chris Claassen e Ruth Mukono</i>	147
4.3.1	Introdução	147
4.3.2	O sistema antigo	148
4.3.3	O processo de reforma	149
4.3.4	Desenvolvendo um quadro de resultados de médio prazo	151
4.3.5	O novo processo orçamental: Equilibrando a disciplina, a previsibilidade e a flexibilidade	156
4.3.6	Conclusão	157
4.4	Ghana: Disciplina processual e eficiência política impulsionam o novo processo orçamental <i>Kwabena Adjei-Mensah</i>	158
4.4.1	Introdução	158
4.4.2	O processo orçamental no Gana	159
4.4.3	Afectação de recursos entre sectores	162
4.4.4	Directrizes orçamentais e análise das dotações intra-sectoriais	163
4.4.5	Desafios a serem superados	166
4.4.6	Conclusão	168
5.	Contabilização da ajuda no orçamento	169
5.1	Introdução	170
5.2	Boas práticas para a integração efectiva da ajuda no sistema orçamental: Uma sinopse do estudo da CABRI sobre a contabilização da ajuda no orçamento	172
A:	CONCEITOS PRINCIPAIS E RAZÕES PELA UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS ORÇAMENTAIS NACIONAIS	173
5.2.1	Introdução	173

5.2.2 Razões para a utilização de sistemas orçamentais nacionais	173
5.2.3 Outros conceitos chave	175
5.2.4 Compreender as instituições e os incentivos	177
B: QUESTÕES E BOAS PRÁTICAS PARA UTILIZAR OS SISTEMAS ORÇAMENTAIS NACIONAIS	180
5.2.5 Introdução	180
5.2.6 Integrando a ajuda no plano	180
5.2.7 Integrando a ajuda no orçamento	183
5.2.8 Integrando a ajuda no parlamento	186
5.2.9 Integrando a ajuda no tesouro	187
5.2.10 Integrando a ajuda na contabilidade	188
5.2.11 Integrando a ajuda na auditoria	190
5.2.12 Integrando a ajuda no relatório	191
5.2.13 Usando e apoiando os sistemas orçamentais descentralizados	192
C: COMO OS GOVERNOS E OS DOADORES PODEM AVANÇAR	193
5.2.14 Introdução	193
5.2.15 Abordagem geral para melhorar a captação da ajuda	194
5.2.16 Recomendações para os Governos	196
5.2.17 Recomendações para os doadores	198
5.2.18 Recomendações para acção conjunta	198
5.2.19 Próximos passos	199

Tabelas, figuras e caixas

Tabelas

Tabela 3.2.1:	Contribuição de receitas dos grandes contribuintes na região AFRITAC Leste	89
Tabela 3.3.1:	Cobrança de receitas correntes por parte do governo: 1985/86 – 2007/08	97
Tabela 3.3.2:	Estrutura dos impostos sobre o comércio interno e externo: 1996/97 – 2004/05	98
Tabela 3.3.3:	Estrutura dos impostos nacionais: 1989/99 – 2006/07	99
Tabela 3.4.1:	2002/03 – 2003/04: Um período de deterioração dos indicadores económicos	103
Tabela 3.4.2:	2004/05 – 2006/07 e para além: Retomada dos indicadores económicos	108

Figuras

Figura 2.4.1:	Preparação de QDMP em África	62
Figura 3.5.1:	PIB no Ruanda: 1980–2008	113
Figura 3.5.2:	Inflação no Ruanda: 1980–2008	114
Figura 3.5.3:	Balança corrente no Ruanda: 1980–2008	114
Figura 3.5.4:	Incompatibilidade orçamental no Ruanda: 1998–2010	120
Figura 4.2.1:	Elo entre o orçamento de capital e a prestação de serviços públicos	131

Caixas

Caixa 2.2.1:	Responsabilidades de execução do orçamento em Burquina Faso	34
Caixa 2.3.1:	O ordenamento jurídico do Quénia em matéria da gestão das finanças públicas	41
Caixa 2.4.1:	Dez princípios orçamentais importantes	56
Caixa 2.4.2:	Quadros orçamentais de médio prazo – experiências nalguns países europeus	61
Caixa 4.2.1:	O orçamento de capital no Botswana	134
Caixa 4.3.1:	Resumo de um plano de médio prazo	149
Caixa 4.3.2:	Fazer os ministérios responder pelo seu desempenho	154
Caixa 4.3.3:	Os fundos de contingências	157
Caixa 5.2.1:	Diferentes dimensões de captação de ajuda no orçamento	175
Caixa 5.2.2:	Boa prática: aplicar as normas internacionais de contabilidade da ajuda	189

Siglas e Acrónimos

AF	Autoridade Fiscal
AFU	Autoridade Fiscal do Uganda
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AOD	Assistência oficial ao desenvolvimento
AOS	Apoio orçamental sectorial
ASS	África sub-sahariana
BDP	Balança de Pagamentos
CAD (OCDE)	Comité de Assistência ao Desenvolvimento (da OCDE)
CDF	Fundo para o Desenvolvimento dos Círculos Eleitorais
CE	Comissão Europeia
CIF	Custo, seguro e despacho
CNPD	Comissão Nacional do Planeamento para o Desenvolvimento
CUT	Conta Única do Tesouro
ECRP	Estratégia de crescimento e redução da pobreza
ED	<i>Exposure Draft</i>
EDPRS	Estratégias de redução da pobreza para o desenvolvimento económico
ESAF (FMI)	Programa reforçado de financiamento para o ajustamento estrutural do FMI
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GFS	Estatísticas de finanças públicas
GGC	Gabinetes de Grandes Contribuintes
HIPC	Países pobres altamente endividados
IFMIS	Sistema de informação integrado para a gestão financeira
IPSAS	Normas internacionais para as contas do sector público
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board (Direcção do IPSAS)
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOO	Lei Orgânica do Orçamento
MDAs	Ministérios, Departamentos e Agências
MDRI	Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral
Mincombud	Comité de Ministros sobre o Orçamento
MINECOFIN	Ministério das Finanças e do Plano Económico (Ruanda)
MOF	Ministério das Finanças
MOFEP	Ministério das Finanças e do Plano Económico (Gana)

NISR	Instituto Nacional de Estatística do Ruanda
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
ODM	Objectivos de desenvolvimento do milénio
OMA	Organização Mundial das Alfândegas
P/DIS	Inspecção de pré-embarque/destino
PBS	Protecção de serviços básicos
PEA	Parceria Estratégica com África
PEFA	Contabilidade financeira da despesa pública
PERP	Plano estratégico para a redução da pobreza
PMP	Plano de médio prazo
PND	Plano nacional de desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PRGF	Programa de financiamento para a redução da pobreza e crescimento
PSC	Comissão de Serviços Parlamentares
QDMP	Quadro de despesa de médio prazo
QOMP	Quadro orçamental de médio prazo
RBM	Banco Central do Malawi
RPE	Reengenharia dos processos empresariais
SBAS	Sistema de afectações estratégicas no orçamento
SIAT	Sistema integrado de administração tributária
SWAp	Abordagem sectorial
TAT	Tribunal de recurso para diferendos tributários
TRS	Estudos sobre o tempo de libertação
TTC	Taxa de Operações Comerciais
UE	União Europeia
UEMAC	União Económica e Monetária da África Central
UEMAO	União Económica e Monetária da África Ocidental

Antecedentes

A *Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI))* realizou o seu 4º Seminário Anual em Acra, no Gana, de 13 a 15 de Dezembro de 2007. O seminário foi acolhido pelo Ministério das Finanças e do Planeamento Económico do Gana, e contou com a participação de representantes de 24 países, a maioria ocupando cargos de técnicos superiores do orçamento afectos aos ministérios do tesouro, das finanças ou do plano, e outros representantes de várias organizações regionais e internacionais. A CABRI trata-se de uma rede de aprendizagem auto-regulada de técnicos superiores no domínio do orçamento em África, cujo objectivo primordial reside em melhorar a eficiência da despesa pública ao aperfeiçoar os sistemas de gestão financeira.

Visa alcançar este objectivo através do intercâmbio profissional e do desenvolvimento de recursos comuns pautados para as prioridades africanas. Os Seminários Anuais constituem o ponto culminante do calendário anual da rede.

O encontro constitutivo de técnicos superiores do orçamento em África foi acolhido pelo Tesouro Nacional da África do Sul em Dezembro de 2004. Este seminário debruçou-se sobre áreas temáticas importantes, designadamente: credibilidade orçamental, elaboração de orçamentos plurianuais, e melhorando a qualidade da despesa. O segundo seminário anual, subordinado ao tema “Gerindo as Complexidades: Da Fragmentação à Coordenação,” foi acolhido pelo Ministério das Finanças de Moçambique em Dezembro de 2005. Este seminário explorou as complexidades inerentes à fragmentação dos orçamentos, tais como a separação da despesa corrente e despesa de desenvolvimento, receitas e despesas extra-orçamentais, alívio da dívida, gestão da ajuda, e descentralização. O terceiro seminário, subordinado ao tema ‘Vencendo as Diferenças – de Políticas a Orçamentos’, explorou a falta de coerência entre os sistemas de planificação e orçamentação em muitos países africanos. Foi realizado em Novembro de 2006, em colaboração com o Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico da Etiópia e a Comissão Económica para África das Nações Unidas.

O quarto seminário, abordou o tema ‘Estamos a formular as perguntas certas? Embutindo uma perspectiva de médio prazo no orçamento’. Reuniu as experiências dos países membros da CABRI no domínio de superar os entraves sistemáticos à elaboração eficaz de orçamentos de médio prazo, e a criação das condições e regras orçamentais propícias. As conclusões do estudo ‘Contabilização da ajuda no

orçamento', comissionado pela CABRI em colaboração com a Parceria Estratégica para África, também foram apresentadas no seminário, e demonstram como a ajuda externa ao desenvolvimento afecta a boa orçamentação e as boas práticas já emergentes nos países membros, tendentes a incluir a ajuda no processo orçamental. Esta obra reflecte sobre os debates do quarto seminário, com destaque para as boas práticas, as lições aprendidas e o progresso alcançado nalguns países.

