



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

**SÉRIE DE RELATÓRIOS
SOBRE AS CAPACIDADES
EM MATÉRIA DE GFP
Nº 1**



**Reforço das capacidades de
gestão das finanças públicas num
contexto pós-conflito**

O caso da República Centro-Africana

Índice

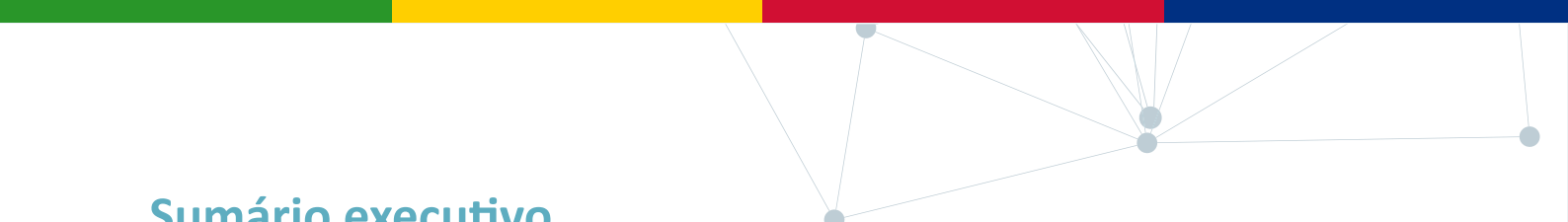
<i>Quadros e figuras</i>	3
<i>Acrónimos e abreviaturas</i>	3
<i>Sumário executivo</i>	4
1 Antecedentes	5
2 Metodologia	7
Definição do âmbito.....	7
Estudo documental.....	7
Concepção de instrumentos	7
Trabalho de campo	7
Validação	7
3 Credibilidade do orçamento	8
Verdade orçamental	8
Qualidade dos planos de despesa	10
4 Execução orçamental	12
Recrutamento e gestão da folha de pagamento	12
Controlo de compromissos e despesa	12
Gestão de tesouraria	13
5 Transparência e responsabilidade orçamental	14
Apresentação de relatórios	14
Competências de auditoria	14
Detecção de fraude e corrupção	15
Consulta pública.....	15
6 Competências dos funcionários em instituições de finanças públicas	16
7 Ecossistema de reforma	22
8 Conclusão	27
<i>Anexo 1: Análise das capacidades de gestão das finanças públicas – Questionário a nível de cada órgão</i>	28
<i>Anexo 2: Lista de Direcções na amostra do inquérito dos funcionários</i>	38

Quadros e figuras

Quadro 1:	Pontuações da avaliação PEFA	5
Quadro 2:	Cobranças previstas face às reais (em milhões de Francos CFA)	6
Quadro 3:	Taxas de execução nos sectores prioritários (2018)	6
Quadro 4:	Intervenções para melhorar a previsão de impostos (conforme comunicadas pelos inquiridos)	10
Quadro 5:	Síntese das características dos funcionários incluídos na amostra	16
Quadro 6:	Indicadores de eventual rotatividade (estimativas logit ordenadas)	19
Figura 1:	Distribuição dos anos de experiência da amostra de funcionários	17
Figura 2:	Distribuição da amostra de funcionários em funções de GFP no ciclo orçamental	17
Figura 3:	Motivação dos funcionários e indicadores relacionados	18
Figura 4:	Potenciais razões de rotatividade e destinos	20
Figura 5:	Pourcentage des fonctionnaires jugeant que l'inadéquation des compétences a affecté les performances de l'unité	21
Figura 6:	Duração do tempo passado a trabalhar com supervisores e colegas em relação horizontal	21
Figura 7:	Origem de ideias/práticas novas	22
Figura 8:	Sequência das reformas	23
Figura 9:	Colaboração com outras unidades em matéria das reformas e trabalho em equipas compostas de várias unidades	23
Figura 10:	Os factores principais que contribuem para um melhor desempenho	24
Figura 11:	Abordagem mais popular para a transferências das lições de reforma	25
Figura 12:	Envolvimento de consultores externos e pessoal destacado	25
Figura 13:	Proporção do trabalho realizado por consultores que pode ser desempenhado por funcionários internos	26

Acrónimos e abreviaturas

RCA	República Centro-Africana
CEMAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
FMI	Fundo Monetário Internacional
TI	Tecnologia de Informação
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
PEFA	Despesa Pública e Responsabilização Financeira
GFP	Gestão de Finanças Públicas
PPC	Paridade do Poder de Compra



Sumário executivo

Na maioria dos países africanos, o Estado moderno é uma figura relativamente recente, que continua a enfrentar dificuldades em desempenhar as suas funções básicas. Enquanto função fulcral do Estado, a gestão das finanças públicas (GFP) é uma área na qual, durante várias décadas, muitos países têm procurado desenvolver competências. A GFP abarca toda uma gama de funções públicas a serem desempenhadas por entidades distintas, desde a programação e formulação do orçamento até ao controlo e avaliação. A complexidade do processo de elaboração e gestão de um orçamento para todo um governo exige que os países possuam competências de várias ordens, interligadas, para manter a função pública a funcionar de forma eficaz. Neste contexto, urge conhecer as principais competências de GFP, com vista a identificar as áreas objecto de melhoria e promoção de reformas progressivas.

Este relatório visa analisar as competências institucionais e de recursos humanos necessárias para um sistema funcional de GFP na República Centro-Africana (RCA). Considerando que o sistema de GFP de um país é composto por um conjunto amplo e complexo de instituições e processos, o âmbito da análise deve ser definido em função dos problemas específicos do país. As consultas preliminares realizadas junto das autoridades do país para identificar as principais características das capacidades de GFP na RCA, levaram à selecção das seguintes dimensões de um sistema funcional de GFP para efeitos da análise: credibilidade orçamental, execução orçamental fiável e eficiente e prestação de contas institucionalizada. Isso é consistente com os tipos de problemas de GFP que várias equipas de funcionários do Ministério das Finanças e do Orçamento têm procurado resolver com o apoio da CABRI nos últimos anos. De igual modo, considerando que os conhecimentos são indubitavelmente o recurso mais importante para o desempenho das funções de GFP, as competências de recursos humanos foram identificadas como um elemento distinto da análise.

A análise consiste em entrevistas extensas com 13 inquiridos-chave em situação privilegiada para reflectir sobre uma função específica de GFP. As entrevistas qualitativas são acompanhadas de um inquérito quantitativo entre 225 funcionários de finanças públicas afectos a dois ministérios (o Ministério das Finanças e do Orçamento e o Ministério do Plano e da Economia). As principais constatações da análise fizeram objecto de triangulação e

validação numa oficina de partes interessadas. Os dados primários do trabalho de campo qualitativo e quantitativo são complementados com estudos documentais por forma a definir o contexto para a análise das competências.

A análise revela que a RCA enfrenta dificuldades em melhorar a credibilidade do orçamento principalmente em razão da escassez dos principais recursos institucionais para a previsão das receitas durante a fase de elaboração do orçamento.¹ A ausência de incentivos políticos (ou a falta de capacidade regulamentar) para responsabilizar o executivo é mais importante para os problemas de credibilidade orçamental na fase de execução. A falta de conhecimentos técnicos suficientes por parte dos legisladores para examinar um orçamento, a par da fraca capacidade de realizar auditorias oportunas, resulta num sistema de GFP na RCA caracterizado por mecanismos fracos de responsabilização. Além das competências sistémicas e organizacionais, as instituições de finanças públicas da RCA confrontam-se com uma baixa motivação do pessoal e um elevado grau de desfasamento dos conhecimentos. Os problemas com os recursos humanos assumem uma gravidade particular nas funções de programação e estatísticas. Diante dos desafios significativos relacionados com os recursos humanos, a ausência de oportunidades para a mentoria dos funcionários recém-recrutados é um aspecto que suscita preocupações significativas. Por enquanto, a RCA parece depender muito de assistência técnica e consultores externos para preencher a lacuna de competências no domínio da GFP. Neste contexto, devia existir um plano de transição que visasse aproveitar a assistência técnica para catalisar o desenvolvimento das competências internas.

Além do objectivo imediato de fundamentar as acções de reforma da GFP na RCA, a expectativa é que o relatório forneça uma panorâmica das instituições de finanças públicas de um país pós-conflito que procura reconstruir as funções mais importantes do Estado. Com este intuito, o relatório investiga os elos fracos no sistema de GFP do país, possivelmente responsáveis por retardar os esforços de reconstrução económico-social. Por exemplo, a análise apresentada neste relatório poderá ser útil para dar a conhecer as deficiências estruturais nas competências de governação do Estado, que devem ser tratadas com maior eficácia para que os recursos dos doadores tenham maior impacto.

1 O conceito de credibilidade orçamental, conforme aplicado nesta análise, é adoptado de Andrews et al. (2014), "This is PFM", CID Working Paper, No. 285, Harvard university. Neste, a credibilidade orçamental é definida como a manutenção de orçamentos abrangentes e regulares que conferem uma expressão vinculativa aos planos e prioridades de finanças públicas do governo, a par de políticas e execução de arrecadação de receitas em consonância com as propostas e previsões, e na qual a despesa efectiva é reflexo dos compromissos orçamentadas (em termos gerais e nas dotações específicas).

1 Antecedentes

A RCA é um país de 4,6 milhões de habitantes localizado no centro do continente africano. O país é membro da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEMAC) com os Camarões, o Chade, o Congo, a Guiné Equatorial e o Gabão. A RCA tem vivido uma história pós-colonial turbulenta, caracterizada por períodos de regime militar intercalados por conflito total. Mais recentemente, entre 2013 e 2016, a RCA foi devastada por uma guerra civil que destruiu a economia e a infraestrutura social, o que levou à deslocação de cerca de um quarto da população com a restante a lutar pela sobrevivência.

A economia da RCA é dominada pela agricultura de subsistência, silvicultura e exploração mineira. A capacidade de manutenção de estatísticas sofreu uma deterioração significativa após o conflito em 2013.² Por conseguinte, embora alguns indicadores económicos não sejam fiáveis, é possível afirmar que o país sofre uma das maiores taxas de pobreza do mundo. O Banco Mundial estima que a percentagem da população que vive abaixo do limiar internacional da pobreza (US\$ 1,90 por dia, PPC de 2011) aumentou de 66% em 2008 para 75% em 2017. O crescimento económico melhorou desde o fim da guerra civil devido ao aumento do consumo privado e das exportações. Todavia, a recuperação permanece frágil com o sector de serviços limitado pela volatilidade do ambiente de segurança.

Há muito que a RCA se confronta com problemas no domínio da GFP. A mais recente avaliação da Despesa Pública e Responsabilização Financeira (PEFA), realizada em 2010, revela que, em geral, os processos e resultados do país no domínio

da GFP são fracos. Mais especificamente, conforme indica o Quadro 1, o sistema de GFP é caracterizado por uma baixa credibilidade orçamental marcada pela indisciplina orçamental, e exaustividade e transparência insuficientes quanto à dotação de recursos, fraco controlo da execução orçamental e ausência de revisão a posteriori da lei das finanças do Estado. As fragilidades do processo orçamental devem-se principalmente à inadequação dos recursos humanos, que carecem das devidas competências e conhecimentos dos procedimentos orçamentais. A razão secundária do problema está relacionada com práticas orçamentais pouco ortodoxas e politicamente fundamentadas.

Após o fim do conflito, o governo encetou um programa de reforma da GFP para aumentar a credibilidade do orçamento e restabelecer a despesa orçamental normal. Muita da reforma decorre no âmbito da comunidade económica regional, a CEMAC. A RCA adoptou todas as seis directrizes do quadro harmonizado de GFP, adoptado pela comunidade em 2011.³ Os doadores que contribuem para o trabalho de GFP em várias dimensões na RCA estão a prestar um apoio significativo. A nova estratégia de recuperação de receitas goza do apoio dos doadores, liderados pelos cinco principais parceiros técnicos e financeiros: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a União Europeia, o Banco Africano de Desenvolvimento e a França. Apesar dos progressos logrados na implementação de reformas legais, administrativas e técnicas em matéria da GFP, o governo da RCA continua a enfrentar desafios significativos em todo o processo orçamental.

Quadro 1: Pontuações da avaliação PEFA

Dimensão	Pontuação
Credibilidade do orçamento	D
Exaustividade e transparência	C
Orçamentação baseada em políticas	C+
Previsibilidade e controlo durante a execução do orçamento	C+
Manutenção de contas, registo e relato contabilístico	D+
Escrutínio e auditoria externa	D+
Práticas dos doadores	D

Fonte: Relatório da avaliação PEFA de 2010

- De acordo com os dados do Banco Mundial, a pontuação atribuída às competências estatísticas da RCA caiu de 58,4 em 2014 para 35,6 em 2018, 43% inferior à média de África subsaariana.
- Estas são: Código relativo à transparência e boa governação (Directiva nº 06/11-UEAC-190-CM-22), Lei das Finanças (Directiva nº 06/11-UEAC-190-CM-22), Regulamento geral sobre as contas públicas (Directiva nº 02/11-UEAC-190-CM-22), Nomenclatura orçamental (Directiva nº 04/11-UEAC-190-CM-22), Plano de contas (Directiva nº 03/11-UEAC-195-CM-22), Síntese de operações financeiras (Directiva nº 05/11-UEAC-190-CM-22).

Do lado da receita, quase todos os anos, o governo apresenta uma proposta de lei das finanças rectificativa para rever as previsões de receitas e incluir os apoios orçamentais adicionais dos doadores que terão sido desembolsados após a adopção da lei das finanças. Regra geral, o fraco desempenho das autoridades tributárias e os choques externos não são tidos em consideração aquando da formulação das previsões, o que dá origem a revisões constantes e dados reais imprevisíveis. Conforme revela o Quadro 2, a taxa de cobrança fiscal aumentou de 89% em 2017 para 102% no ano seguinte, principalmente porque as metas foram revistas no meio do ano.

Do lado da despesa, não são impostos limites sobre a despesa prioritária. Os sectores com os maiores envelopes orçamentais

para o ano fiscal de 2019 são, respectivamente: saúde (10,57%), defesa (7,91%), ensino básico e médio (6,24%), obras públicas (5,51%), finanças (5,24%) e presidência (4,26%). A taxa média de execução da despesa foi de 81,76% em 2018, mas a execução em sectores como o desenvolvimento rural foi tão baixa quanto 21%, conforme ilustrado no Quadro 3. A taxa de execução da despesa de capital foi inferior, rondando, na média, 11,7% para o período entre 2014 e 2017. Regista-se uma tendência ascendente nas despesas, a saber despesas programadas e excepcionais decorrentes de novas prioridades, como despesas nas áreas da segurança ou da defesa (por exemplo, assinatura do acordo de paz de 2019 em Cartum).

Quadro 2: Cobranças previstas face às reais (em milhões de Francos CFA)

	2016			2017			2018		
	Previsões	Reais	Cobrança (%)	Previsões	Reais	Cobrança (%)	Previsões	Reais	Cobrança (%)
Impostos	43.444	33.476	77,05	53.009	47.259	89,15	54.599	55.901	102,38
Direitos aduaneiros	56.626	46.928	82,87	75.504	52.324	69,3	55.573	52.805	95,02

Fonte: Leis das Finanças e Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas

Quadro 3: Taxas de execução nos sectores prioritários (2018)

Sector	Taxas de execução orçamental
Educação	94,4 %
Saúde e população	103,4 %
Assuntos sociais	112,7 %
Género	62,9 %
Água e energia	41,5 %
Desenvolvimento rural	21,6 %
MPME	95,3 %

Fonte: Relatório de execução orçamental do quarto trimestre

2 Metodologia

A recolha de dados para efeitos deste relatório prosseguiu em cinco etapas: definição do âmbito, estudo documental, concepção de instrumentos, trabalho de campo e validação.

Definição do âmbito

A definição do âmbito começou com consultas com uma equipa de técnicos do orçamento que participaram num programa de aprendizagem prática promovido pela CABRI com o objectivo específico de melhorar a precisão da previsão de receitas. A consulta visava identificar as áreas prioritárias em que os técnicos necessitam de mais evidências para impulsionar as reformas em curso ou previstas. Os técnicos identificaram a formulação, a execução e a avaliação do orçamento como as principais áreas que deveriam fazer objecto de análises das competências. Também seleccionaram o Ministério das Finanças e do Orçamento e o Ministério do Plano e da Economia para o inquérito junto dos funcionários.

A segunda parte da definição do âmbito passou pela identificação de informadores para a entrevista qualitativa sobre as competências institucionais, bem como para a amostragem de funcionários dos dois ministérios para o estudo quantitativo sobre as competências dos funcionários e a experiência relativa às reformas.

Estudo documental

Este consistiu num estudo de documentos e análise de conteúdos dos media. O estudo documental foi utilizado para obter dados qualitativos e quantitativos pertinentes de uma variedade de publicações relevantes, como documentos legislativos, documentos constitucionais, planos estratégicos, relatórios, e outras avaliações (como a PEFA). Este serviu para obter informações sobre o sistema de GFP *de jure*, e definir um ponto de partida para a análise das práticas na realidade, a ser realizado através da recolha de dados primários. A análise dos conteúdos dos media complementou o estudo documental com destaques sobre desenvolvimentos reais no sistema de GFP, incluindo artigos nos órgãos de comunicação social sobre iniciativas de reforma e processos padrão.

Concepção de instrumentos

Os questionários qualitativo e quantitativo para a recolha de dados fundamentaram-se, em parte, nos instrumentos genéricos desenvolvidos pela CABRI para o programa de revisão de capacidades de GFP. Os principais instrumentos foram submetidos a testes prévios junto de vários funcionários das finanças públicas em quatro países para aferir a relevância e clareza dos mesmos. Os questionários foram personalizados para a revisão das competências na RCA, utilizando as informações fornecidas pelas equipas de técnicos durante a actividade de definição do âmbito. Por exemplo, a secção sobre a previsão

de receitas foi ampliada significativamente visto a equipa de técnicos ter identificado os problemas a nível das previsões como uma das principais causas da fraca credibilidade do orçamento.

Trabalho de campo

O trabalho de campo, consistindo em entrevistas qualitativas e quantitativas, foi realizado em Bangui, durante um período de três semanas, em Agosto e Setembro de 2019. As entrevistas qualitativas foram realizadas com 13 informadores-chave que ocupam cargos superiores no Ministério das Finanças e do Orçamento, Ministério do Plano e da Economia, Ministério da Saúde e População, Assembleia Nacional, Sociedade Civil e Fundo Monetário Internacional. As entrevistas abordaram vários aspectos relacionados com a credibilidade de orçamentos, fluxos e transacções fiáveis e eficientes de recursos, e responsabilidade institucionalizada. O Anexo 1 contém o questionário da entrevista qualitativa.

O inquérito junto dos funcionários foi realizado por uma equipa de três enumeradores, sob a supervisão de um consultor. Foi aplicada a amostragem aleatória estratificada para seleccionar 158 funcionários de um total de 1 536 funcionários do Ministério das Finanças e do Orçamento. Estima-se que a taxa de amostragem efectiva seja entre 15 e 20%, porque o segmento elegível de funcionários é significativamente menos que 1.536, uma vez que o grupo de amostragem exclui o pessoal de serviços gerais e de apoio, bem como os estagiários (que constituem uma parcela significativa do total dos quadros). No caso do Ministério do Plano e da Economia, 67 funcionários de um total de 385 funcionários foram incluídos na amostra, traduzindo-se numa taxa de amostragem efectiva superior a 20%. Os organogramas dos ministérios foram utilizados para identificar as diferentes direcções como estratos de amostragem. Foram ainda envidados esforços para garantir a representatividade da amostra em termos da distribuição de funcionários superiores, médios e juniores em cada direcção. Os funcionários com funções associadas à previsão de receitas foram objecto de sobreamostragem para garantir a obtenção de observações finais suficientes representativas dessa função (identificada como crucial pelas autoridades nacionais).

Validação

As constatações preliminares da avaliação foram apresentadas num encontro de validação entre um amplo conjunto de partes interessadas, incluindo os inquiridos durante as principais entrevistas com os informadores-chave. O encontro de validação teve por objectivo fazer uma triangulação adicional das principais constatações e obter comentários antes da elaboração do relatório final. A equipa de avaliação aproveitou a oportunidade para obter esclarecimentos sobre algumas questões que suscitaram ambiguidade ou dúvidas na fase preliminar da análise.

3 Credibilidade do orçamento

Verdade orçamental

A maioria das partes interessadas, dentro e fora do governo, considera que a projecção dos agregados orçamentais na RCA é incorrecta. O recurso a leis de finanças rectificativas em dois dos três exercícios fiscais desde 2016 é reflexo desta situação. Mal a lei das finanças é aprovada, já as autoridades estão a discutir um orçamento rectificativo porque as dotações são insuficientes ou foram esgotadas. Esta tendência regista-se predominantemente em tipos específicos de despesas, maioritariamente de carácter excepcional, como evacuações médicas, ajudas de custo para os funcionários em missões oficiais e despesas de deslocação. O orçamento do sector de defesa também sofre subestimativas pois as verbas são geralmente esgotadas antes do fim do primeiro semestre do ano fiscal. Além da contabilização dos défices, a lei das finanças rectificativas também contabiliza os fundos dos doadores que são desembolsados após a aprovação do orçamento. Este é um problema recorrente na RCA e noutros países que dependem de ajuda, onde a fraca previsibilidade dos desembolsos da ajuda resulta em orçamentos incompletos. O carácter pós-conflito do país parece ter contribuído para a falta de previsibilidade das despesas em algumas das áreas problemáticas.

Alguns técnicos afirmam que parte da razão pelos agregados imprecisos está relacionada aos compromissos assumidos pelo governo no sentido de respeitar o limite do défice orçamental recomendado pelos parceiros de desenvolvimento. O FMI acredita que a RCA, à semelhança de outros países da CEMAC, tem a propensão para inflacionar as previsões de receita, com base em receitas hipotéticas e suposições infundamentadas. O FMI também reconhece a tendência de manipular os números para ocultar a despesa não prioritária ao manter a aparência de cumprir o limite de défice. A Assembleia Nacional partilha esta opinião, afirmando que as previsões são demasiado optimistas. As autoridades tributárias e aduaneiras consideram que a pressão exercida sobre elas para cobrir elevados níveis de despesa não é realista, tendo em conta as suas competências internas e a situação de insegurança no país.

A autoridade tributária admite que não atingiu as suas metas nos últimos três anos, apesar da redução das taxas gerais de imposto de 12% para 8% para microempresas e para 10% para pequenas e médias empresas. Quanto à autoridade aduaneira, esta acredita que o seu potencial anual para 2020 é de 60 mil milhões de CFA, com base no crescimento da receita. Todavia, o governo exige a cobrança de 62 mil milhões de CFA, o que, quanto à autoridade tributária, não leva em conta o território limitado no qual actua nem a resistência à mudança por parte dos agentes aduaneiros em termos de observar novos processos.

A par disto, uma infinidade de isenções fiscais contribui para uma parte considerável dos défices que são significativos para um país frágil como a RCA. O progresso alcançado no aumento das receitas gerais do Estado tem um efeito proporcional sobre as despesas, porque os ministérios, departamentos e agências (MDA) aproveitam esta situação para aumentar as suas despesas (não prioritárias).

Os MDA preparam os seus relatórios de execução orçamental trimestralmente e o relatório de implementação do plano de trabalho duas vezes por ano. Mas não existe um processo a priori ou a posteriori para analisar de forma sistemática a verdade orçamental para tirar lições das discrepâncias anteriores. Registaram-se casos em que os MDA se recusaram a assistir a encontros sobre o orçamento alegando que o processo não passa de um exercício cerimonial, uma vez que uma fórmula predefinida é aplicada à alocação do ano anterior para calcular as suas dotações.

Para assegurar a verdade orçamental, são necessárias competências técnicas importantes, de que a RCA carece devido à falta de conhecimentos e dados. Todavia, o compromisso político no sentido de garantir a credibilidade do orçamento ao alinhar os incentivos dos funcionários para melhorar a qualidade das informações no orçamento, é tão importante quanto as competências técnicas. Na ausência de incentivos políticos para agir proactivamente para melhorar a credibilidade, todas as omissões são exploradas para desviar os recursos das despesas prioritárias. Parece não haver consenso sobre a quem compete a liderança da credibilidade do orçamento. Embora a legislatura pareça estar ciente dos principais problemas com que se reveste a credibilidade orçamental, também reconhece que os políticos podem não possuir as competências técnicas necessárias para exigir a prestação de contas do executivo. Em parte, é por esta razão que, mesmo quando há um diálogo político sobre o orçamento, este centra-se mais na corrupção e no desvio de recursos do que na credibilidade.

Previsão das receitas

Reconhecendo o carácter multidimensional dos desafios em matéria da previsão de receitas, o governo da RCA criou recentemente um comité responsável pelo quadro macroeconómico e orçamental.⁴ É a primeira vez que uma abordagem inclusiva é adoptada para efeitos das previsões. Os membros do comité reúnem-se para discutir as previsões face aos objectivos definidos pelo Ministério do Plano com base na estrutura macroeconómica e aplicando um modelo quase-contabilístico. O valor orçamental real de cada MDA no ano n-1 é multiplicado por um coeficiente definido em função da taxa de crescimento do PIB para calcular os recursos necessários. Por sua

4 O comité consiste em dois subcomités: (i) o subcomité de supervisão do quadro macroeconómico e orçamental, e (ii) o subcomité técnico do quadro macroeconómico. O último reúne: o director-geral responsável pela economia, o director-geral responsável pelo orçamento, o director-geral do instituto de estatísticas, o coordenador da unidade responsável pelo acompanhamento das reformas económicas e financeiras, o director-geral de programação económico, o director das contas nacionais, o director-geral dos impostos, o director-geral das alfândegas, o director-geral do tesouro e contas públicas, e o director da balança de pagamentos do Banco Central dos Estados da África Central.

vez, as autoridades tributárias produzem suas próprias previsões de receita com base nos dados reais, o impacto esperado das reformas administrativas e políticas, e circunstâncias excepcionais. Em termos de tecnologia, utilizam principalmente o Microsoft Excel para a previsão de receitas. A nível técnico, as previsões não consideram o nível de conformidade, as contas a receber, os reembolsos e as actividades do sector informal, embora incluam os atrasados. Uma vez concluídas estimativas preliminares, procede-se à reconciliação para decidir quais os valores a apresentar na lei das finanças. As autoridades tributárias e alfandegárias admitem que as previsões não se baseiam em estimativas rigorosas do potencial da receita porque não possuem dados fiáveis. De igual modo, é necessário harmonizar previsões destes com as previsões indicativas produzidas pelo Ministério das Finanças.

As previsões das receitas a nível das alfândegas são realizadas a partir das informações recebidas dos departamentos de estatísticas e das contas a receber. O primeiro partilha as tendências e perspectivas de receita nos sectores de crescimento, enquanto o segundo faz o acompanhamento das cobranças. Em última análise, é o departamento de contas a receber o responsável pelas previsões. Todas as partes que participam no processo das previsões a nível da autoridade tributária reúnem-se duas ou três vezes por ano para examinar o desempenho e fazer ajustamentos.

Os inquiridos identificaram vários factores que acreditam ter contribuído para erros nas previsões das receitas:

- *Fraco conhecimento do potencial tributário:* a base de dados dos contribuintes está desactualizada. As autoridades tributárias afirmam que, embora sejam incluídos novos contribuintes na base de dados todos os anos, é difícil aferir em que medida contribuem para a cobrança de impostos. Conjugado a isto, é utilizada uma abordagem linear para efeitos das previsões, descurando-se os efeitos da sazonalidade.
- *Dificuldade em determinar os impactos económicos da política tributária e das reformas administrativas:* a Assembleia Nacional solicitou à autoridade tributária que realizasse uma avaliação dos impactos das medidas fiscais nos últimos dez anos, a fim de abolir os impostos que não

tivessem tido qualquer impacto económico. No entanto, a tarefa não pôde ser realizada devido à escassez de recursos humanos no departamento para realizar essa tarefa. Também se revelou difícil monitorizar e avaliar os efeitos das deduções e isenções.

- *Ausência de sistemas de informação e recursos estatísticos robustos:* a capacidade de recolher informações fiáveis é prejudicada pelo facto de que as estâncias aduaneiras fora de Bangui não possuem as ferramentas necessárias, como sistemas de tecnologia da informação (TI), documentos contabilísticos e manifestos aduaneiros. Por exemplo, os agentes aduaneiros fazem as suas declarações por telefone, em vez de preencher uma declaração impressa e assinada. Esta ausência de documentação adequada dá origem a informações incompletas e imprecisas, com incidência para os planos orçamentais. A maioria do tráfego internacional (excepto Douala) não passa por Sydonia. A ausência de um departamento de estatísticas até 2019 é reflexo da cultura de subdesenvolvimento das funções de estatísticas junto da autoridade tributária.
- *Problemas com a nomenclatura orçamental:* a actual nomenclatura orçamental exclui ou classifica incorrectamente os principais sectores da economia responsáveis por estimular o crescimento, o que contribui para a subestimação da receita (por exemplo, telecomunicações).
- *Falta de ferramentas de programação e das respectivas competências:* as ferramentas de programação orçamental são inadequadas. Também se regista uma escassez de pessoal qualificado, conjugado a uma elevada taxa de rotatividade dos quadros em posições-chave nos domínios da programação orçamental e previsão de receitas.
- *Gestão extraorçamental de receitas:* apesar de existir uma conta única do tesouro (CUT), os MDA e instituições públicas revelam-se relutantes em depositar na CUT os impostos parafiscais ou outros impostos cobrados, o que deu origem a um mecanismo de partilha de receitas imposto pelos agentes do tesouro.

As entrevistas revelaram que existe o reconhecimento de que muitos dos problemas acima referidos devem ser resolvidos com urgência para melhorar a credibilidade do orçamento. O Quadro 4 contém uma síntese das intervenções que foram implementadas ou estão previstas para serem implementadas com vista a superar os desafios.

Em resumo, muitas das imprecisões nas previsões de receita prendem-se com problemas estruturais, como a situação de segurança frágil e as infraestruturas de informações débeis. As autoridades reconhecem que ajustes discricionários são feitos principalmente para fazer face a choques económicos externos e à situação de segurança do país. Mesmo assim, as capacidades de coordenação podem ser melhoradas para aperfeiçoar as previsões de receita, independentemente dos factores de carácter estrutural. Embora a recente criação do comité de quadros macroeconómicos e orçamentais seja indubitavelmente um passo certo, urge harmonizar as ferramentas e procedimentos utilizados pelos escritórios de programação, orçamento e receita para efeitos de previsão.⁵

Qualidade dos planos de despesa

Os planos de despesa recorrente são elaborados pelos MDA em colaboração com todas as suas direcções, ao avaliar as suas necessidades antes de uma decisão ser tomada pelo chefe dos serviços e/ou ministro para determinar o envelope orçamental de cada direcção. Depois, os MDA negociam seus envelopes com o Gabinete do Orçamento.

Duas vezes por ano (no meio e no fim do ano), o Ministério do Plano obtém relatórios de execução orçamental relativos às despesas de capital, reformas políticas, dotações e outros, de todos os MDA para avaliar os resultados reais e partilhar os objectivos para o ano $n+1$. Recorrendo ao modelo quase-contabilístico, a direcção procede à previsão das despesas para o ano seguinte. Uma das principais consequências desta abordagem é que incentiva o financiamento da despesa não prioritária. Por exemplo, alguns ministérios esgotam sistematicamente todas as suas verbas (geralmente para despesas recorrentes) antes do fim do exercício, e depois solicitam financiamento adicional. Além disso, os riscos e incertezas não são considerados especificamente, porque a previsão de despesas assenta no quadro macroeconómica geral e não necessariamente da dinâmica específica de cada sector.

Quadro 4 : Intervenções para melhorar a previsão de impostos (conforme comunicadas pelos inquiridos)

Áreas problemáticas	Medidas envidadas para corrigir os problemas
Estimativas do potencial de arrecadação de impostos	• Actualizar e reorganizar a base de dados dos contribuintes • Abrir repartições de finanças nos distritos para um melhor acesso à base tributária e potenciais receitas
Sistema inadequado de informação aduaneira	• Interligar os sistemas dos Camarões e da RCA • Introduzir manifestos aduaneiros numa fase piloto no aeroporto • Formação dos declarantes aduaneiros para uma maior abrangência e exactidão dos dados • Implementação de reformas administrativas específicas destinadas a fomentar as receitas
Problemas com a arrecadação de impostos parafiscais (Tesouraria)	• Nomeação de controladores financeiros em todos os MDA e instituições públicas

⁵ Por exemplo, os agentes alfandegários afirmaram que desconheciam a metodologia aplicada pelos técnicos do orçamento para estimar o potencial de receitas. Isto poderá ter contribuído para uma previsão excessiva de objectivos de arrecadação de impostos.

Alguns dos problemas identificados em matéria dos planos de despesa são:

- *Relevância para os MDA*: os MDA opõem-se a esta metodologia, pois não leva em consideração as suas reais necessidades financeiras, e vários recusam-se a participar em encontros sobre o orçamento com a Direcção do Orçamento, porque os consideram um desperdício de tempo. Mas, independentemente de terem participado em todos os encontros sobre o orçamento ou não, os MDA costumam comparecer às reuniões das comissões sectoriais da Assembleia Nacional para negar que foram consultados durante os encontros sobre o orçamento e pedir um aumento dos seus envelopes orçamentais aquando da aprovação da lei das finanças.⁶
- *Competências internas dos MDA para elaborar um orçamento*: não é invulgar algumas direcções dos MDA apresentarem necessidades financeiras superiores ao envelope orçamental total do ministério (por exemplo, Ministério da Saúde). Também se registam deficiências de competências e uma elevada rotatividade dos quadros responsáveis pelos planos de despesas, o que agrava a situação. Por último, com excepção do Ministério das Finanças e do Orçamento, nenhum outro ministério possui uma direcção de programação, forçando-os a confiar no Gabinete do Orçamento para liderar o processo de programação.
- *Planos de despesas de capital*: embora os documentos de programação considerem certos riscos gerais e incertezas, estes não assinalam com suficiente especificidade o tipo de risco susceptível de causar atrasos na execução dos projectos de capital. Regista-se, normalmente, um desfaseamento entre estes e o plano de aquisições, o que

leva a baixas taxas de execução. Além disso, no que diz respeito às aquisições, os projectos (obras públicas) às vezes são repartidos em projectos menores para evitar passar pelo processo de aquisições, o que frequentemente serve para dissimular o desvio de fundos e a infraestrutura acaba por nunca ser construída.

- *Desfasamento entre os planos de despesa e o plano de tesouraria*: os planos de despesa geralmente não estão alinhados com o plano de tesouraria, dando origem a atrasos. Por conseguinte, o processo de programação de despesas não está associado ao processo de previsão de receitas.
- *Despesas excepcionais*: a ocorrência frequente de despesas excepcionais, como despesas para deslocações em missões oficiais e evacuação médica, prejudica a qualidade do plano de despesas.

Parte do desafio em relação à melhoria da qualidade dos planos de despesas é que não existe um mecanismo subjacente que permita tirar lições da experiência do passado. Os erros cometidos nos planos de despesas não são tidos em linha de conta nos ciclos orçamentais subsequentes, nem existe um processo instituído para analisar a posteriori a precisão das projecções. Além disso, é provável que a escassez de pessoal qualificado tem mais consequências para os planos de despesas do que para a previsão de receitas, porque o primeiro abarca vários MDA, que geralmente apresentam uma maior escassez de pessoal que o Ministério das Finanças. Em virtude do processo de recrutamento na função pública da RCA, os MDA não têm podido recrutar ou reter os talentos certos. O Ministério das Finanças lamenta a falta de competências orçamentais e a fraca compreensão do processo orçamental nas unidades responsáveis pela preparação/negociação do orçamento.

Parte do desafio em relação à melhoria da qualidade dos planos de despesas é que não existe um mecanismo subjacente que permita tirar lições da experiência do passado

6 O vice-presidente do comité de finanças da Assembleia Nacional frisou a necessidade de exigir que os MDA proponham fontes de receitas correspondentes sempre que solicitam verbas adicionais.

4 Execução orçamental

Recrutamento e gestão da folha de pagamento

O governo de unidade nacional da RCA, instituído após o Acordo Político para a Paz e a Reconciliação na República Centro-Africana (APPR-RCA), possui 36 ministérios com um sem fim de conselheiros e funcionários públicos. A folha de pagamento do país é relativamente elevada, representando quase 60% dos recursos próprios. Grande parte do recrutamento na função pública é realizada a nível central. Os ministérios comunicam as suas necessidades de recursos humanos e recebem novos funcionários em função da quota anual de recrutamento. Neste contexto, os MDA têm pouca ou nenhuma flexibilidade para adaptar o recrutamento às suas necessidades. Em relação à folha de pagamento, existe um chefe de serviços administrativos e financeiros em cada província responsável pelo pagamento dos funcionários públicos.

Embora os elevados custos salariais sugiram uma função pública com pessoal excedentário, o sentimento geral é que a maioria dos departamentos tem pessoal a menos quando comparando à relevância das competências. Os serviços técnicos reclamam que a maioria do pessoal recrutado não possui a formação nem a experiência necessárias para a função que deve desempenhar. Por exemplo, as autoridades tributárias queixam-se que poucos especialistas em matéria tributária lhes são atribuídos pelo sistema central. Em sectores como a saúde, quando os agentes são bem sucedidos no exame de concurso de enfermagem ou obstetrícia, por exemplo, pode demorar anos até serem integrados na função pública, levando a que, quando chamados a servir, terão perdido o interesse e não sentem que podem exercer a profissão visto os seus conhecimentos teóricos estarem desactualizados.

O desafio mais importante no âmbito da folha de pagamento e gestão dos recursos humanos é a motivação dos trabalhadores. A estrutura salarial da função pública é idêntica para todos os funcionários públicos, independentemente da localização dos mesmos no país. Não são compensados pelos riscos associados ao trabalho em locais remotos nem pelas despesas adicionais de custo de vida e transporte.⁷ A par disto, o sistema de recrutamento excessivamente centralizado parece ter impedido qualquer inovação localizada para aumentar as competências do pessoal em funções que têm um efeito em cascata, como a gestão do orçamento.

Controlo de compromissos e despesa

A RCA tem vindo a acumular atrasados em razão, em parte, do fraco controlo financeiro dos regimes anteriores, especialmente durante o conflito e, mais recentemente, devido aos elevados

níveis de compromissos assumidos pelos MDA que não correspondem aos fluxos de tesouraria. A situação dos atrasados é agravada pela ausência prolongada de um inventário credível e auditado dos atrasados. Também existe a preocupação de que, em virtude de os atrasados se terem tornado rotineiros, os fornecedores de bens e serviços optem por inflacionar os preços para compensar a incerteza (ou seja, além dos juros que eventualmente possam ser pagos pelos atrasados convertidos em dívida). De certa forma, a situação dos atrasados na RCA é reflexo da escala e a interligação do problema com a ausência de competências de GFP com que o país se confronta há várias décadas.

Como resultado dos compromissos excessivos, o tesouro vê-se obrigado a decidir quais despesas são prioritárias. Os itens não pagos são incluídos directamente no estoque da dívida e constituem atrasados. No entanto, com a assistência do FMI, o governo comprometeu-se a não acumular mais atrasados e está progressivamente a liquidar os atrasados, de acordo com um cronograma. Tem igualmente envidado alguns esforços para impedir a acumulação de atrasados ao controlar os compromissos, no qual o director de finanças procura “equilibrar” os compromissos e as autorizações ao seleccionar as despesas específicas (com base nas prioridades do governo) a serem pagas pelo Tesouro.

Normalmente, as reafectações são resultado de um fraco programação orçamental e, no caso da RCA, também ocorrem após a assinatura de acordos de paz, que implicam gastos imprevistos significativos. Por exemplo, uns poucos meses depois do início do exercício de 2019, já se tinham registado duas reafectações para o Ministério da Defesa, apesar do orçamento rectificativo. Em 2018, registaram-se três reafectações a favor do mesmo ministério. Isto revela que as características pós-conflito da sociedade podem contribuir para a fraca previsibilidade na execução do orçamento.

Algumas soluções técnicas estão a ser implementadas para melhorar as capacidades de controlo dos compromissos e da despesa. Entre estas, regista-se o lançamento de uma ferramenta informática que consiste num painel (*dashboard*) que permite acompanhar os compromissos em relação ao plano de tesouraria. A AFRITAC oferece formação aos administradores de créditos nos departamentos piloto. Todavia, a um nível fundamental, a acumulação de atrasados é uma questão de desfasamento no tempo e requer uma solução institucional que induza os políticos a serem prudentes. As competências técnicas de controlo de despesas devem ser acompanhadas de incentivos correctos para reduzir a predisposição dos políticos de efectuarem despesas e passarem a responsabilidade pelo pagamento dos atrasados para quem vier a ocupar o cargo no futuro.

⁷ Um exemplo do efeito desta prática é que tem vindo a desencorajar os profissionais de saúde destacados para regiões remotas, com efeitos na assiduidade e a motivação dos mesmos.

Gestão de tesouraria

A gestão de tesouraria é um desafio crítico para o governo da RCA, que se traduz na discrepância crónica entre os planos de despesa e os recursos financeiros. Os MDA submetem planos de caixa desde que vejam que a linha de crédito está disponível, mesmo que não exista um vínculo entre esses planos de caixa e os planos de tesouraria ou de aquisições. O FMI observa que o racionamento perene de caixa existe porque não existe uma priorização sistemática, excepto salários e despesa com segurança.

Para assegurar uma maior eficiência no sistema de gestão de tesouraria, o Ministro das Finanças convoca uma reunião mensal do Comité do Tesouro, como também uma reunião semanal com o Director de Execução Orçamental, o Director de Orçamento, o Director do Tesouro e Director das Contas Públicas para fazer o acompanhamento das despesas operacionais e decidir sobre os desembolsos necessários.

Considerando que a administração de tesouraria é uma das funções mais complexas de GFP, que exige um constante reforço de conhecimentos e inovações, o objectivo de melhorar o desempenho nessa área depende da capacidade do Ministério das Finanças de coordenar vários elementos em constante mutação. É evidente que esta é uma área em que as competências técnicas podem fazer uma diferença significativa, e a institucionalização da aprendizagem iterativa é crucial para o progresso. Neste contexto, a implementação prevista de novas soluções de TI pode contribuir para reforçar os recursos de gestão de caixa. Todavia, deve ficar claro que a administração de tesouraria é a que mais sofre os efeitos residuais dos erros anteriores ao processo orçamental. Por conseguinte, a RCA continuará a enfrentar desafios em relação ao seu sistema de gestão de tesouraria até que alguns dos problemas mais básicos de credibilidade orçamental sejam resolvidos.

Caixa 1 : Estudo de caso sectorial

Destaques da gestão das finanças públicas no Ministério da Saúde e População

O Ministério da Saúde e População é um dos quatro ministérios que se encontra em vias de preparar o orçamento por programas para o próximo ano fiscal. Uma abordagem de financiamento baseado nos resultados também está a ser implementada, com a definição de indicadores de resultados para as diferentes direcções. O ministério é responsável por reabilitar todo o sistema de saúde, que desmoronou durante a crise, pelo que fez objecto de recentes reformas administrativas e financeiras para melhorar o controlo financeiro, a apresentação de relatórios e os resultados no domínio da saúde.

Após anos de má administração, o desvio de subsídios que foram reembolsados e a acumulação de atrasados (entre eles, as contribuições para a OMS), o Ministério da Saúde e População está empenhado em melhorar a relação custo/benefício. Uma unidade chefiada por um controlador financeiro foi criada para gerir e controlar os fundos do governo e dos doadores. As suas responsabilidades incluem: (i) verificar se todos os pedidos de financiamento dizem respeito a actividades incluídas no plano de trabalho anual; (ii) confirmar a disponibilidade de fundos para a respectiva actividade; e (iii) confirmar que a actividade foi concluída antes da elaboração do relatório para os financiadores. A par disto, está em curso uma auditoria organizacional e estrutural com base no seu plano de recursos humanos. Todavia o número de efectivos está muito aquém de suas necessidades, obrigando a dar prioridade ao recrutamento associado ao objectivo de reduzir a mortalidade infantil e materna. Por último, o ministério realiza acções de sensibilização sobre a boa governação financeira junto dos funcionários e aplica sanções sempre que surjam irregularidades. Quando necessário, eles podem demitir um culpado ou remeter o assunto ao conselho disciplinar.

O ministério realiza sessões de programação orçamental com todas as direcções que apresentam os seus planos de trabalho trimestrais (actividades prioritárias) e o orçamento necessário para a sua implementação. O orçamento é enviado aos parceiros de desenvolvimento. Para despesas de capital, um plano de aquisições é usado para implementar os projectos prioritários através do orçamento nacional. A taxa de execução orçamental melhorou para 22-29%, tendo o país, em geral, definido um objectivo de 50% como pré-requisito para o apoio orçamental da União Europeia e do Banco Mundial.

5 Transparência e responsabilidade orçamental

Apresentação de relatórios

Trimestralmente, todos os MDA devem produzir relatórios de execução orçamental, que são utilizados pelo Ministério do Plano para fazer previsões. Também publicam relatórios administrativos geralmente destinados a uso interno ou relatórios de actividades para parceiros de desenvolvimento. A periodicidade depende do propósito da publicação. Os relatórios para os parceiros de desenvolvimento são geralmente apresentados no fim de um programa. Visto o governo não possuir procedimentos específicos de prestação de contas, não se registam problemas em relação à compatibilidade das práticas de relato do governo e dos doadores.

Os principais desafios sistémicos e organizacionais que afectam a produção efectiva e oportuna de relatórios incluem: (i) escassez de tempo porque os funcionários geralmente estão sobrecarregados com as suas tarefas quotidianas e precisam de encontrar tempo para elaborar os relatórios; e (ii) ausência de departamentos de programação e/ou de estatísticas e de peritos para produzir relatórios de qualidade.

Competências de auditoria

As auditorias são da responsabilidade do Inspector-Geral de Finanças, que realiza controlos aleatórios ou é instruído pelo governo para o fazer. Existem ainda inspectores de finanças em cada ministério. No entanto, raramente é realizada uma auditoria interna. O Inspector-Geral enfrenta desafios que variam desde a redução do número de inspectores (de 30 para 21) e logística limitada para a realização de investigações ocultas. Às vezes, os inspectores são obrigados a procurar o apoio de outros quadros superiores, como inspectores fiscais e do tesouro, para formar uma equipa à altura de realizar auditorias de maior envergadura.

Do ponto de vista da aplicação da auditoria como mecanismo de prestação de contas, é relatado que o uso excessivo de fundos especiais cria um desafio, colocando algumas actividades fora do alcance dos auditores. Mais importante, o tipo de responsabilidade que emana da separação de poderes no governo parece ter sido prejudicada porque a comissão de finanças do Parlamento não recebe relatórios de auditoria com a devida periodicidade.

O uso excessivo de fundos especiais cria um desafio ao colocar algumas actividades fora do alcance dos auditores

”

Detecção de fraude e corrupção

A responsabilidade pela detecção de fraudes no sistema de GFP cabe à inspecção geral das finanças. Esta relata irregularidades na manipulação de comprovativos contabilísticos ou acções não autorizadas no Tesouro, passíveis de levar a que os funcionários públicos sejam processados em foro cível. As coimas incluem a suspensão do salário durante três meses e uma audiência com o conselho disciplinar.

O comité nacional de combate à corrupção é um órgão subordinado ao gabinete do primeiro-ministro responsável pelo combate à fraude e à corrupção, mas o seu mandato não é bem conhecido. Existe ainda uma entidade nacional de investigação financeira no Ministério das Finanças que é responsável pela detecção de fraudes.

Não existem mecanismos pelos quais se pode recorrer às organizações comunitárias para exigir a prestação de contas em relação aos serviços a prestar. O orçamento dos cidadãos é o primeiro passo neste sentido, mas ainda não é amplamente divulgado e existem poucos conhecimentos a respeito do mesmo.

Consulta pública

O público e a sociedade civil contribuem pouco para os aspectos relacionados com a GFP. Além de aceder a informações e relatórios nas páginas dos principais ministérios, a sociedade civil às vezes solicita documentos específicos, mas comenta pouco com respeito aos mesmos.

As organizações da sociedade civil admitem que raramente se interessam por questões de GFP e têm pouca interacção com o governo a respeito do processo orçamental. Não participaram nas discussões sobre o orçamento dos cidadãos para 2018 nem na divulgação do mesmo. Gostariam de poder acompanhar as subvenções e apoios recebidos pelo governo, mas não possuem informações sobre os desembolsos nem sobre a aplicação dos mesmos pelo governo. Nem possuem a capacidade para analisar a Lei das Finanças ou comentar sobre a mesma. Entretanto, surgiram alegações de que as ONG internacionais marginalizaram as ONG nacionais ao optar por trabalhar directamente com o governo.⁸ De igual modo, algumas instituições da sociedade civil são controladas pelo governo e, portanto, não podem ser consideradas imparciais.

A cobertura de questões de GFP pelos órgãos de comunicação social é limitada. Por um lado, as partes interessadas acreditam que estes fazem um bom trabalho em denunciar e expor escândalos de desvio de fundos e corrupção, embora não confirmem os factos com o devido rigor. Por outro lado, os órgãos de comunicação social possuem pouca experiência e conhecimentos em matéria da GFP. Embora façam menção dos debates sobre o orçamento, não oferecem qualquer análise profunda nem comentários acerca do processo orçamental.

⁸ Todavia, existe um projecto em curso iniciado pela OXFAM com uma entidade da sociedade civil. Esta entidade da sociedade civil proporcionará uma plataforma reunindo as organizações da sociedade civil para efectuar consultas a respeito do orçamento e, em particular, para monitorizar a execução orçamental. A organização receberá formação e ferramentas para efectuar as actividades de acompanhamento.

6 Competências dos funcionários em instituições de finanças públicas

As observações nesta secção e nas que se seguem baseiam-se nos dados obtidos do inquérito junto dos funcionários do Ministério das Finanças e do Orçamento, e do Ministério do Plano e da Economia. Foram inquiridos 225 funcionários. O Quadro 5 apresenta um resumo das características da amostra do estudo. Quase um terço da amostra consistiu em inquiridos do sexo feminino. A maioria dos técnicos dos dois ministérios são pós-graduados. Em particular, mais de 83% da amostra do Ministério do Plano e da Economia possuem pelo menos um mestrado. Visto o inquérito se ter centrado nos quadros de nível superior e médio, é provável que a idade média da amostra (42,4 anos) seja superior à idade média dos quadros em geral.

A Figura 1 revela que existe experiência suficiente na amostra para acreditar que os funcionários inquiridos possuem um nível de conhecimento e memória institucional razoáveis a respeito das suas respectivas organizações. Regista-se uma distribuição mais ou menos simétrica em termos de anos de experiência

em torno da experiência modal de dez anos, sugerindo que a amostra é uma representação justa da antiguidade nas duas organizações.

Os 225 funcionários integrados na amostra desenvolvem várias funções, contribuindo para diferentes fases do processo orçamental. Assim sendo, é importante que as funções sejam classificadas de acordo com as diferentes etapas do processo orçamental para analisar as competências do pessoal da RCA de desempenhar diferentes funções de GFP. Assim, conforme revela a Figura 2, identificámos três categorias latas de funções de GFP difundidas pelos dois ministérios para a classificação de funcionários: (i) programação e estatísticas (30% dos funcionários da amostra); (ii) receita, tesouro e TI (34% dos funcionários da amostra); e (iii) execução e controlo (36% dos funcionários da amostra). A lista de direcções e respectivas classificações constam do Anexo 2.

Quadro 5: Síntese das características dos funcionários incluídos na amostra

	Ministério das Finanças e do Orçamento		Ministério do Plano e da Economia		Total	
	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem	Frequência	Percentagem
Sexo masculino	106	67,1	51	76,1	157	69,8
Sexo feminino	52	32,9	16	23,9	68	30,2
Pós-graduados	88	55,7	55	83,1	143	63,5
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Idade	42,4	5,07	42,4	7,17	42,4	5,76
Anos de experiência: cargo actual	4,41	3,95	3,03	2,98	3,99	3,73
Anos de experiência: organização actual	9,93	5,27	10,1	5,62	9,96	5,37
Total amostra	158		67		225	

Fonte: Inquérito da CABRI

Figura 1: Distribuição dos anos de experiência da amostra de funcionários

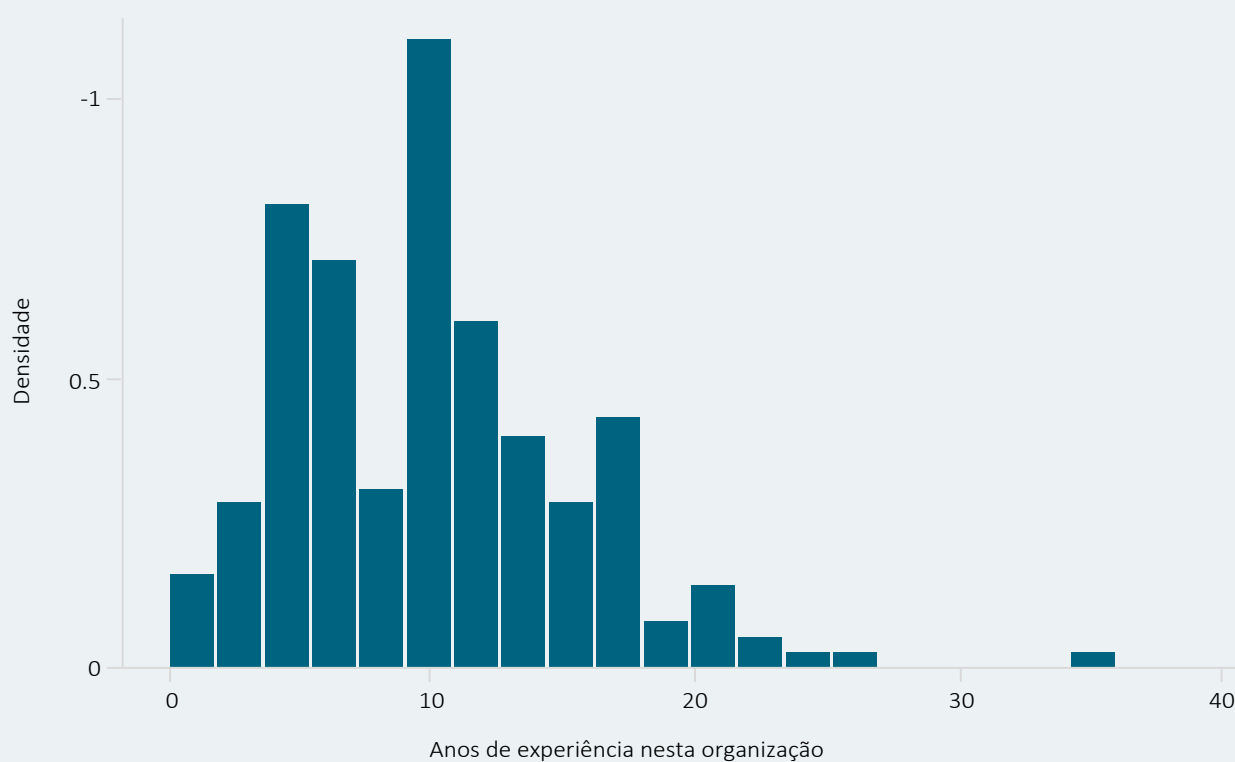
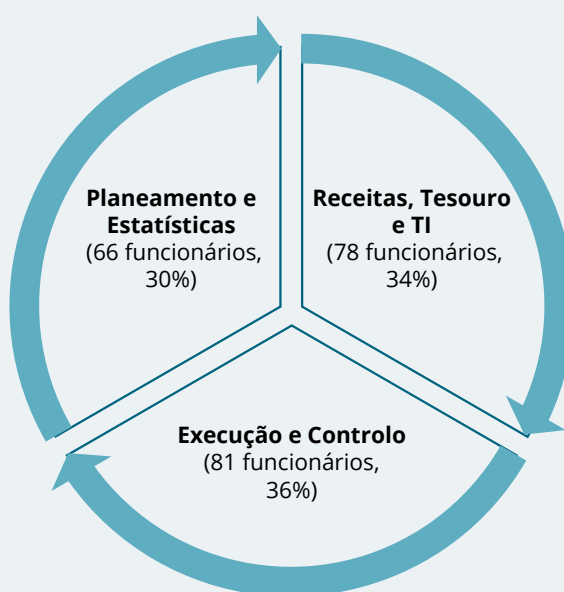


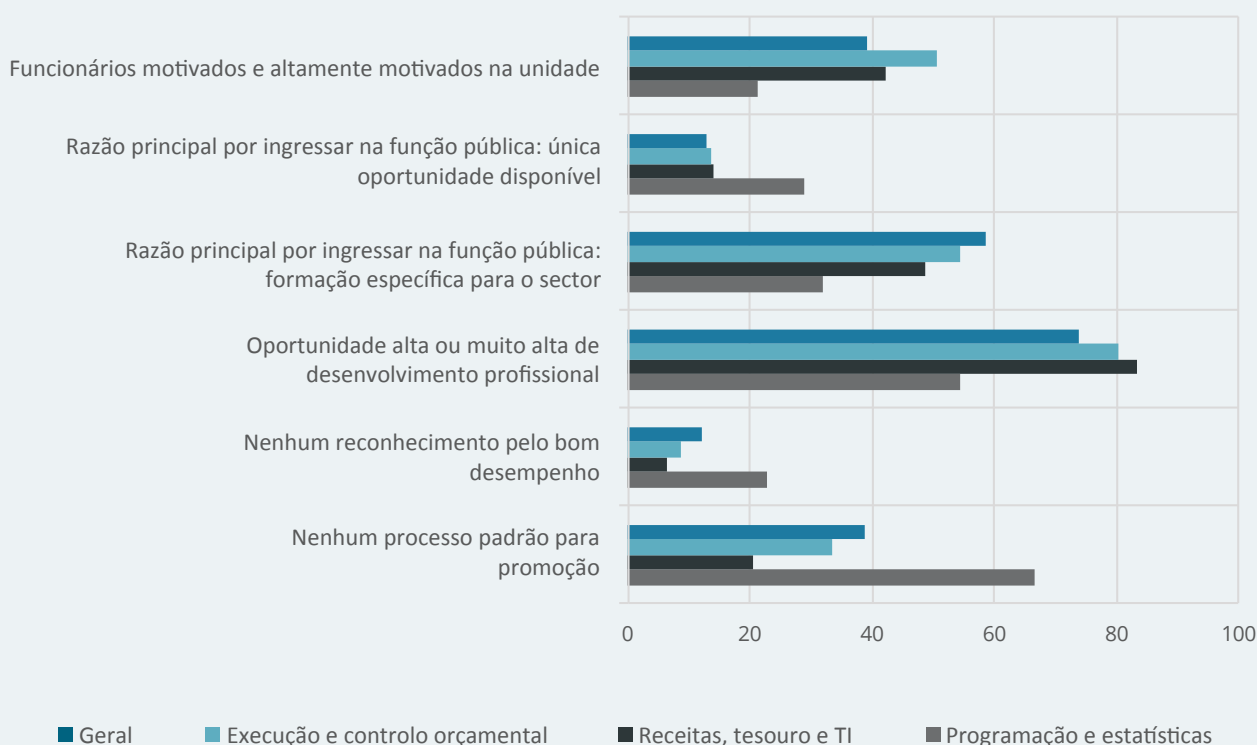
Figura 2: Distribuição da amostra de funcionários em funções de GFP no ciclo orçamental



O desempenho da função pública depende fortemente da capacidade de uma organização de superar o problema do comitente-agente. Na presença de controlo imperfeito, tal como se verifica em áreas como a GFP que exigem conhecimentos especializados, a motivação do pessoal é um elemento essencial para melhorar as competências. O inquérito pediu aos inquiridos para avaliar a motivação de outros funcionários nas suas unidades. Ao fazê-lo, a expectativa era obter uma resposta mais honesta teria sido provável se os inquiridos tivessem feito a pergunta directamente a si próprios. No geral, 39% dos inquiridos responderam que os seus colegas da mesma unidade estavam motivados ou altamente motivados. Esse número baixo é motivo de preocupação. No entanto, para completar a imagem, este valor tem de ser discriminado pelas funções de GFP. A Figura 3 revela que os funcionários afectos à programação e estatísticas revelam o nível mais baixo de motivação, que se situa em 21%, enquanto mais de 50% dos funcionários afectos à execução e controlo do orçamento responderam que os seus colegas estavam motivados.

As constatações acima referidas levantam a pergunta do que pode estar por trás de um nível de motivação geral tão baixo, bem como a razão pela variação significativa entre as diferentes funções de GFP. A motivação pode ser afectada por vários factores que ocorrem antes e depois de o funcionário ocupar uma determinada função. A principal razão pela qual uma pessoa decidiu ingressar na função pública pode explicar o seu nível de motivação para realizar a tarefa. A Figura 3 revela que quase 55% dos funcionários afectos à execução e controlo orçamental optaram pela função pública porque possuíam formação específica adaptada à tarefa que desempenham. Este valor é de 31,8% para a área de programação e estatísticas; 29% dos funcionários na área de programação e estatísticas ingressaram no serviço público porque era a única oportunidade de emprego disponível, enquanto 13,5% dos funcionários na área de execução e controlo orçamental referiram a este como o principal motivo.

Figura 3: Motivação dos funcionários e indicadores relacionados



A motivação dos funcionários públicos depende principalmente da experiência profissional dos mesmos. Dois dos fatores que podem influenciar a satisfação profissional de um funcionário são a disponibilidade de oportunidades de desenvolvimento profissional e o reconhecimento pelo bom desempenho. Aqui também existe uma correlação entre baixa motivação, baixas oportunidades de desenvolvimento profissional e falta de reconhecimento pelo bom desempenho. As funções de receitas, tesouraria e TI parecem apresentar um desempenho melhor do que outras, oferecendo aos funcionários oportunidades de desenvolvimento profissional e alguma forma de reconhecimento pelo bom desempenho.

Outro problema, que está intimamente ligado à falta de motivação, e que representa um factor de preocupação para as organizações do sector público em África é a rotatividade de pessoal. As entrevistas qualitativas discutidas nas secções anteriores deste relatório destacam o papel da rotatividade de pessoal como factor que contribui para a fraca melhoria das competências de GFP na RCA. Perguntou-se aos funcionários inquiridos quanto tempo desejariam permanecer na sua função e organização actuais. Cerca de 14% responderam que desejavam sair em menos de um ano, e 35% afirmaram que estariam interessados em sair daí a entre um e três anos. O Quadro 6 apresenta a correlação entre as características dos funcionários

e a probabilidade de continuar a ocupar um determinado cargo na sua organização actual. Os resultados revelam que os funcionários mais experientes têm uma maior probabilidade de deixar a organização mais cedo, independentemente da idade, habilitações literárias ou função de GFP. Um único ano de experiência na organização pode aumentar em 9% a probabilidade de querer sair mais cedo. Depois de contabilizar o efeito da experiência, os funcionários com mais idade tendem a ficar mais tempo.

O sexo não tem um efeito estatisticamente significativo, enquanto a formação de pós-graduação tende a apresentar uma correlação negativa, embora marginal, em relação ao tempo de permanência. A distinção entre as diferentes funções de GFP que surgiu na análise dos níveis de motivação acima está claramente presente também no caso do potencial de rotatividade. Mantendo outras características (como experiência) constantes, os funcionários afectos às tarefas de execução ou controlo orçamental revelam uma probabilidade 165% superior de querer ficar mais tempo na organização actual face aos funcionários com responsabilidades de programação ou estatísticas. Igualmente, os funcionários das áreas de receita, tesouraria ou TI revelam uma probabilidade 96% superior de querer ficar mais tempo do que os funcionários de programação e estatísticas.

Quadro 6: Indicadores de eventual rotatividade (estimativas *logit* ordenadas)

Variável dependente: Quanto tempo querará permanecer nesta função na mesma organização? (opções: menos de um ano, 1–3 anos, 4–5 anos, mais de 5 anos)			
Variável indicadora	Razão de probabilidade	Valor-Z	Interpretação
Anos de experiência na organização	0,919	-2,37	Um ano de experiência reduz a probabilidade de ficar em 8%
Idade	1,09	2,6	Mais um ano de experiência reduz a probabilidade de ficar em 9%
Sexo: Feminino (base de referência: masculino)	1,02	0,1	Estatisticamente insignificante
Formação de pós-graduação	0,633	-1,58	Os funcionários com formação de pós-graduação apresentam uma probabilidade 42% inferior de ficar, face aos funcionários sem esta formação
Função de GFP (base de referência: programação e estatísticas)			
Receitas, tesouro e TI	1,96	1,98	Os funcionários na área das receitas, tesouro e TI revelam uma probabilidade 96% superior aos funcionários na área de programação e estatísticas
Execução e controlo orçamental	2,65	2,92	Os funcionários na área da execução e controlo orçamental revelam uma probabilidade 165% superior de ficar em relação aos funcionários na área de programação e estatísticas
Pseudo R2	0,05		
Observações	225		

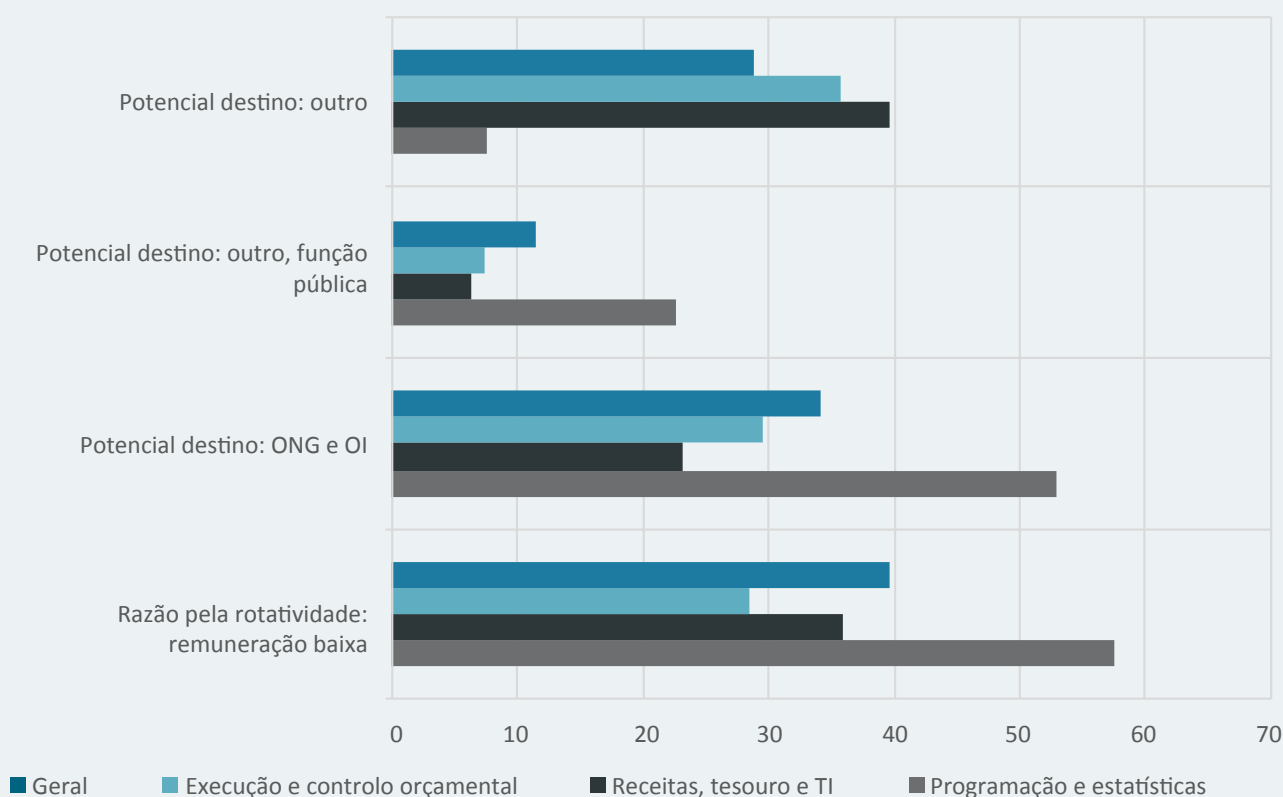
O inquérito inclui uma pergunta para saber qual seria o principal motivo da partida, se e quando o funcionário decidisse sair. Quase 40% disseram que a baixa remuneração seria a principal razão para sair. A proporção de funcionários que afirmou que a baixa remuneração seria o motivo da sua saída é significativamente heterogénea nas funções de GFP: 57% na área de programação e estatísticas, 35,9% na área de receitas, tesouraria e TI e 28,4% na área de execução e controlo orçamental. Considerando que todos os funcionários estão enquadrados na mesma estrutura salarial do serviço público, é plausível que mais funcionários na área de programação e estatísticas consideram os salários muito baixos para retenção do que outros funcionários, porque outros factores são relativamente menos favoráveis para eles. Quanto ao potencial destino dos funcionários depois de deixarem a organização actual, 34% disseram que gostariam de ingressar numa ONG ou organização internacional (OI), enquanto apenas 11% responderam que iriam para outros órgãos da função pública. Entre os funcionários em funções de programação ou estatísticas, 53% ingressariam numa ONG ou organização internacional, enquanto os números correspondentes para a área de receitas, tesouro e TI, e execução e controlo orçamental são 23,1% e 26,6%, respectivamente.

Em entidades como os ministérios das finanças e da economia, onde a maioria das funções exige capital humano específico, o desajustamento das competências pode prejudicar o desempenho de forma significativa. Este é provavelmente um dos desafios mais importantes enfrentados pelas instituições

de GFP na RCA. No geral, 70% dos inquiridos dizem que o desempenho da sua unidade foi afectado por não ter as pessoas certas para o trabalho certo. Conforme exposto na Figura 5, este problema é mais prevalente nas funções de receita, tesouro e TI, e relativamente menos grave nas funções de programação e estatísticas. Uma forma de transpor a lacuna de competências no momento do recrutamento ou de adquirir as competências necessárias num ambiente em mutação passa por assegurar a formação periódica no local de trabalho. Cerca de 59% dos inquiridos afirmaram que recebem formação no local de trabalho pelo menos uma vez por ano. A esmagadora maioria dos inquiridos (87%) considera que a formação que tem recebido no local de trabalho corresponde às suas necessidades.

A mentoria é uma estratégia alternativa ou complementar para colmatar a lacuna de competências e desenvolver novas competências no local de trabalho. A mentoria é imprescindível em funções que exigem um nível elevado de aprendizagem prática. É preocupante que apenas 16% dos funcionários inquiridos tenham recebido mentoria de um colega superior quando ingressaram no cargo actual.⁹ A Figura 6 revela que, em geral, o período durante o qual os funcionários trabalham juntos numa relação vertical é inferior ao período que passam numa relação horizontal. Os funcionários na área de programação e estatísticas passam prazos mais curtos nos dois tipos de relacionamento, enquanto as funções de receita, tesouro e TI são caracterizadas pela maior variação nas experiências individuais.

Figura 4: Potenciais razões de rotatividade e destinos



⁹ Os participantes na oficina de validação referiram a este resultado como o mais revelador dos desafios da capacitação de GFP na RCA.

Figura 5 : Proporção de funcionários que acreditam que o desajustamento das competências afectou o desempenho da unidade

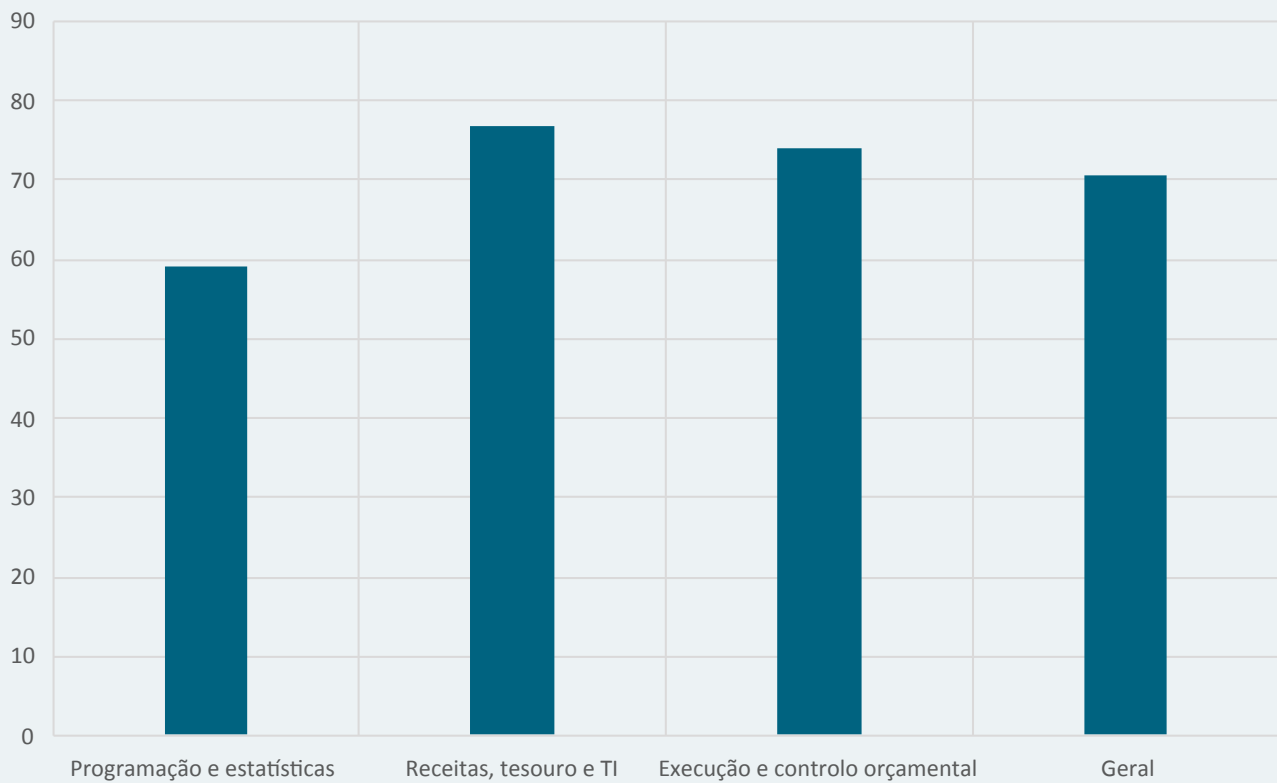
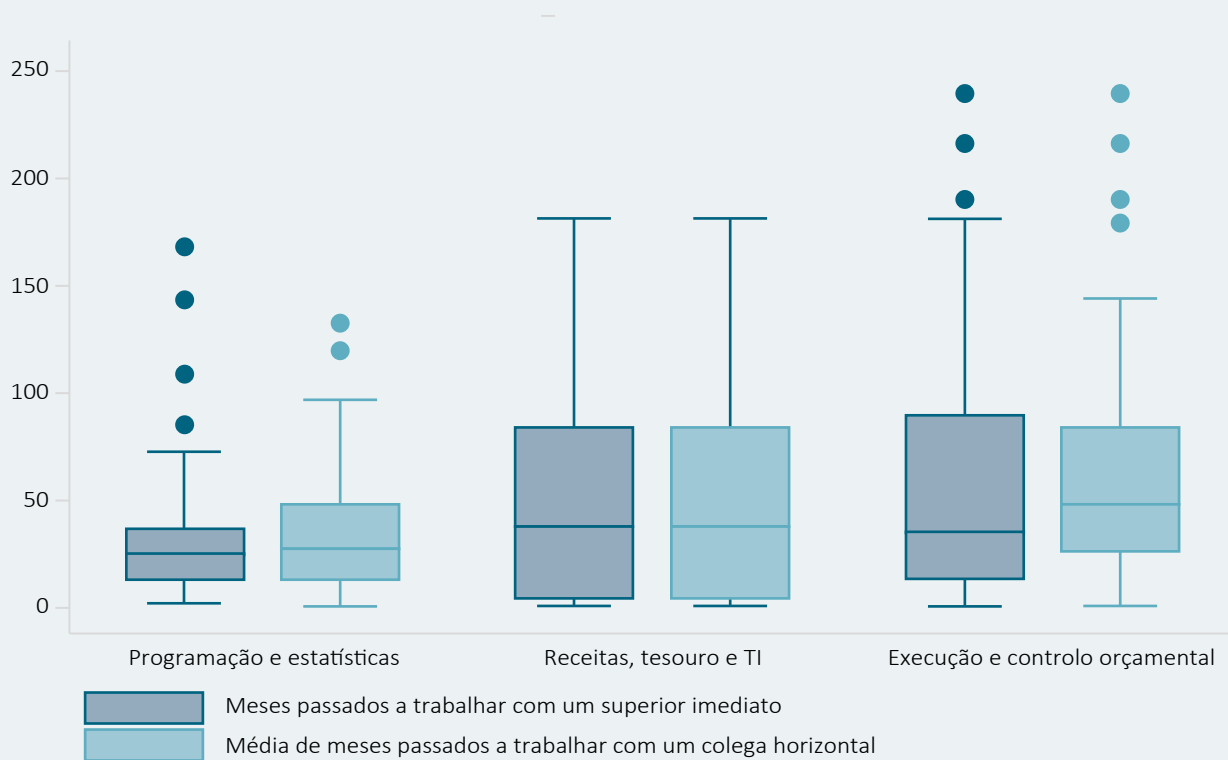


Figura 6: Duração do tempo passado a trabalhar com supervisores e colegas em relação horizontal



7 Ecossistema de reforma

Nos países em desenvolvimento, a GFP é caracterizada por um fluxo constante de novas reformas. É provável que a eficácia dessas reformas em termos da capacitação seja afectada por vários componentes do ecossistema de reformas. Um dos factores susceptíveis de influenciar a eficácia das reformas é a apropriação. Um aspecto importante da apropriação reside, antes de mais, na origem da ideia da reforma. É evidente que os parceiros de desenvolvimento exercem uma maior influência na produção de ideias de reforma na RCA, particularmente no que respeita às funções de execução e controlo orçamental (ver a Figura 7). Isto era de esperar, considerando a forte dependência da RCA dos recursos externos. Todavia, em geral, os dirigentes da organização exercem uma influência maior do que os parceiros de desenvolvimento nas funções de programação e estatísticas.

Em áreas políticas complexas, como a GFP, a sequência das reformas pode ser importante para o sucesso da acção em geral. No entanto, isso não significa que exista uma fórmula universal no que diz respeito à sequência na qual as reformas devem

ser implementadas, embora os estudos académicos tendem a defender que se dê prioridade às reformas básicas. Mais de 46% dos inquiridos relatam que as reformas básicas são as primeiras a ser implementadas nas suas unidades (ver a Figura 8). Contudo, regista-se uma variação significativa entre a área de programação e estatísticas, por um lado, e as outras duas funções, por outro lado, com a primeira a favorecer reformas abrangentes ao contrário de priorizar as reformas básicas. Outro aspecto no que respeita a implementação de reformas é o carácter do trabalho com as outras partes interessadas e a fase na qual este trabalho é iniciado. A maioria das funções de GFP (receita, tesouro, execução e controlo orçamental) parece apostar na sensibilização das outras unidades na mesma organização antes de iniciar a implementação. Por seu lado, as funções de programação e estatísticas envolvem outras unidades na fase de programação ou deixam a coordenação a cargo de órgãos superiores. Também é evidente que mais unidades de programação e estatísticas tendem a funcionar em silos do que noutras funções.

Figura 7: Origem de ideias/práticas novas

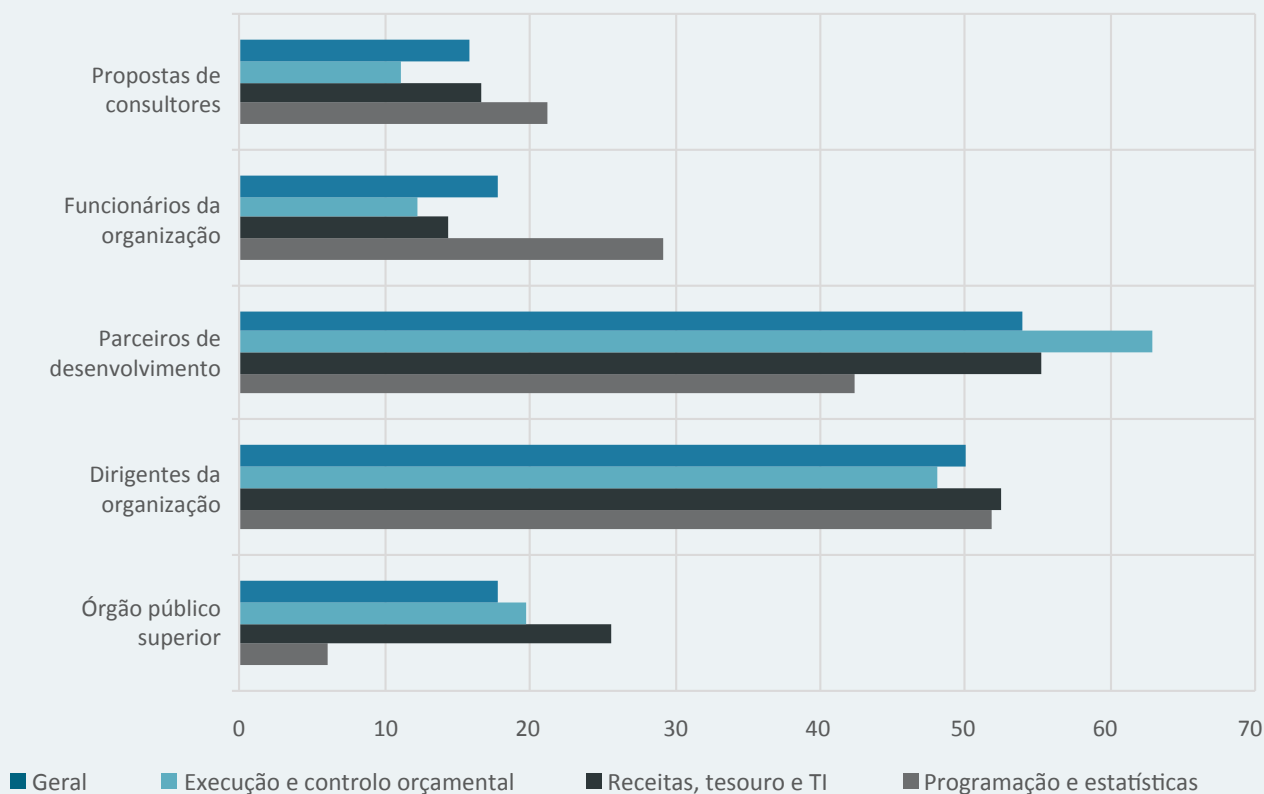


Figura 8: Sequência das reformas

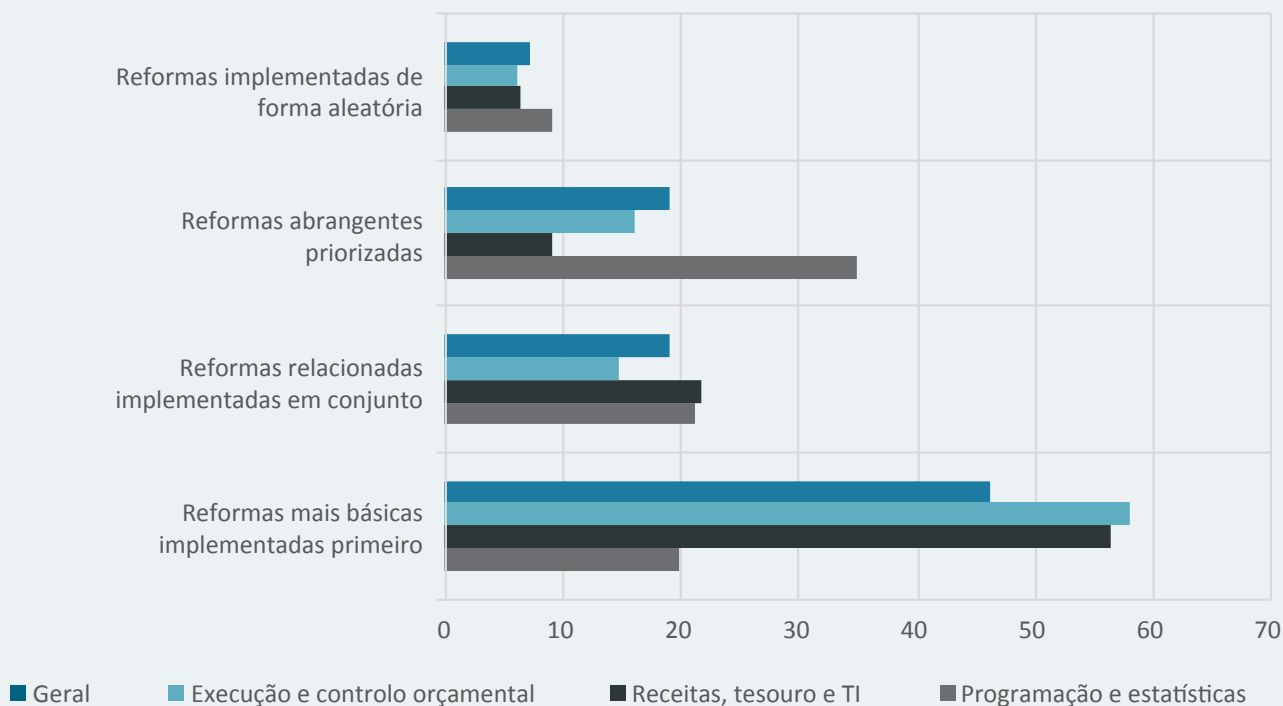
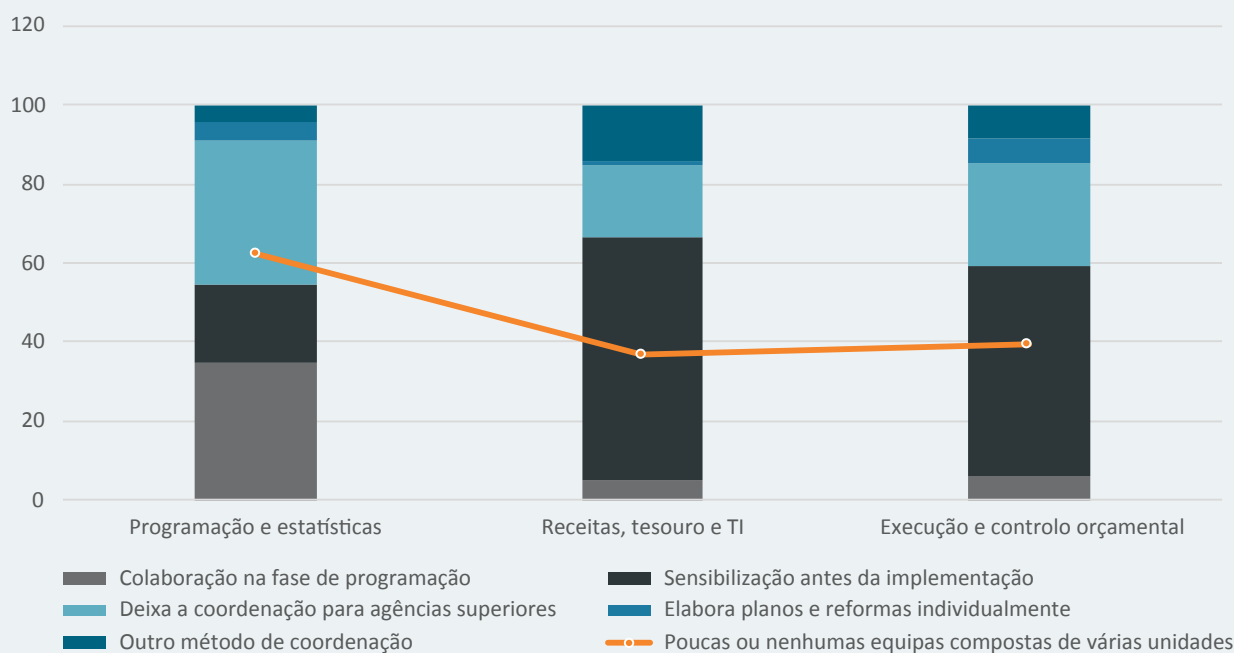


Figura 9: Colaboração com outras unidades em matéria das reformas e trabalho em equipas compostas de várias unidades



Nem sempre é fácil identificar o que faz com que as acções de reforma sejam bem-sucedidas, nem mesmo pelas pessoas que contribuem directamente para a programação e a implementação. Mesmo assim, os funcionários que implementam as reformas estão em melhor posição do que a maioria dos observadores externos para julgar os factores que podem estar por trás do melhor desempenho. Neste sentido, a aprendizagem mútua entre equipas parece ser o principal factor determinante do melhor desempenho na maioria das unidades. A aplicação das melhores práticas parece ter impactos positivos na área da programação e das estatísticas. Este resultado coaduna-se com a expectativa teórica de que as melhores práticas podem ter uma maior hipótese de sucesso nas funções a montante, como a programação, ao passo que as funções a jusante parecem exigir soluções mais personalizadas.

Na sua maioria, as reformas são iniciadas numa fase piloto ou são inicialmente implementadas em pequena escala/âmbito. Isto significa que as lições das fases iniciais da mesma reforma ou de outras reformas similares implementadas no passado devem ser documentadas e devidamente transmitidas. A Figura 11 revela que a documentação oficial é a principal e primeira opção para a transmissão das lições de reforma. A segunda opção tende a ser

uma plataforma estruturada de difusão. A tabulação cruzada da primeira e da segunda opções revela uma maior probabilidade de a documentação oficial e as plataformas estruturadas de difusão serem utilizadas em conjunto.

Por último, como seria de esperar de um país que está a emergir de um conflito, o sistema de GFP parece depender significativamente de consultores para colmatar as lacunas no domínio das competências técnicas. Mais de um quinto dos inquiridos afirmou que os consultores “quase sempre” estão envolvidos em iniciativas de reforma e em actividades quotidianas nas suas unidades. Outros, 35%, afirmaram que os consultores estão envolvidos nas actividades quotidianas “às vezes”, e a percentagem correspondente para iniciativas de reforma é de 40%. O facto que mais de dois terços dos inquiridos acreditam que menos da metade do trabalho realizado pelos consultores poderia ser realizado pelos funcionários internos é reflexo da percepção da fragilidade das competências na função pública para implementar reformas complexas. A função de programação e estatísticas, em particular, parece sofrer de lacunas significativas de competências, que são preenchidas por consultores externos.

Figura 10: Os factores principais que contribuem para um melhor desempenho

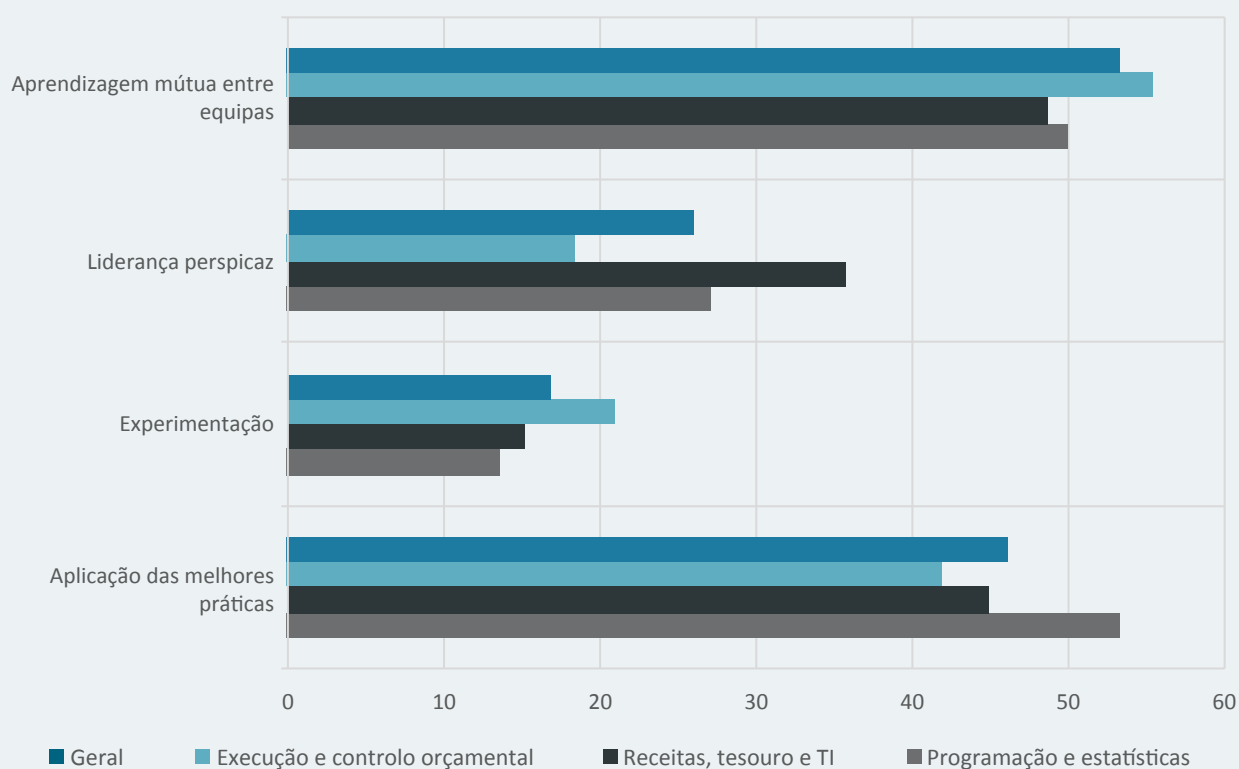


Figura 11: Abordagem mais popular para a transferências das lições de reforma

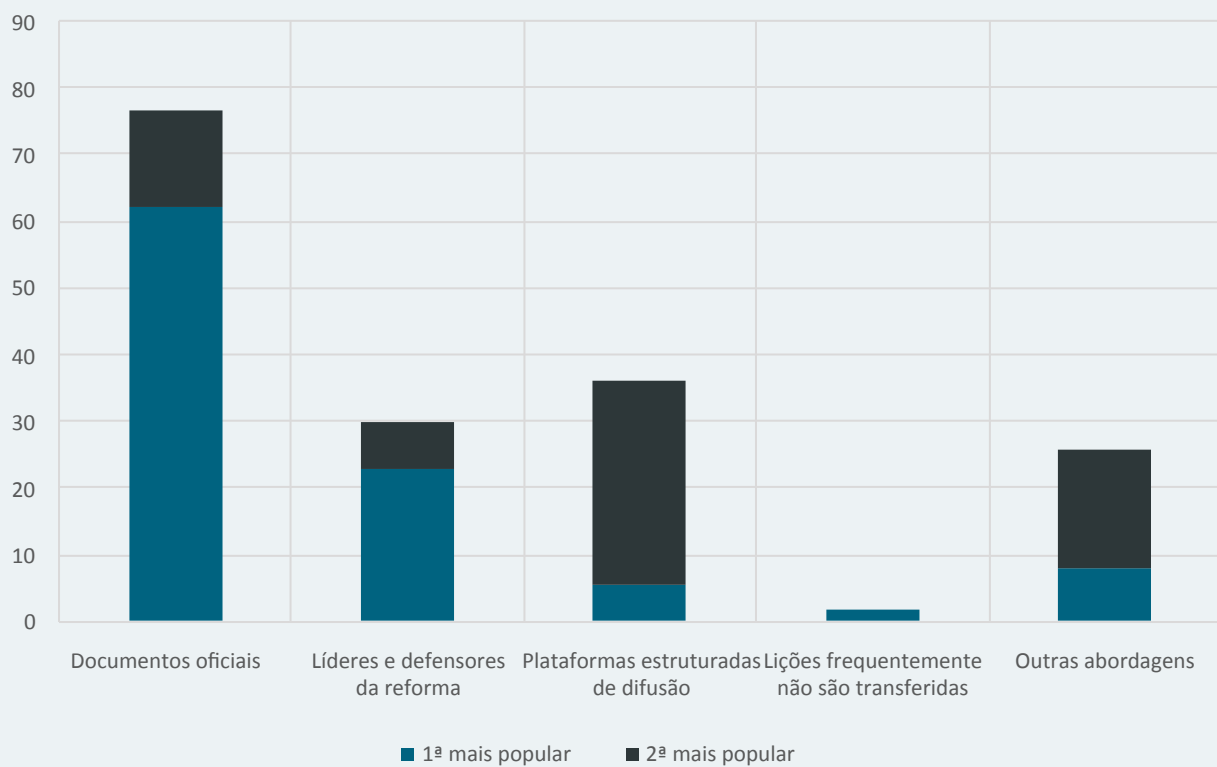


Figura 12: Envolvimento de consultores externos e pessoal destacado

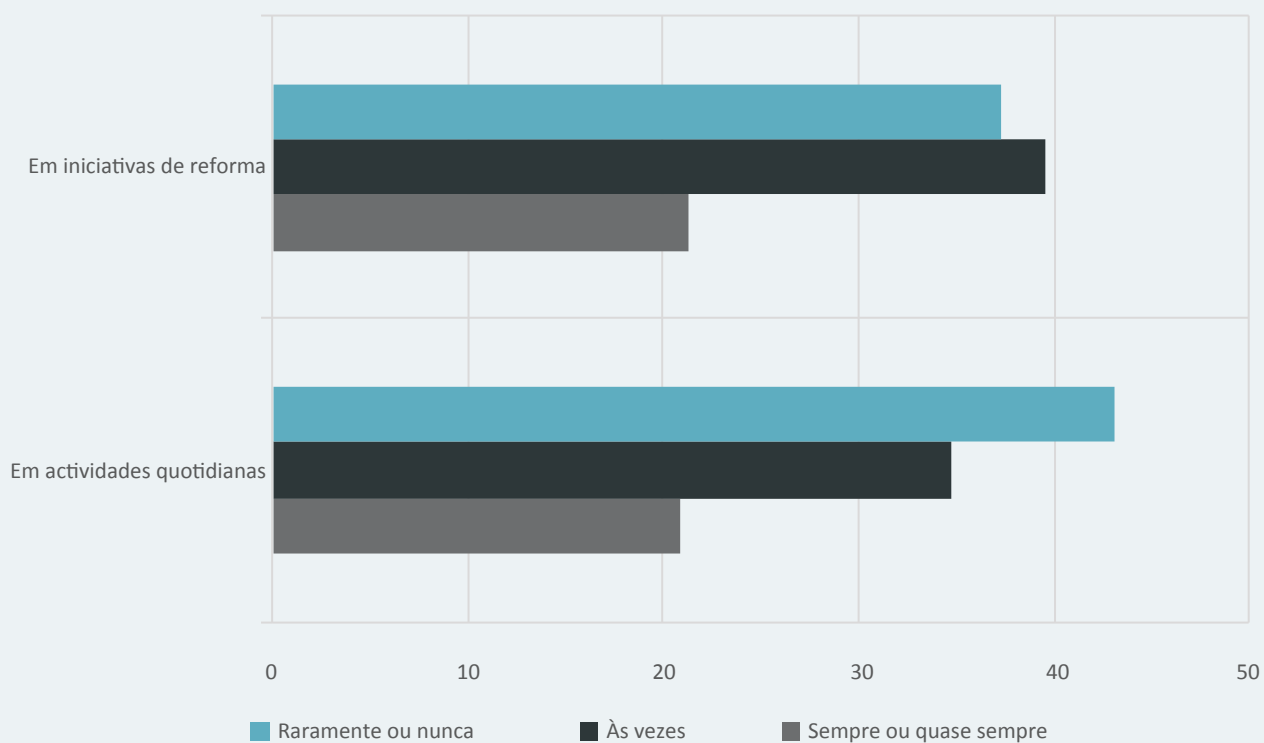
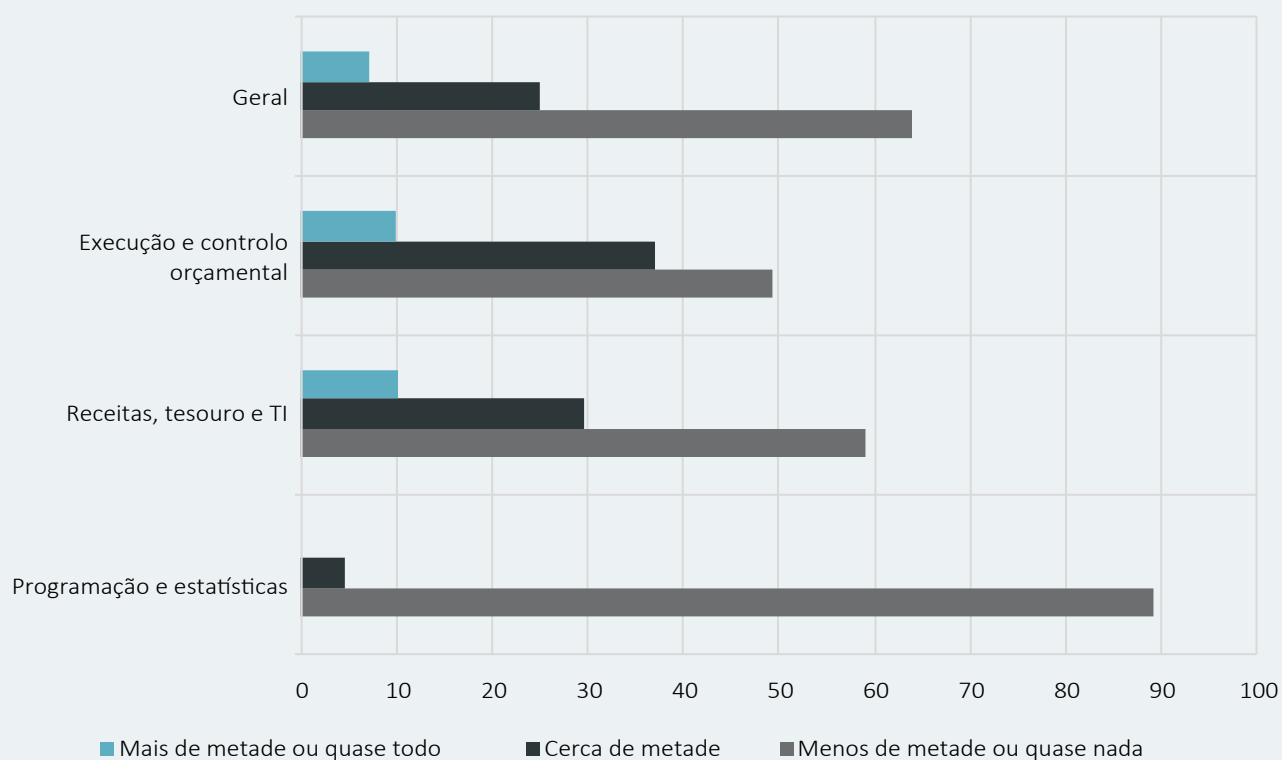


Figura 13: Proporção do trabalho realizado por consultores que pode ser desempenhado por funcionários internos



8 Conclusão

Após o fim da guerra civil em 2016, a RCA encetou um processo de reedificação das suas instituições estatais. Algumas das tarefas mais difíceis de reconstrução e reforma recaem sobre a GFP. A maioria das partes interessadas concorda que o orçamento anual aprovado pelo governo no início do ano costuma estar longe de ser credível, conforme demonstrado pelo recurso rotineiro a propostas de leis das finanças rectificativas no meio do ano fiscal. O problema da credibilidade do orçamento começa com uma previsão incorreta da receita. O governo central da RCA não controla plenamente todo o território no qual os impostos devem ser arrecadados, o que dificulta imenso a tarefa de apresentar previsões precisas de receita. Isto é agravado pela falta de recursos institucionais para coordenar o fluxo de informações de receita e validar a precisão das mesmas. A par disto, regista-se uma grave escassez de competências no seio dos recursos humanos nos serviços tributários, conforme manifestado pela proporção de funcionários que acredita que as suas unidades sofrem de desajustamento das competências, que é a mais importante das três funções de GFP apresentadas no inquérito junto dos funcionários. Grande parte da falta de credibilidade orçamental na fase de execução é causada pelas entidades de despesa que se aproveitam das lacunas para efectuar despesas e reafecções extraorçamentais. Porém, este problema é mais reflexo da ausência de incentivos políticos para aplicar a disciplina orçamental do que de capacidade técnica.

O eterno problema dos atrasados na RCA é sintomático de profundas fraquezas na capacidade de coordenação das instituições de finanças públicas. É fundamental que várias funções, como a previsão de receita, a programação de despesas, a gestão de tesouraria e o controlo interno ajam em sintonia para minimizar a acumulação de atrasados. A abordagem em silos, aplicada em relação às reformas, que revela ser mais prevalente em áreas como programação e estatísticas, pode ter contribuído para a escassez geral de competências de coordenação. No

entanto, o problema não se limita à coordenação, pois também é reflexo do problema de comitente-agente entre a legislatura (o comitente) que deve monitorizar o desempenho do executivo (o agente), responsável por executar o orçamento aprovado. A falta de conhecimentos técnicos por parte dos legisladores afecta as competências reguladoras do Estado no domínio da GFP. Isto, conjugado às fracas competências de auditoria e inspecção na RCA, pode ter consequências de longo alcance em vários domínios, desde a transparência orçamental até à sustentabilidade da dívida.

Enquanto elemento-chave das competências de GFP, urge prestar uma atenção particular às competências dos quadros nas instituições de finanças públicas da RCA, sobretudo dos funcionários afectos às funções de programação e estatísticas. Os níveis geralmente baixos de motivação e notavelmente elevados de inadequação das competências, consoante as percepções dos inquiridos, dificultam a implementação eficaz de reformas de GFP e a manutenção dos ganhos iniciais. É particularmente preocupante que existam muito poucas oportunidades de orientação disponíveis para os funcionários recém-recrutados nas principais instituições financeiras públicas. É possível que esta situação se registre porque a taxa de rotatividade (potencial) parece aumentar com a experiência, o que provavelmente dá origem a uma escassez de mentores para os funcionários recém-recrutados. No actual contexto, a RCA depende fortemente da assistência técnica e de consultores externos para colmatar a lacuna de competências no domínio das finanças públicas. É provável que esta situação perdure até que seja desenvolvido um limiar de competências junto dos funcionários. No interregno, deve ser envidado um esforço criterioso de tirar proveito da assistência técnica para fomentar o reforço das capacidades internas entre o pessoal e evitar o círculo vicioso de dependência perpétua de consultores externos.

Enquanto elemento-chave das competências de GFP, urge prestar uma atenção particular às competências dos quadros nas instituições de finanças públicas da RCA

”

Anexo 1

Análise das capacidades de gestão das finanças públicas – Questionário a nível de cada órgão

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) associou-se ao Ministério das Finanças e do Orçamento para realizar uma análise das principais capacidades em matéria de gestão das finanças públicas na República Centro-Africana. Um dos objectivos desta análise é analisar os processos e as práticas de diversos órgãos que colaboram para a GFP na República Centro-Africana, no âmbito de certas dimensões de um sistema funcional de GFP. Vou fazer algumas perguntas relativas a certos

aspectos da sua unidade ou de outras unidades com relações de trabalho estreitas com a sua unidade. Este estudo tem por objectivo apoiar as acções de reforma do Ministério das Finanças e do Orçamento ao facultar informações complementares. Poderá, assim, contribuir de forma importante para este esforço colectivo destinado a melhorar a GFP na RCA ao responder de forma honesta às perguntas que se seguem. Normalmente, o preenchimento do questionário deve durar menos de uma hora.

Dimensão I. Orçamentos credíveis

Sub-dimensão 2.1.: Capacidade de projectar agregados orçamentais

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Nos últimos três ciclos orçamentais, qual foi o grau de exactidão da projecção dos agregados orçamentais? • Receitas • Despesas • Défice	Ministério das Finanças (MdF) (demonstrações financeiras publicadas)	
2	Existe um processo consagrado para confirmar a precisão das projecções <i>a posteriori</i> ? Por favor, forneça detalhes.	MdF	Sociedade civil Académicos Legisladores IFI
3	Qual é o processo normal utilizado no processo orçamental para contabilizar a ajuda ao desenvolvimento?	MdF	Sociedade civil Académicos Legisladores IFI Outros doadores

Sub-dimensão 2.2.: Capacidade de melhorar a exactidão das previsões de receitas

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Quais são as partes envolvidas no processo de previsão de receitas?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
2	Existem orientações claras sobre a atribuição de funções entre as diferentes partes interessadas envolvidas no processo de previsão de receitas?	MdF Autoridade Tributária	
3	Quais são as principais ferramentas utilizadas na previsão de receitas? Estas podem incluir: • Modelo de previsão (<i>quais são os pontos fortes e fracos do mesmo?</i>) • Base de dados (<i>quais são os pontos fortes e fracos?</i>) • Outras tecnologias (<i>quais são os pontos fortes e fracos?</i>)	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
4	Qual é o elo mais fraco no processo de previsão de receitas?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
5	Existe um processo que permite a integração das observações dos intervenientes externos para melhorar as previsões? Por favor, forneça detalhes.	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
6	As previsões distinguem entre as receitas avaliadas e as receitas a arrecadar? Caso contrário, porquê	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
7	Como as previsões contabilizam o cumprimento?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
8	Como é que as previsões contabilizam as contas a receber? Se não o fazem, porque não ?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
9	Como é que os eventuais reembolsos são contabilizados nas previsões?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
10	Como é que o sistema de previsão de receitas contabiliza as actividades do sector informal ?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
11	Qual é o protocolo para garantir a priori a qualidade das previsões de receitas?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
12	Com que frequência são feitos ajustamentos discricionários às previsões de receitas? Quais são as principais razões por estes ajustamentos?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
13	Quais são as principais causas de erros significativos nas previsões de receitas?	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
14	Como são contabilizados os erros de previsão em futuros ciclos orçamentais? Consulte os últimos três ciclos orçamentais como um exemplo para explicar o processo.	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos
15	Qual é a iniciativa mais recente que foi implementada em matéria da reforma de previsão de receitas? • Realizações • Pontos fracos • Ilações	MdF Autoridade Tributária	Sociedade civil IFI Académicos

Sub-dimensão 2.3.: Capacidade de melhorar a precisão do planeamento da despesa

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Quais são os actores envolvidos no processo de planeamento de despesas ?	MdF Amostra de MDA (ministérios, departamentos, agências)	Sociedade civil IFI Académicos
2	Como está o processo de planeamento das despesas associado ao processo de previsão de receitas?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos
3	Quais são os principais problemas com o planeamento das despesas de capital?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos
4	Quais são as principais ferramentas usadas no planeamento da despesa?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos
5	Como é que os riscos e incertezas associados à execução de projectos podem ser incorporados no planeamento da despesa?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos
6	Qual é o protocolo para garantir <i>a priori</i> a qualidade dos planos de despesa?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos
7	Quais são as principais causas de problemas ou erros significativos no planeamento da despesa?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos
8	Como são contabilizados os erros de planeamento em futuros ciclos orçamentais? <i>Consulte os últimos três ciclos orçamentais como um exemplo para explicar o processo.</i>	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil IFI Académicos

Sub-dimensão 2.4.: Capacidade de coordenação do Ministério das Finanças e do Orçamento em matéria da programação orçamental

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Como estão os MDA representados no processo de preparação/negociação orçamental?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos Legisladores
2	Como é que os ODM asseguram que os objectivos políticos se traduzem em planos de despesas? Existe um processo de monitorização para isto?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos Legisladores
3	Em que medida as unidades de preparação/negociação do orçamento nos MDA conseguiram atrair peritos?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos Legisladores
4	Em que medida as unidades de preparação/negociação do orçamento nos MDA conseguiram reter peritos?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos Legisladores
5	Quais são as razões mais comuns pelos atrasos no processo de negociação do orçamento nos MDA?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos Legisladores

Sub-dimensão 2.5.: Incentivos políticos para manter um orçamento credível

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Na sua opinião, de entre todos os intervenientes principais a nível nacional, qual tem o maior interesse em manter a credibilidade do orçamento? E porquê?	MdF Banco Central Legisladores ISC Sociedade civil IFI Académicos	
2	Quanta importância foi atribuída ao problema da credibilidade do orçamento nos debates políticos e nas campanhas eleitorais dos últimos cinco anos?	MdF Banco Central Legisladores ISC Sociedade civil IFI Académicos	
3	Quais são os factores sistémicos subjacentes à sobreavaliação das receitas projectadas?	MdF Banco Central Legisladores ISC Sociedade civil IFI Académicos	
4	Nos últimos três anos, qual tem sido a resposta dos legisladores em relação à falta de credibilidade do orçamento?	MdF Banco Central Legisladores ISC Sociedade civil IFI Académicos	

Dimensão II. Fluxos de recursos e transações fiáveis e eficientes

Sub-dimensão 2.1.: Capacidade de gestão da folha de pagamento

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Como é que os planos de recursos humanos são elaborados e negociados como parte do processo orçamental ?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
2	Como se mantém o equilíbrio entre a regulamentação centralizada do recrutamento na função pública e a concessão de uma certa flexibilidade aos ODM para se adaptarem à evolução das necessidades?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
3	Que tipos de sistemas de TI são utilizados para efeitos da gestão da folha de pagamento num MDA típico ?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
4	Quais são os principais desafios que os MDA enfrentam para assegurar a boa gestão da folha de pagamento e dos recursos humanos?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
5	Como é coordenada a gestão da folha de pagamento das entidades governamentais subnacionais?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC

Sub-dimensão 2.2.: Capacidade de controlo de compromissos e despesas

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Quais são as causas mais comuns dos pagamentos em atraso?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
2	Quais são as causas mais comuns das transferências?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
3	Que instrumentos utiliza o MdF para controlar os compromissos e as despesas?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
4	Qual é a amplitude da variação do desempenho dos vários ODM quanto ao controlo de compromissos e despesas?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
5	Quais são as principais razões por estas variações no desempenho?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
6	Qual é a iniciativa de reforma mais significativa a ser empreendida para melhorar o controlo dos compromissos e das despesas nos últimos três anos?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
7	Qual foi o resultado mais significativo desta iniciativa de reforma?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
8	Quais foram os desafios mais importantes desta iniciativa de reforma?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC

Sub-dimensão 2.3.: Capacidade de preparação de planos de aquisições e de tesouraria

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Com que frequência os MDAs preparam planos de aquisições?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
2	Nos últimos três anos, qual foi o nível de exactidão dos planos de aquisições de um MDA típico face ao desempenho real?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
3	Quais são os procedimentos padrão aplicados aos custos dos projectos no âmbito do planeamento de aquisições?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
4	Com que frequência os MDA preparam e submetem planos de tesouraria?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
5	Nos últimos três anos, qual foi o nível de exactidão dos planos de tesouraria de um MDA típico face ao desempenho real?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
6	Existe uma ligação sistemática entre os planos de aquisições e os planos de tesouraria preparados pelos MDA?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
7	Quais são os desafios mais significativos na elaboração de um sistema de gestão de tesouraria?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
8	Qual é o grau de variação entre os diferentes MDA quanto à qualidade dos dados de planeamento que fornecem?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
9	Quais são as principais razões por estas variações?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC
10	Quais são as fontes de imprecisão mais comuns na produção de previsões de tesouraria?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos ISC

Sub-dimensão 2.4.: Capacidade de utilizar sistemas de informação para garantir uma execução mais eficiente

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Que ferramentas de TI são utilizadas com regularidade na sua organização para ajudar a planear, implementar e monitorizar a utilização de recursos financeiros?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
2	Como foi adoptado o sistema de TI?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
3	Quão compatível é o seu sistema de informação com os sistemas dos outros órgãos com os quais trabalha?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
4	Que percentagem de funcionalidades completas do sistema de TI utiliza actualmente?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
5	Tem acesso estável aos insumos (tais como computadores, Internet, eletricidade, peças de reposição) necessários para uma utilização eficiente dos sistemas informáticos?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
6	Quais são os riscos associados à dependência dos sistemas existentes?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
7	Dispõe de capacidade interna suficiente para gerir estes riscos?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos

Sub-dimensão 2.5.: Disponibilidade de um espaço de reforma para amortecer choques e abrir uma janela de oportunidade para experimentação

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Quais são as razões mais comuns por não experimentar melhorar as práticas e os processos?	MdF Amostra de MDA ISC	Sociedade civil IFI Académicos
2	Que mudança de pequena escala foi introduzida mais recentemente pela sua organização para melhorar o planeamento e/ou implementação do orçamento?	MdF Amostra de MDA ISC	Sociedade civil IFI Académicos
3	Qual foi o resultado mais marcante desta mudança?	MdF Amostra de MDA ISC	Sociedade civil IFI Académicos
4	Qual foi o desafio mais significativo na implementação desta mudança?	MdF Amostra de MDA ISC	Sociedade civil IFI Académicos

Dimensão III. Responsabilidade institucional

Sub-dimensão 3.1.: Capacidade de produzir relatórios anuais

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Existem requisitos simplificados de relatórios anuais que se aplicam a todos os ODM? Se não, porquê?	MdF Amostra de MDA Doadores	Sociedade civil Académicos
2	Quais são os relatórios e estatísticas administrativas publicados por um MDA típico? Até que ponto estes relatórios são apresentados no devido tempo?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
3	Qual é o grau de variação entre os diferentes MDA quanto à qualidade dos relatórios e estatísticas que publicam?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
4	Quais são os principais desafios sistémicos e organizacionais para a eficácia e pontualidade da prestação de contas?	MdF Amostra de MDA	Sociedade civil Académicos
5	Em que medida os procedimentos de elaboração de relatórios dos principais doadores são compatíveis com os procedimentos do governo?	MdF Amostra de MDA Doadores	Sociedade civil Académicos
6	Registaram-se quaisquer esforços para melhorar a compatibilidade das práticas de reporte?	MdF Amostra de MDA Doadores	Sociedade civil Académicos
7	Quais foram os principais desafios associados a melhorar a compatibilidade?	MdF Amostra de MDA Doadores	Sociedade civil Académicos
8	Como compararia o desempenho das unidades beneficiárias quanto à prestação de contas em relação às actividades financiadas por doadores, por um lado, e pelo Estado, por outro lado? - Pontualidade/rapidez - Qualidade	MdF Amostra de MDA Doadores	Sociedade civil Académicos

Sub-dimensão 3.2.: Capacidade de realizar auditorias de conformidade, desempenho e financeiras?

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Como avaliaria a sua capacidade de realizar auditorias internas na sua organização?	Amostra de MDA	MdF ISC
2	Em que medida a unidade de auditoria interna (de um dado MDA) conseguiu reter os profissionais de auditoria?	Amostra de MDA	MdF ISC
3	Como avaliaria a capacidade de recursos humanos do ISC?	MdF ISC	Sociedade civil Académicos
4	Até que ponto o ISC tem sido bem sucedido na atração de profissionais de auditoria?	ISC	MdF Sociedade civil Académicos
5	Até que ponto o ISC tem sido bem sucedido na retenção de profissionais de auditoria?	ISC	MdF Sociedade civil Académicos
6	Até que ponto a ISC realiza auditorias de desempenho/optimização dos recursos?	MdF ISC	Sociedade civil Académicos
7	Quais são os desafios mais significativos que o ISC enfrenta na execução do seu mandato?	MdF ISC	Sociedade civil Académicos
8	Existem processos consagrados que permitam à ISC contribuir para a formação contínua e para a reforma da GFP, além dos relatórios apresentados à legislatura ?	MdF ISC	Sociedade civil Académicos

Sub-dimensão 3.3.: Robustez das estruturas e mecanismos para detectar fraude e corrupção

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Em que medida os processos de auditoria externa detectam casos de fraude e corrupção?	MdF ISC Sociedade civil	Académicos IFI
2	Existe um órgão governamental distinto para combater a fraude e a corrupção?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI
3	Se existe um organismo independente anti-corrupção, em que medida tem sido capaz de resistir à influência política?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI
4	Quais são os mecanismos descentralizados para prevenir a fraude e a corrupção no seio de cada MDA?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI
5	Existem mecanismos que permitem às organizações comunitárias reforçar a responsabilidade social na prestação de serviços ?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI

Sub-dimensão 3.4.: Robustez das plataformas de participação pública

		Inquiridos primários	Inquiridos de triangulação
1	Quais são as principais plataformas disponíveis para facilitar a interação do público e da sociedade civil em matéria da GFP?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI
2	Como avalia a capacidade das organizações da sociedade civil locais para se envolverem em questões de GFP ?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI
3	Como avalia a capacidade dos órgãos de comunicação social locais de analisar e informar sobre questões de GFP?	MdF Sociedade civil	Académicos IFI

Dimensão IV. Questões organizacionais de ordem transversal

		Inquiridos
1	Como descreveria a missão da sua unidade numa frase??	Todos os inquiridos primários acima referidos
2	Acha que tem recursos suficientes para cumprir a sua missão??	Todos os inquiridos primários acima referidos
3	Com que frequência revê o plano estratégico e as orientações estratégicas da sua unidade?	Todos os inquiridos primários acima referidos
4	Que ferramentas utiliza para gerir os conhecimentos na sua unidade?	Todos os inquiridos primários acima referidos
5	Qual é a métrica-chave que utiliza para medir o desempenho dos colaboradores na sua unidade?	Todos os inquiridos primários acima referidos
6	Que latitude é concedida à sua unidade pelas autoridades superiores para inovar e reestruturar os seus processos?	Todos os inquiridos primários acima referidos
7	Na sua unidade, qual é o elemento chave da vossa estratégia de desenvolvimentos de competências?	Todos os inquiridos primários acima referidos

Anexo 2

Lista de Direcções na amostra do inquérito dos funcionários

Categoria de funções	Departamento
Programação e Estatísticas	Responsável pela Síntese e Programação Económicas
	Responsável de Estatística
	Direcção de Contas e Previsões Económicas
	Direcção de Planeamento e Desenvolvimento Social
	Direcção de Programação do Controlo Fiscal, Investigações e Recenseamento Fiscal
	Direcção de Programação e Preparação da Reforma Orçamental
	Direcção de Programação e Reforma Orçamental
	Direcção de Programação Plurianual
	Direcção de Métodos e Sínteses
	Direcção de Métodos, Normas, Estudos e Pesquisa
	Direcção de Políticas Económicas e Estratégias de Desenvolvimento
	Direcção de Estatísticas Demográficas, Sociais, do Género e do Ambiente
	Direcção de Estatísticas Económicas
	Direcção de Estatísticas e de Informática
	Direcção de Síntese Económicas e Previsões
	Direcção-Geral do Instituto Centro-Africano de Estatística e Estudos Económicos
	Direcção-Geral da Economia e da Planificação do Desenvolvimento
	Direcção-Geral da Programação Económica
Receitas, Tesouro e TI	Direcção de Registo, Guarda do Selo, Conservação do Território e do Património
	Direcção da Centralização das Contas do Tesouro
	Direcção da Centralização das Contas Auxiliares de Receitas
	Direcção de Impostos de Grandes Empresas
	Direcção de Impostos de Médias Empresas
	Direcção de Tesouraria do Tesouro
	Direcção do Património

Categoria de funções	Departamento
	Direcção Aduaneira
	Direcção das Arrecadações e da Centralização da Receita Pública
	Direcção do Sistema de Informação
	Direcção-Geral dos Impostos e do Património
	Direcção-Geral do Tesouro
	Direcção Regional dos Impostos e do Património
Execução e Controlo Orçamental	Direcção da Agência Nacional de Investigação Financeira
	Direcção de Informática, Estatísticas, Cobranças e Centralização das Contas
	Direcção da Centralização das Contas das Colectividades Locais e Órgãos Públicos
	Direcção da Coordenação e Acompanhamento Sectorial
	Direcção da Dívida e Carteiras do Estado
	Direcção de Facilitação da Comunicação e da Formação Profissional
	Direcção de La Solde
	Direcção de Pilotagem e Acompanhamento das Cobranças
	Direcção de Despesas
	Direcção de Estudos, Legislação, Estatísticas e Previsões, Matrícula
	Direcção dos Investimentos Públicos
	Direcção das Pensões
	Direcção dos Recursos
	Direcção dos Serviços Centrais
	Direcção do Controlo Financeiro
	Direcção de Acompanhamento e Execução das Despesas, Contas Orçamentais e Produção de Relatórios
	Direcção-Geral do Orçamento
	Inspector Encarregado do Acompanhamento e Controlo da Gestão das Finanças
	Inspeção-Geral das Finanças



Agradecimentos

Este relatório foi escrito pelo Dr. Biniam Bedasso, do Secretariado da CABRI. O trabalho de campo e a validação foram realizados pela Yacine Bio-Tchane. Comentários foram fornecidos pela Joana Bento. A CABRI agradece à equipa de funcionários do Ministério das Finanças e do Orçamento, que ajudou a preparar esta publicação desde o início, bem como a todos os informantes-chave entrevistados pela participação a este estudo. O Secretariado da CABRI expressa também a sua gratidão à Fundação Bill & Melinda Gates pelo apoio inestimável.

BILL & MELINDA
GATES *foundation*

Para informações sobre a CABRI, contactar:

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

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