Conferência da CABRI 2017

GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS

De 7 a 9 de Março de 2017
Ouagadougou, Burkina Faso

CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

CABRI

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), na sequência da sua conferência em 2017. Alta Fölscher compilou o relatório, com o apoio dos seguintes co-autores: Michael Castro, Joana Bento e Danielle Serebro. O Secretariado da CABRI ofereceu comentários.

A CABRI agradece aos participantes da Conferência da CABRI de 2017 pelo tempo dispensado e contributos, que tornaram possível esta obra.

CABRI

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para mais informação sobre a CABRI, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa
Telefone: +27 (0)12 492 0022|Email: info@cabri-sbo.org |www.cabri-sbo.org

Revisão de texto por Alta Fölscher
Editoração por Clarity Editorial
Design e lay-out por Clarity Editorial

A conferência contou com o generoso apoio financeiro do Secretariado de Estado Suíço para os Assuntos Económicos (SECO), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH em nome do Ministério Federal da Alemanha para a Cooperação e o Desenvolvimento Internacionais (BMZ) e da União Europeia (UE). As constatações e conclusões contidas nesta publicação não representam necessariamente as posições ou políticas destas entidades.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

german cooperation
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by:
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ÍNDICE

Prefácio 5

SECÇÃO 1: INTRODUÇÃO **6**

CAPÍTULO 1: GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017 **7**

A Conferência da CABRI de 2017 7

A publicação da conferência 8

CAPÍTULO 2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS **10**

A natureza da pressão 11

Padrões comuns de resposta 12

Respostas imediatas: gerindo o impacto sobre o orçamento 12

Respostas a longo prazo: reformas para reduzir a vulnerabilidade e atenuar os riscos 14

Ilações colhidas das crises 16

SECÇÃO 2: ESTUDOS DE CASO NACIONAIS **18**

CAPÍTULO 3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES **19**

Introdução 19

Gestão dos impactos para o orçamento da crise do Ébola na Libéria 22

A acalmia que antecede a tempestade: o contexto e o espaço orçamental na Libéria 22

Monrovia: a acalmia transforma-se em tempestade 22

Estratégia Nacional de Resposta ao Ébola: resposta à crise do Ebola 23

O papel do Ministério das Finanças na gestão da crise 23

Ilações colhidas: como melhor planear para crises futuras? 24

Formulação de orçamentos mais capazes de fazer face a calamidades naturais em Madagáscar 26

Uma constante ameaça: ciclones e a conjuntura económica 26

Ciclones sem fim: Fame, Ivan, Jokwe e Chedza 27

Plano de Redução do Risco de Calamidades de Madagáscar: de resposta a prevenção de calamidades 37

Garantir que os fundos estejam disponíveis aquando da ocorrência de uma calamidade 28

Ilações colhidas: resposta de Madagáscar às calamidades naturais frequentes 29

CAPÍTULO 4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES 30
Introdução 30
Supressão de propinas: Gestão do custo do aumento do financiamento público para o ensino superior na África do Sul 32
Exigência de educação superior mais acessível: o choque em contexto 32
Resposta: ponderando a disciplina orçamental face às reivindicações sociais 33
Ilações colhidas: dar prioridade a soluções de curto prazo ao descurar o médio prazo 34
Reivindicando o aumento de salários na função pública: Os casos de Burkina Faso e Côte d'Ivoire 37
Côte d'Ivoire: acumulação das pressões associadas à massa salarial 38
Burkina Faso: Pressões salariais conjugadas a incerteza política 40
Ilações colhidas com as pressões salariais em Burkina Faso e Côte d'Ivoire 42

CAPÍTULO 5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS 44
Introdução 44
O impacto da crise financeira mundial nas finanças públicas do Lesoto 47
A dependência das receitas da SACU aumentou a vulnerabilidade à crise internacional 47
Resposta do Ministério das Finanças: Tentativas para manter a estabilidade macroeconómica 49
Ilações colhidas da crise do Lesoto para países semelhantes 52
Gestão dos problemas orçamentais da Nigéria devido à queda dos preços do petróleo 54
Como a queda do preço dos produtos de base reduziu a margem de manobra orçamental na Nigéria 54
A resposta do GFN à deterioração da sua base de receitas 57
Ilações colhidas para países dependentes dos produtos de base semelhantes à Nigéria 61

PREFÁCIO

Os gestores do orçamento são frequentemente confrontados com novas circunstâncias durante o exercício, susceptíveis de desestabilizar até os planos de despesa mais bem formulados. Para lidar com muitas das circunstâncias, basta um simples ajustamento dos planos, mas outras dão origem a situações crónicas com impactos significativos para as finanças públicas. Estas últimas são comummente designadas de choques extraordinários, que são súbitos e podem prejudicar a estabilidade orçamental e a prestação de serviços.

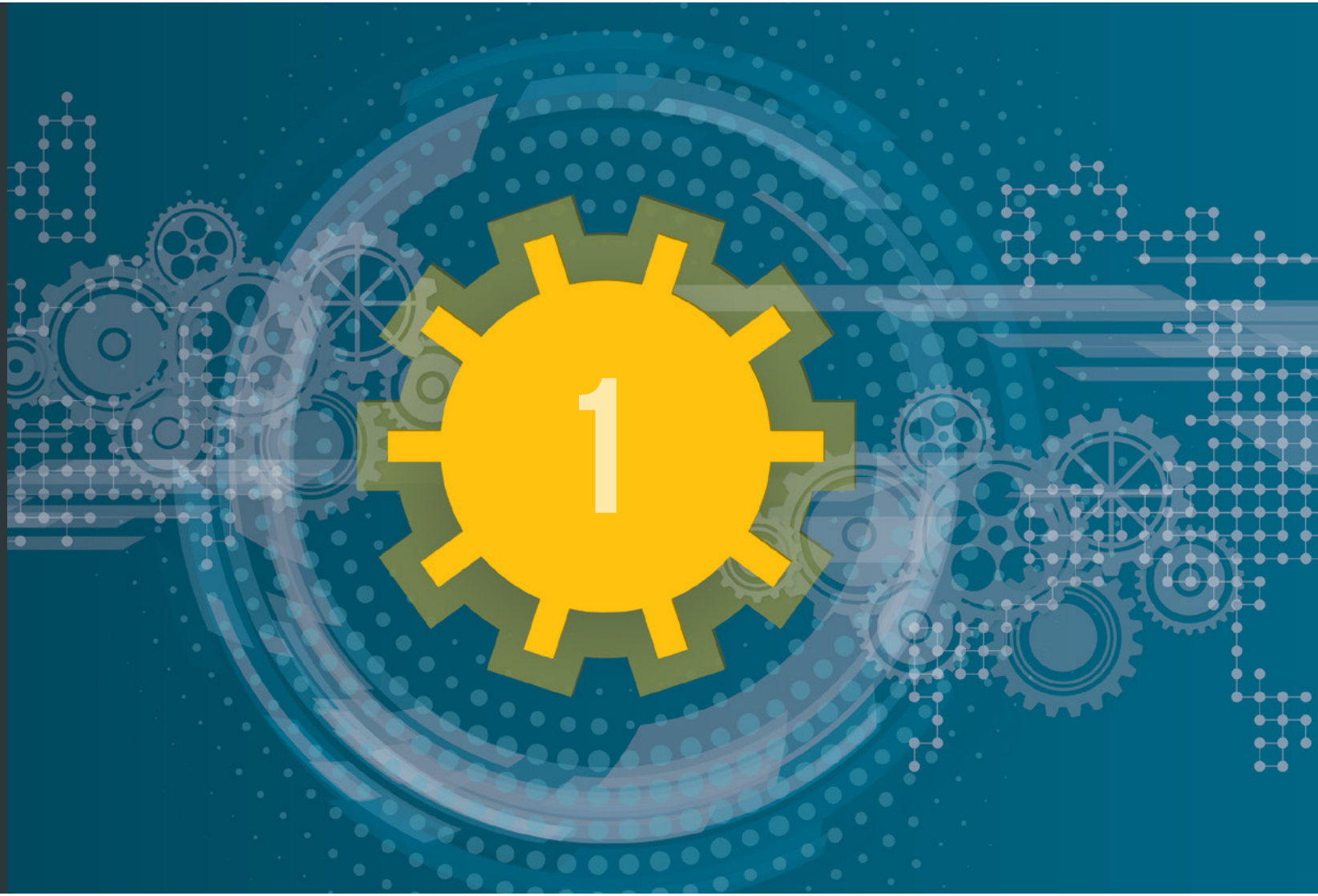
À data da realização da Conferência da CABRI em Ouagadougou em Março de 2017, vários países africanos estavam a emergir de calamidades naturais e emergências de saúde. A mais mediática foi a epidemia do Ébola, que causou mais de 11,000 vítimas e levou a uma contracção significativa do PIB. Burkina Faso recuperava de cheias devastadoras seguidas de reivindicações salariais incomportáveis por parte dos funcionários públicos; e a África do Sul estava sob pressão para aumentar os subsídios a instituições de ensino superior e empresas do Estado. Concomitantemente, a Nigéria e o Lesoto deparavam-se com perdas de receitas provocadas pela queda do preço do petróleo e das receitas aduaneiras, respectivamente.

A conferência de Ouagadougou ofereceu uma plataforma para os técnicos de 26 países africanos partilharem as suas experiências em matéria de várias pressões orçamentais, e geriram essas crises, quais as estratégias que aplicaram e o que fariam de diferente numa crise semelhante.

Uma vez mais, a CABRI agradece as contribuições dos parceiros para a conferência, o apoio financeiro e os peritos que partilharam os seus conhecimentos de experiências africanas e internacionais. E, por último, mas não menos importante, um obrigado especial à equipa dinâmica da CABRI pela sua prontidão no sentido de assegurar o sucesso dos programas da CABRI. O meu muito obrigado.

Neil Cole
Secretário Executivo

SECÇÃO 1
INTRODUÇÃO



CAPÍTULO 1: GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

A CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

A nona Conferência da CABRI foi realizada em Ouagadougou, Burkina Faso, de 7 a 9 de Março de 2017. Contando com a participação de 69 técnicos de 26 países africanos, examinou como os governos podem se preparar e gerir os choques orçamentais extraordinários que ameaçam a estabilidade orçamental e o financiamento dos serviços públicos.

As pressões orçamentais são uma consequência inevitável da afectação de recursos escassos entre necessidades sociais potencialmente ilimitadas. Os ministérios das finanças lidam rotineiramente com pressões orçamentais durante a preparação e aprovação dos orçamentos públicos, bem como com a gestão dos desvios normais das receitas e despesas previstas durante o ano. Os países com instituições orçamentais mais fortes apresentam uma maior capacidade para gerir essa pressão orçamental contínua do que os países com sistemas mais fracos - ou seja, caracterizados por processos orçamentais mais fragmentados e previsões de receitas e despesas, gestão de tesouraria, controlo durante o exercício e sistemas de relato menos robustos.

No entanto, a conferência não se debruçou sobre essas pressões rotineiras, nem sobre como criar as instituições orçamentais fortes necessárias para melhor geri-las. Antes, a questão fundamental para a Conferência da CABRI de 2017 foi a forma como os governos podem melhor preparar-se e gerir as pressões extraordinárias inesperadas ou que se acumulam ao longo de vários anos, sem assumir dívidas insustentáveis ou interromper a prestação de serviços. Visava explorar estratégias bem-sucedidas aplicadas por ministérios das finanças para gerir essas pressões e manter a credibilidade orçamental. A elemento-chave para melhor entender as pressões é o contexto.

As sessões foram estruturadas de modo a permitir que os técnicos superiores do orçamento reflectissem sobre as pressões orçamentais que têm enfrentado, como as geriram e o que aprenderam. Em quase todas as sessões da conferência foi apresentado um estudo de caso nacional, seguido de contribuições dos outros países. As sessões que adoptaram esta estrutura centraram-se na gestão do impacto de calamidades naturais e causadas pelo homem para as receitas e despesas dos países; a gestão do impacto dos choques macroeconómicos nas receitas dos países; e como gerir as solicitações orçamentais avultadas acumuladas ao longo dos anos. Um quarto conjunto de pressões - as pressões resultantes da realização de passivos contingentes extraorçamentais - foi discutido como caso fictício de um programa de ajuda avultada a uma companhia pública de abastecimento de água. Os participantes tiveram que identificar como reagiriam e discutir se o caso se reflectia nas experiências em seus países.

Estas sessões substanciais foram precedidas por uma mesa redonda introdutória que abordou as razões que levam muitos países africanos a sofrer vulnerabilidades a pressões orçamentais e a importância de as gerir, e seguidas de uma sessão final que examinou as respostas e abordagens comuns para uma melhor preparação contra crises. O programa da conferência e todos os materiais estão disponíveis em www.cabri-sbo.org.

1 : GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

A PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA

1 : GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS - PUBLICAÇÃO DA CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

Esta publicação contém os debates e conclusões da conferência. Está estruturada em torno dos estudos de caso nacionais que foram apresentados, e dividida em duas secções principais. A secção introdutória fornece uma panorâmica da conferência e da publicação, e alude às crises vividas nos países objecto de estudos de caso, as semelhanças em relação às respostas imediatas, as medidas tomadas para evitar riscos ou responder melhor no futuro, e as ilações colhidas. O capítulo de síntese (Capítulo 2) reúne as conclusões do debate decorrido durante a conferência sobre as pressões de origem não orçamental.

A segunda secção consiste em três capítulos, cada qual reflectindo sobre os estudos de caso relativos a categorias específicas de pressões e as ilações colhidas dos casos. Os autores desses capítulos fundamentaram-se nas comunicações e nos debates da conferência ao desenvolverem os temas com materiais e exemplos adicionais.

Estes capítulos são:

- **CAPÍTULO 3:** *Em situações de calamidade - respostas orçamentais a calamidades naturais e causadas pelo homem,* no qual Michael Castro se debruça sobre a forma como a Libéria respondeu à crise de Ébola e Madagáscar reagiu a ciclones de alta intensidade. O capítulo também descreve o impacto orçamental da crise política na República Centro-Africana e a resposta desse país. Contém também as opções que os países devem ponderar quando confrontados com crises causadas por factores alheios ao seu controlo.

- **CAPÍTULO 4:** *Quando as pressões crónicas se transformam em crises,* no qual Joana Bento discute como a África do Sul, Burkina Faso e Côte d'Ivoire reagiram quando a solicitação de despesa de longo prazo e ascendente (o financiamento do ensino superior na África do Sul e dos salários públicos no Burkina Faso e na Côte d'Ivoire) atingiu um ponto de crise, ameaçando desestabilizar o orçamento. A exposição contém uma descrição das opções disponíveis para financiar os ministérios quando estes se confrontam com a pressão ascendente das partes interessadas e a pressão política descendente no sentido de realizar despesas adicionais significativas que talvez não tenham sido orçamentadas e não sejam as melhores opções de despesas.

- **CAPÍTULO 5:** *Quando a bolsa está mais vazia – gestão do impacto orçamental dos choques macro-orçamentais,* no qual Danielle Serebro examina como a Nigéria e o Lesoto lidaram com reduções drásticas imprevistas das receitas, causadas pela volatilidade da sua principal fonte de receitas. O capítulo pondera a volatilidade fiscal associada à dependência numa única fonte de receitas e as reformas de longo prazo que os países deveriam considerar para reduzir a vulnerabilidade a choques externos.

CAPÍTULO 2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

Por Alta Fölscher[1]

Os gestores do orçamento são frequentemente confrontados com mudanças de circunstâncias durante o exercício fiscal, susceptíveis de perturbar até os orçamentos mais bem formulados. Para lidar com a maioria destas pressões, basta ajustar os planos ao recorrer a mecanismos de ajustamento rotineiros incorporados no sistema orçamental, como orçamentos rectificativos e transferências. Mas também existem choques extraordinários, por vezes súbitos, que ameaçam significativamente a estabilidade orçamental e a prestação de serviços. A Conferência da CABRI de 2017 examinou como os governos podem preparar-se e gerir melhor esses choques sem interromper os serviços prestados nem incorrer em dívidas insustentáveis.

As sessões da conferência basearam-se na experiência dos países africanos ao responder a pressões extraordinárias decorrentes de choques macroeconómicos e calamidades naturais ou causadas pelo homem, e o resultado de ignorar as pressões rotineiras por um período prolongado. Os estudos de caso nacionais incluíram a gestão do impacto dos choques dos preços do petróleo na Nigéria e no Chade; a crise financeira mundial no Lesoto; o surto do Ébola na Libéria; ciclones em Madagáscar; conflito político na República Centro-Africana; as crises dos salários da função pública em Côte d'Ivoire e no Burkina Faso; e a crise do financiamento do ensino superior na África do Sul.

Este capítulo contém uma síntese das ilações colhidas dos países participantes em matéria da gestão de pressões orçamentais extraordinárias.

[1] *Alta Fölscher é uma pesquisadora e consultora independente que colabora com a CABRI.*

2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

A NATUREZA DA PRESSÃO

> *A resposta imediata dos países foi menos influenciada pelo tipo de crise do que pelas opções de que dispunham em razão da sua situação orçamental no momento da ocorrência da crise.*

A conferência examinou um vasto leque de pressões extraordinárias, a saber: pressões contínuas (como a massa salarial, o financiamento do ensino superior, a ocorrência frequente de ciclones, e pressões sobre os preços dos produtos de base) e pressões pontuais (como pressões decorrentes de epidemias e crises políticas). Algumas das pressões examinadas foram causadas por eventos alheios à vontade dos governos (eventos externos, como a queda dos preços dos produtos de base nos mercados mundiais e calamidades naturais). Outros resultaram de eventos que os governos poderiam ter acautelado se tivessem agido mais cedo (pressões internas, como a massa salarial e o resgate das empresas públicas). Uns eventos afectam as receitas (mudanças nos preços dos produtos de base), outros contribuem para aumentar a despesa (aumento da massa salarial), e outros têm um duplo impacto, reduzindo as receitas ao mesmo tempo que aumentam as despesas (em particular as catástrofes naturais).

A resposta imediata dos países foi menos influenciada pelo tipo de crise do que pelas opções de que dispunham em razão da sua situação orçamental no momento da ocorrência da crise. É apenas a nível das respostas a médio prazo que se observa uma correlação entre a natureza da crise e se os governos aproveitam a crise para introduzir reformas aos seus sistemas orçamentais e às reformas que escolhem.

2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

PADRÕES COMUNS DE RESPOSTA

RESPOSTAS IMEDIATAS: GERINDO O IMPACTO NO ORÇAMENTO

Em todos os casos examinados, a resposta imediata foi de absorver o impacto da crise no quadro orçamental do país, face às opções disponíveis e o custo susceptível de daí advir.

Medidas do lado da despesa

Todos os países optaram por medidas em matéria da despesa. Estas passaram pela redução das despesas consagradas e a redução das verbas futuras em relação às previsões existentes. Nos casos em que a crise resultou no aumento da despesa, registou-se também uma repriorização das despesas remanescentes para a área prioritária. Alguns países, como a Nigéria (ver a página 54 a 63), também procuraram obter ganhos imediatos de eficiência através de melhores controlos da despesa e gestão de tesouraria.

Os estudos de caso permitiram adquirir uma perspectiva do tipo de despesa almejado pelos governos quando ajustam os orçamentos na sequência de uma crise. A maioria dos governos tentam reduzir ou adiar as despesas correntes, em particular a despesa com rubricas orçamentais passíveis de ser adiadas ou cortadas no curto prazo, como consultores, acções de formação, deslocações, transporte e entretenimento. Por exemplo, em resposta a uma redução da receita proveniente do regime aduaneiro comum da África Austral, o Lesoto reduziu as despesas com deslocações internacionais, formação e oficinas, equipamentos de escritório e manutenção (ver a página 47 a 53). A República Centro-Africana (ver a página 19 a 21) e o Chade (ver a página 61 a 62) são os únicos países objecto de estudo de caso que também fizeram cortes nas despesas que normalmente são consideradas menos flexíveis, como salários, subsídios e reformas. Ao contrário da República Centro-Africana, que efectuou cortes em todos esses tipos de despesa, o Chade optou por reduzir apenas os subsídios dos funcionários públicos.

Frequentemente, o peso do impacto orçamental das crises é suportado pela redução e adiamento da despesa de capital. Na Nigéria, o governo federal aplicou vários cortes nas despesas de curto prazo, em particular nas despesas de capital, para fazer face à redução das receitas do petróleo. No Burkina Faso (ver a página 37 a 43), para fazer face aos aumentos das despesas salariais e outras pressões fiscais, o governo cortou substancialmente nas despesas de investimento. Em 2014, o governo burquinabê executou apenas dois terços das despesas consagradas a investimentos, mas 94% das despesas correntes previstas. Em resposta ao anúncio que as propinas universitárias não seriam aumentadas, a África do Sul reduziu suas despesas em infra-estruturas para fazer face ao resultante aumento dos subsídios públicos (além dos cortes gerais à despesa em bens e serviços), embora tivesse optado por proteger grandes projectos de infra-estruturas e reduzir as transferências condicionais aos seus governos provinciais para projectos de infra-estruturas sociais (ver a página 32 a 36). Embora possivelmente se trate de transferir a pressão para um nível de governo mais baixo e autónomo, representa ainda uma escolha entre tipos e sectores de despesa de capital. A África do Sul é o único país que relatou ter tomado em consideração a generalidade das despesas do sector público, reduzindo as transferências para entidades públicas que registavam importantes excedentes de caixa.

Ao aumentar significativamente a despesa corrente face a uma crise, os países procuraram controlar as despesas mais flexíveis, como a massa salarial, nem que fosse apenas no médio prazo. Assim, a África do Sul suspendeu a expansão da função pública, a Côte d'Ivoire reduziu as metas de recrutamento (ver a página 37 a 43) e o Lesoto optou pelo congelamento do recrutamento de funcionários públicos.

Estes não são os únicos exemplos de medidas destinadas a conter a massa salarial que se inserem nas opções de resposta. Uma resposta comum é procurar poupar na despesa ao eliminar os funcionários fantasma da massa salarial, uma medida aplicada em Burkina Faso, Chade, Côte d'Ivoire e Nigéria. O Burkina Faso e a Côte d'Ivoire também procuraram tornar mais previsíveis as estimativas futuras da massa salarial ao introduzir novas grelhas salariais, na esperança de que regras mais claras em relação aos

salários do sector público estabilizassem as exigências do sector público.

O Chade é o único país objecto de estudo de caso que relatou ter reduzido a função pública em resposta à menor disponibilidade de receitas. Realizou uma auditoria de projectos e programas e reestruturou os organigramas dos ministérios e instituições.

Os países também relataram medidas para proteger certos sectores de cortes, ou priorizar as despesas dos sectores. Um exemplo importante é a Libéria, onde a perda de receitas durante e após a crise do Ébola e o aumento das exigências de despesa foram atendidas parcialmente por medidas de despesa que afectaram todos os sectores, excepto aqueles directamente envolvidos na resposta ao Ébola (ver a página 22 a 25). Dada a natureza da crise, o governo instruiu que todos os funcionários públicos, excepto aqueles envolvidos na resposta, permanecessem em casa, assim reduzindo os riscos de infecção e as despesas não salariais para quase zero. Isto, em conjunto com medidas adicionais em matéria de receitas e dívidas, permitiu despesas muito superiores às previstas para o sector da saúde.

Procurando aumentos orçamentais adicionais, aumentando a dívida

A capacidade de absorção imediata, pelo orçamento, do impacto das medidas de despesa era reduzida. Na República Centro-Africana, no Lesoto, na Libéria, em Madagáscar e na Nigéria, os impactos da acumulação da perda de receitas e do aumento das necessidades de despesa na sequência da crise foram muitos significativos, uma vez que uma grande parte do produto interno bruto (PIB) foi absorvida pelo adiamento, corte ou redefinição das prioridades da despesa. Os governos desses países, inclusive o de Burkina Faso, foram forçados a aumentar a taxa de endividamento, por vezes significativamente. Embora os governos normalmente previssem que o aumento do endividamento fosse de curto prazo, seguido de uma nova consolidação orçamental, isso nem sempre ocorreu, pois os anos finais do médio prazo trouxeram as suas próprias pressões de despesa. Esta foi a também a situação nos casos em que os governos esperavam que os cortes dos orçamentos de investimento fossem seguidos de despesas de investimento adicionais a médio prazo. Em muitos casos, essas pressões estavam relacionadas com a massa salarial.

Os governos do Lesoto e da Nigéria não só contraíram mais dívida a curto prazo, como também procuraram, a médio prazo, reestruturar as suas carteiras de dívida, visando reduzir o risco e reforçar a eficiência.

Frequentemente, os países com reservas, contingências e/ou fundos de estabilização não puderam recorrer a esses recursos, porque já estavam esgotados e o tempo era insuficiente para serem reforçados ou não foram reforçados em razão de pressões rotineiras de tesouraria ou despesas públicas (ver os estudos de caso do Madagáscar e da Nigéria).

Se os países têm ou não acesso a financiamento dos doadores para preencher as lacunas deixadas por uma crise depende do tipo de crise. Apenas em dois dos oito estudos de caso foi possível recorrer a financiamento dos doadores para dar resposta a novas obrigações de despesa para combater o Ébola (Libéria) e superara as consequências de ciclones (Madagáscar). Em contrapartida, o défice de financiamento da República Centro-Africana aumentou depois de os doadores terem retirado o financiamento na sequência da crise política em 2013.

Em geral, as respostas dos países às crises orçamentais foram multifacetadas, incluindo medidas para aumentar os recursos disponíveis, cortar noutras despesas e adiar ou reduzir os efeitos da crise. No curto prazo, os países encontraram margem de manobra orçamental - flexibilidade nas escolhas de despesa – ao reequilibrar as suas carteiras de dívida, reduzir a despesa não essencial e absorver saldos de caixa inactivos. A maioria dos países conseguiu aproveitar o médio prazo para repartir os custos ou planear a recuperação, embora os planos nem sempre se tenham materializado. Estas medidas imediatas foram complementadas por intervenções de longo prazo para evitar uma recorrência ou agravamento da crise, e criar resiliência orçamental. Essas medidas foram mais pronunciadas nos países expostos a choques externos com uma elevada hipótese de recorrência.

A secção seguinte consiste numa análise das reformas comuns destinadas a reduzir a vulnerabilidade e aumentar a capacidade de resposta.

2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

RESPOSTAS A LONGO PRAZO: REFORMAS PARA REDUZIR A VULNERABILIDADE E ATENUAR OS RISCOS

Têm sido avançados fortes argumentos que defendem que os orçamentos públicos em África são mais vulneráveis a pressões extraordinárias e menos capazes de responder a essas pressões.[2] São mais vulneráveis em razão de contextos macroeconómicos voláteis, fluxos de ajuda pouco fiáveis, eventos climáticos extremos, alta procura por despesa pública e contextos políticos instáveis. Conjugado a isso, as suas bases tributárias reduzidas, a dependência excessiva sobre direitos aduaneiros voláteis, mercados de capitais subdesenvolvidos, entradas de capitais privados relativamente baixas e dependência em subvenções dos exterior e empréstimos concessionais, tornam-nos menos capazes de responder a essas crises.[3]

Os estudos de caso discutidos na Conferência da CABRI de 2017 destacaram como a maior vulnerabilidade às crises e a menor capacidade de resposta se reforçam mutuamente, frequentemente deixando os países mais vulneráveis do que antes da crise. Contudo, após as crises orçamentais, alguns países empreenderam reformas para quebrar esse ciclo.

Reduzindo a vulnerabilidade ao risco

Os estudos de caso contêm exemplos interessantes de como países com crises mais discretas resultantes de factores externos e crises contínuas resultantes de factores internos, procuraram reduzir sua vulnerabilidade ao risco.

Em três dos países, a crise mostrou que a dependência excessiva numa única fonte de receita torna um país altamente vulnerável a choques orçamentais. Em cada um dos casos, o choque foi externo. O capítulo sobre a gestão do impacto dos choques macro-orçamentais aborda as medidas tomadas pelos governos do Lesoto e da Nigéria para diversificar as suas bases de receitas ao redireccionar as despesas para a energia e/ou infra-estruturas de transporte (despesas de investimento) destinadas a apoiar o desenvolvimento das suas economias. Embora a natureza da crise na Libéria tenha sido diferente, demonstrou como a excessiva dependência num único sector de mão-de-obra intensiva, a exploração mineira, agravou o impacto orçamental do Ébola. Igualmente, na Libéria, as prioridades após a crise incluíam despesa em estradas e energia para reduzir os obstáculos à eficiência dos seus principais sectores económicos e, assim, acelerar a recuperação e reduzir a exposição no futuro.

Esses países também incluíram especificamente, nas suas estratégias de resposta a crises, medidas visando maximizar a eficiência da despesa existente ao reforçar a gestão das finanças públicas (por exemplo, a Libéria e a Nigéria) e aumentar os recursos provenientes de bases orçamentais existentes ao melhorar a administração das receitas (o Lesoto e a Nigéria).

Reconhecendo que a volatilidade das receitas aduaneiras partilhada constitui um risco perene, o Lesotho introduziu um saldo orçamental básico no seu planeamento orçamental para permitir que os formuladores de políticas distinguissem entre a receita básica ou permanente, e receitas não básicas ou voláteis para melhor conhecerem a situação orçamental do país.

Em Burkina Faso e na Côte d'Ivoire, dois dos três países onde as crises eram de carácter interno e contínuo, a resposta passou por reformas significativas para minimizar o risco. Em ambos os casos, as pressões estruturais, há muito diferidas, causadas pela massa salarial da função pública, atingiram um ponto de crise, que, em conjugação com pressões cíclicas (ou anuais), prejudicaram (ainda mais) as finanças públicas. Ambos os países iniciaram reformas às modalidades de contratação e remuneração do sector público, incluindo a realização de auditorias da massa salarial e melhorias aos processos da folha de pagamentos, reestruturaram a colaboração com os sindicatos do sector público e introduziram novas grelhas salariais.

[2] Ver, por exemplo, A Shick (1998) A contemporary approach to public expenditure management. Washington DC: World Bank; e E Gelbard, C Délechat, E Fuly, M Hussain, U Jacoby, D Mulaj, M Pani, G Ramirez, e R Xu (2016) Building resilience in sub-Saharan Africa's fragile states. Washington DC: International Monetary Fund.

[3] Já em 1980, Caiden e Wildavsky, referiram à "redundância funcional", ou à capacidade das economias ricas de produzir mais que consomem. A ausência disto "torna a orçamentação e o planeamento num caos". (N Caiden & A Wildavsky (1980) Planning and budgeting in poor countries. New Brunswick: Transaction Publishers).

2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

A África do Sul, o outro estudo de caso discutido no capítulo sobre pressões internas contínuas que atingem pontos cruciais, não fez referência a medidas significativas de médio prazo para responder à sua exposição à reincidência de pressões em matéria do financiamento da despesa do ensino superior, talvez em razão de o governo encarar a crise como uma pressão pontual na expectativa que as futuras pressões provocadas pelo ensino superior venham a ser geridas no âmbito do processo orçamental anual. No entanto, o estudo de caso sugere que o Tesouro Nacional se concentrou demasiado em dar resposta à pressão específica (aumentar o financiamento do ensino superior) e não reflectiu sobre como outras pressões de natureza política ascendente semelhantes poderiam ser geridas no futuro.

Protecção contra riscos, transferência de riscos

Apenas o Madagáscar criou um novo fundo de contingência em resposta à crise que viveu. Nenhum dos outros países objecto de estudo de caso optou por recorrer a fundos de estabilização nacional ou de reserva, nem a margens de planeamento para se protegerem contra riscos. Contudo, os estudos de caso fornecem exemplos de ministérios das finanças que recorreram a fundos e reservas existentes (na medida em que são financiados no momento de ocorrência do risco, como no Lesoto e na Nigéria); margens de planeamento explícitas e "ocultas" (como a margem explícita incluída no orçamento de Côte d'Ivoire para fazer face aos aumentos cíclicos da massa salarial); e subestimação deliberada da receita para amortecer os riscos contínuos ao orçamento (como no Burkina Faso e na Côte d'Ivoire). Os países também constataram a necessidade de assegurar que as regras sobre o reabastecimento e desembolso dos fundos de amortização deviam ser transparentes e aplicadas através de uma administração mais forte.

O Madagáscar, o único país que enfrenta um risco contínuo externo, representa um exemplo interessante de como uma série de medidas foram implementadas para desenvolver a sua capacidade de resposta. Em primeiro lugar, o sistema orçamental vigente do país aplica modelos para calcular a probabilidade de ocorrência de ciclones e seu provável impacto, resultando em afectações orçamentais básicas de rotina para cobrir os custos prováveis de ciclones e outras calamidades naturais. Estes fundos nacionais são complementados por fundos de doadores com acesso rápido a em condições especiais, para assim assegurar que os fundos estejam disponíveis para poder dar resposta perante a ocorrência de ciclones. Em segundo lugar, a estratégia de resposta inclui a participação no fundo africano de Capacidade de Resposta a Riscos *(African Risk Capacity facility)*, um seguro contra os riscos de calamidades. Os prémios de seguro estão contabilizados numa rubrica de despesa no orçamento, e os pagamentos complementam o financiamento nacional e dos doadores para a reconstrução após a ocorrência de ciclones. Por último, foram aplicados recursos financeiros no desenvolvimento de uma estratégia de prevenção e gestão de calamidades visando, entre outros objectivos, garantir que as infra-estruturas públicas e privadas sejam construídas em conformidade com padrões destinados a reduzir os danos causados por tempestades.

2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

ILAÇÕES COLHIDAS DAS CRISES

Os estudos de caso e os debates durante a conferência de 2017 destacaram várias ilações colhidas pelos países africanos das crises vividas na última década.

Primeiro, os países relataram que as pressões normalmente coincidem, dando aso a uma crise orçamental, à semelhança da experiência internacional. Um estudo global do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2016 sobre riscos orçamentais, constatou uma elevada correlação entre os riscos orçamentais. Quando algo corre mal, raramente se trata de um evento isolado.[4] Em Burkina Faso, por exemplo, o custo dos aumentos dos salários da função pública coincidiu com a diminuição das receitas devido à queda dos preços do ouro e do algodão, a instabilidade política e o impacto do Ébola sobre o turismo nos países vizinhos. Na Libéria, a crise do Ébola coincidiu com a redução da receita da exploração mineira em razão da queda global dos preços dos produtos de base. Na África do Sul, a procura por mais financiamento público para o ensino superior ocorreu após vários anos de baixo crescimento e aumento da taxa de endividamento após a crise financeira de 2009.

Embora os orçamentos frequentemente apresentem a capacidade de absorver uma série de pressões, em muitos casos, uma crise adicional pode representar um ponto de viragem e a desestabilização das finanças públicas. A consolidação da capacidade de resiliência deve, portanto, passar pela identificação e análise de fontes de risco orçamental no momento da preparação do orçamento, e a introdução de medidas para mitigar riscos específicos. Esses riscos devem fazer objecto de um acompanhamento, avaliação e divulgação constante.

Em segundo lugar, os países relataram que as crises orçamentais resultantes de pressões extraordinárias expuseram as suas as fragilidades institucionais. Na Libéria, por exemplo, a crise do Ébola revelou a dependência do apoio dos doadores para os recursos humanos no sector da saúde e uma fraca coordenação entre a administração central e as zonas periféricas. Porém, as crises criam uma oportunidade e espaço político para responder a essas fragilidades.

Em terceiro lugar, os países destacaram a necessidade de dados e análises fortes para que os ministérios das finanças tenham opções e possam avaliá-las. Na África do Sul, por exemplo, o Tesouro Nacional foi capaz de quantificar o custo para o Estado de não aumentar as propinas e identificar diferentes combinações de medidas para poupar um montante correspondente de despesa noutras áreas. Em Burkina Faso e Côte d'Ivoire, a informação fidedigna sobre o número e a remuneração dos funcionários públicos teria sido essencial para estimar o custo da reforma das grelhas salariais e assim estabilizar as pressões cíclicas provocadas pela massa salarial.

Em quarto lugar, foi sublinhado durante a conferência que bons sistemas de gestão das finanças públicas, susceptíveis de contribuir para evitar pressões extraordinárias, sobretudo aquelas que, em grande medida, podem ser controladas pelo país, são essenciais para a gestão de crises. Um caso específico é a prevenção de crises de origem não orçamental através da gestão sistemática e transparente dos riscos de passivos contingentes.

Em quinto lugar, a conferência considerou os efeitos da gestão de crises para a credibilidade do processo orçamental. Os estudos de caso revelam que é possível desviar dos processos orçamentais normais para fazer face a uma crise sem prejudicar esses processos se a crise for causada por uma fonte externa e se for mais discreta. Assim, a Libéria tomou medidas extraordinárias

[4] *IMF (2016) Analyzing and managing fiscal risks: Best practices. Washington DC: IMF.*

2: LIÇÕES COLHIDAS DE CRISES - RESPOSTAS AFRICANAS A PRESSÕES ORÇAMENTAIS EXTRAORDINÁRIAS

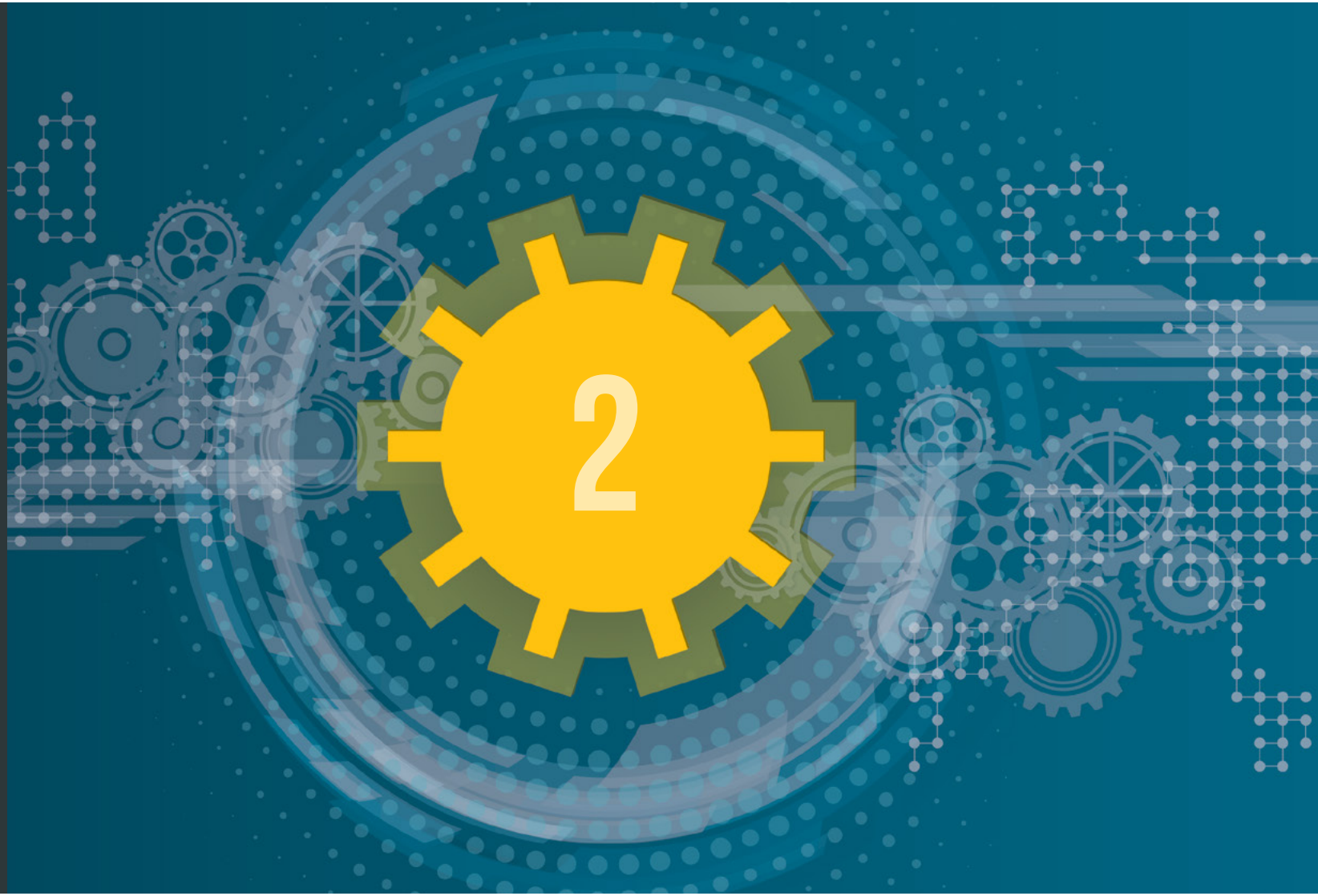
> *A identificação e colaboração com os principais actores permite aos ministérios das finanças ponderar o problema na sua íntegra, identificar as opções disponíveis e reunir os actores para implementar uma abordagem única.*

aquando da crise do Ébola, incluindo a antecipação do processo orçamental e adaptação das regras de despesa para o desembolso rápido de recursos financeiros para onde fossem mais necessários. Em contrapartida, sempre que as crises sejam de origem interna e contínua, a tomada de decisões sem seguir os processos normais leva a que outras partes procurem obter financiamento para as suas necessidades "pela porta traseira". Por exemplo, o estudo de caso sul-africano relata como o financiamento do ensino superior fora do processo orçamental contribuiu para criar a impressão de que é sempre possível encontrar os recursos para financiar exigências acompanhadas de pressão política bem dirigida. E os casos de Burkina Faso e Côte d'Ivoire destacaram que as práticas de longa data de aplicação de pressão política para o financiamento das exigências relativas à remuneração da função pública são difíceis de inverter. Uma vez posta em causa, a credibilidade dos processos e dos compromissos dificilmente será recuperada.

Por último, os participantes da conferência discutiram o papel importante dos ministérios das finanças na redução dos efeitos das pressões orçamentais, face a pressão política em relação a decisões orçamentais. Esta situação é talvez mais bem ilustrada pelos estudos de caso sobre as pressões internas e ascendentes de despesa, onde decisões são tomadas por expediência política e nem sempre podem ser controladas nem seguem os conselhos técnicos dos ministérios das finanças. Os participantes concordaram que os tecnocratas das finanças têm a obrigação de comunicar as soluções de compromisso para que os decisores políticos sejam forçados a confrontar as pressões, possam fazer escolhas com conhecimento de causa, e possam ser responsabilizados pelas suas decisões. Os decisores políticos só podem ser responsabilizados se as soluções de compromisso e as escolhas também forem comunicadas àqueles a quem devem prestar contas. Porém, os participantes concordaram que os ministérios das finanças não podem agir isoladamente. A identificação e colaboração com os principais actores permite aos ministérios das finanças ponderar o problema na sua íntegra, identificar as opções disponíveis e reunir os actores para implementar uma abordagem única. O debate da conferência sobre a gestão de pressões extraorçamentais, entre as quais o resgate de empresas públicas, avançou esses tipos de estratégias para reduzir o impacto dessas pressões na estabilidade orçamental e credibilidade do processo orçamental.

SECÇÃO 2

ESTUDOS DE CASO NACIONAIS



CAPÍTULO 3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

INTRODUÇÃO

Por Michael Castro[5]

Até os orçamentos mais bem planeados estão sujeitos a choques externos, por vezes imprevistos. A gestão de respostas orçamentais a esses choques pode ser um desafio, até para os técnicos superiores de orçamento mais experientes.

Um conjunto de choques externos imprevistos está relacionado com uma mudança súbita do nível de actividade económica e/ou procura de intervenção pública devido a calamidades naturais ou causadas pelo homem. A dimensão desses incidentes normalmente obriga os governos a fazer ajustamentos importantes às estruturas fiscais e orçamentais durante o exercício.

A Conferência da CABRI de 2017 dedicou uma sessão à discussão das escolhas dos países perante choques orçamentais que não podem controlar. A Libéria, o Madagáscar e a República Centro-Africana partilharam as suas experiências recentes de calamidades naturais e causadas pelo homem. Alieu Fuad Nyei, Ministro Adjunto do Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento, apresentou o caso da Libéria; Onintsoa Harilala Raoilisoa, Directora de Programação Orçamental no Ministério das Finanças e Orçamento, apresentou o caso de Madagáscar; e Jean Richard Bassanganam, director do orçamento do Ministério das Finanças e do Orçamento, apresentou o caso da República Centro-Africana.

Na Libéria, o surto do Ébola na África Ocidental suspendeu o crescimento económico do país, liderado pelos produtos de base, juntamente com grande parte da actividade económica. Os riscos de calamidades naturais em Madagáscar incluem secas e ciclones que provocam estragos em todos os sectores. Em contrapartida, a crise na República Centro-Africana foi provocada por um conflito armado interno que exerceu uma forte pressão no pequeno espaço orçamental do país.

Quais são as abordagens comuns que os técnicos superiores do orçamento aplicam para lidar com tais imprevistos? Qual a importância do contexto para o sucesso da abordagem? Quais são as lições colhidas e como podem os países criar resiliência para superar as calamidades naturais e causadas pelo homem? Este capítulo centra-se nas pressões orçamentais enfrentadas pela Libéria e Madagáscar devido a calamidades naturais e a resposta dos mesmos a essas pressões.

Principais lições dos estudos de caso

As calamidades naturais e causadas pelo homem são imprevisíveis. Após choques nos sectores macroeconómico e financeiro, as calamidades naturais e causadas pelo homem são a pressão orçamental mais frequente enfrentada por técnicos superiores do orçamento.[6] Esses eventos dividem-se em duas categorias: eventos discretos externos (eventos raros) e eventos externos contínuos (eventos periódicos). O surto de Ébola na Libéria e o conflito na República Centro-Africana podem ser caracterizados como eventos discretos, enquanto os ciclones de Madagáscar são eventos periódicos.

[5] Michael Castro é o Gestor do Programa: Transparência Orçamental e Prestação de Contas no Secretariado da CABRI.

[6] CABRI (2017) Gestão das pressões orçamentais: documento de enquadramento da Conferência da CABRI de 2017.

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Os técnicos superiores do orçamento geralmente lidam com as duas categorias de eventos ao recorrer a fundos de contingência, reservas e reafectações orçamentais. A Libéria e Madagáscar aplicaram uma combinação desses mecanismos para gerir as suas respectivas crises, enquanto a República Centro-Africana reduziu significativamente os pagamentos de reembolso da dívida para poder reafectar fundos ao orçamento de despesas. Os países que sofrem eventos contínuos externos também podem gerir esses riscos ao aplicar mecanismos de redução de custos em antecipação dos eventuais custos para o orçamento e incluir dotações orçamentais apropriadas. Madagáscar, por exemplo, recorre a várias técnicas de modelagem durante a formulação do orçamento para integrar o custo das catástrofes naturais no orçamento.

O contexto é um factor integral na determinação dos mecanismos mais apropriados para um país. Os principais factores que determinam as opções de um país são a situação macroeconómica e o espaço orçamental no momento da ocorrência da crise, bem como a capacidade de trabalhar com parceiros de desenvolvimento para gerir as crises. Mas também existem semelhanças entre os países em como esses factores se desenrolam durante as crises. Primeiro, as calamidades naturais e causadas pelo homem têm sérias implicações para os pressupostos macroeconómicos que servem de fundamento na formulação do orçamento. A perda de produtividade nos principais sectores do país representa uma queda significativa da receita orçamental. Esta perda de receitas levou a República Centro-Africana, a Libéria e Madagáscar a aplicarem diferentes mecanismos. Em segundo lugar, essas catástrofes dão origem a novas exigências de despesa. Para gerir a crise do Ébola na Libéria, o Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento reduziu o pessoal de serviço para controlar os custos, e colaborou com autoridades subnacionais, redes existentes e parceiros de desenvolvimento. O Ministério das Finanças e do Orçamento de Madagáscar usou fundos de reserva para uma resposta de emergência aos ciclones. O Ministério das Finanças e do Orçamento da República Centro-Africana reafectou fundos aos sectores sociais, justiça e segurança pública, ao reduzir salários, subsídios e pensões noutras áreas.

Embora cada contexto seja diferente, surgem ensinamentos fundamentais sobre como melhorar as instituições e planear melhor para o futuro em função do tipo de choque e contexto. As economias caracterizadas por uma forte dependência de produtos de base, como a da Libéria, aprenderam a dura lição da necessidade de promover a diversificação económica para se protegerem contra esses tipos de choques. A produção do sector mineiro equivalia a 17% do PIB e 56% do global das exportações em 2014.[7] Em 2015, o Ébola interrompeu subitamente esta principal actividade económica, resultando numa redução significativa das receitas. Isto levou o país a investir mais noutros sectores, como a agricultura, para poder gerir melhor tais pressões fiscais no futuro. Países como Madagáscar, que registam uma elevada propensão para sofrer frequentes catástrofes naturais devem identificar rotineiramente esses riscos e determinar os seus potenciais impactos para a conjuntura económica e orçamental. Existem modelos que podem ser utilizados para definir os parâmetros desses riscos e suas implicações para o crescimento económico e a dívida. A definição de planos para fazer face a calamidades naturais ajuda a desenvolver mecanismos susceptíveis de assegurar um orçamento nacional mais resiliente. Instituições, procedimentos e directrizes permitem aos países gerir melhor as suas respostas às calamidades e as implicações a nível do orçamento. Por último, os conflitos armados normalmente resultam na perda de parceiros de desenvolvimento, à semelhança do que aconteceu na República Centro-Africana (ver Caixa 1). A perda de ajuda pode induzir os dirigentes de um país a implementar reformas que levem ao reforço da gestão das finanças públicas.

As secções que se seguem oferecem uma panorâmica das calamidades na Libéria e Madagáscar, as estratégias de mitigação adequada ao contexto e como agora se preparam melhor para futuras calamidades.

[7] *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2014) Avaliação dos impactos socioeconómicos da doença do vírus Ebola na Guiné, Libéria e Serra Leoa: rumo à recuperação.*

CAIXA 1

DISPAROS: CONFLITO NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA

O conflito no fim de 2013 na República Centro-Africana prejudicou gravemente a economia, a segurança e o tecido social do país. Os conflitos têm um grande impacto na formulação e execução do orçamento, e o Ministério das Finanças e do Orçamento viu-se a braços com uma enorme tarefa.

Para resolver os problemas causados pelo conflito armado, o ministério reafectou os recursos e reduziu o reembolso da dívida interna em 50%, aumentando o déficie por incumprimento em 2014. A redução dos pagamentos da dívida permitiu que os recursos fossem alinhados às prioridades do país após o conflito.

Além de reduzir os reembolsos da dívida, o Ministério das Finanças e do Orçamento da República Centro-Africana cortou os salários, os subsídios, as infra-estruturas e as pensões para poder aumentar a despesa nos sectores sociais e na justiça e segurança após o conflito.

Essencialmente, o conflito põe termo a toda a actividade económica. Os pressupostos macroeconómicos aplicados na elaboração do orçamento deixam de ter validade. Na República Centro-Africana, a taxa de crescimento do PIB real prevista para 2013 era de 4,3%. As estimativas actualizadas do Ministério da Economia, Planeamento e Cooperação Internacional ajustaram em baixa o crescimento para -11,1%. A queda do crescimento do PIB real deveu-se a uma queda na receita dos produtos exportados, incluindo a suspensão das actividades de propsecção de petróleo e mineração. Como resultado, as receitas de impostos e alfândegas foram muito inferiores ao que estava previsto, afectando o fluxo de caixa do governo.

O conflito na República Centro-Africana também pôs termo ao fluxo de ajuda ao desenvolvimento para o país. A assistência ao desenvolvimento representara quase 40% das receitas do orçamento do país. Embora o corte na ajuda ao desenvolvimento tenha condicionado o espaço de manobra do orçamento do país, os técnicos superiors do orçamento consideraram isto uma oportunidade. A perda de ajuda pode motivar os dirigentes a implementar reformas conducentes à boa governação económica. É este o critério-chave para se poder enfrentar futuras catástrofes.

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

GESTÃO DOS IMPACTOS PARA O ORÇAMENTO DA CRISE DO ÉBOLA NA LIBÉRIA

A ACALMIA QUE ANTECEDE A TEMPESTADE: O CONTEXTO E O ESPAÇO ORÇAMENTAL NA LIBÉRIA

A história recente da Libéria foi dominada por 14 anos de conflito civil, deixando no seu rasto infra-estruturas fragilizadas (a saber instalações de saúde precárias), taxas elevadas de pobreza e deslocamento interno. O governo eleito democraticamente após o conflito procurou inverter essa tendência e superar esses desafios para o desenvolvimento. Com a ajuda de parceiros de desenvolvimento, o governo implementou vários programas destinados a recuperar as infra-estruturas sanitárias na Libéria, os sistemas de ensino e muitos outros sectores negligenciados durante o conflito. No entanto, as infra-estruturas de saúde no país careciam dos insumos necessários para oferecer os mais básicos cuidados de saúde, muito menos gerir uma epidemia.

A estabilidade após a guerra civil permitiu que a Libéria se concentrasse na economia, composta principalmente de exploração mineira (minério de ferro, diamantes e ouro), agricultura e agrossilvopastoria (óleo de palma e borracha) e serviços. O aumento dos preços dos produtos de base entre 2010 e 2014 levou ao crescimento real do PIB da Libéria, que atingiu os 8,7% em 2013. Essa recuperação económica aumentou a receita pública e permitiu ao governo investir em projectos de infraestrutura.

Embora esses investimentos tão necessários tenham estimulado o crescimento económico, a Libéria continuou sendo um país pobre, dependendo fortemente de parceiros de desenvolvimento e de remessas. Mais especificamente, os aumentos resultantes da receita pública não foram suficientes para colmatar o fosso de infra-estruturas, incluindo a reabilitação dos hospitais danificados durante o conflito civil e, mais importante ainda, produzir energia em quantidade suficiente e fiável em todo o país. O sector privado, os serviços de saúde pública e as instalações de ensino dependiam de geradores, aumentando assim os custos operacionais com a subida dos preços da gasolina. Isto minou sobremaneira a diversificação do sector privado, incluindo a expansão industrial. Igualmente, a ausência de estradas pavimentadas na Libéria afectava um dos sectores mais promissores – a agricultura e agroflorestação - condicionando o acesso ao mercado local, regional e mundial. Todos estes factores contribuíram para que, no momento da pandemia, as receitas do governo ainda dependiam fortemente do sector de mineração.[8]

MONRÓVIA: A ACALMIA TRANSFORMA-SE EM TEMPESTADE

O surto de Ébola na África Ocidental começou em Meliandou, na Guiné. Os dois primeiros casos de Ébola na Libéria foram confirmados em Março de 2014, no distrito de Foya do condado de Lofa, perto da fronteira com a Guiné.[9] À medida que os relatos de casos do vírus Ébola foram aumentando em Monróvia e em outras partes do país, os funcionários viraram-se para o único grande hospital de referência do país: o John F. Kennedy Medical Center. Infelizmente, este hospital sofreu danos graves durante o conflito civil e nunca foi reabilitado. O país não possuía as infra-estruturas necessárias para combater o Ébola. Conforme relatado pela Organização Mundial da Saúde: "Nenhum hospital em qualquer lugar do país possuía uma enfermaria de isolamento. Poucos profissionais de saúde possuíam conhecimentos em matéria dos princípios básicos de prevenção e controlo de infecções. As instalações tinham pouco ou nenhum equipamento de protecção pessoal - nem sequer luvas - e os conhecimentos em relação à correcta utilização deste equipamento eram praticamente nulos".[10]

A ausência de capacidade de resposta aos primeiros casos relatados de Ébola deu aso a condições propícias a múltiplas cadeias de transmissão. O pessoal clínico, os doentes, as visitas, os parentes que cuidavam dos doentes, os condutores de ambulâncias, os taxistas e os vizinhos tornaram-se alvos na transmissão de Ébola, que afectou bairros inteiros. O número de casos cresceu exponencialmente, colocando uma pressão enorme sobre os recursos já parcos. Em Setembro de 2014, o Ébola atingiu um ponto crítico, tendo infectado quase 2.000 pessoas e vitimando mais de 1 000. "Até essa data, 14 dos 15 municípios do país haviam registado casos confirmados. Cerca de 152 profissionais de saúde foram

[8] *Ibid.*
[9] *Organização Mundial da Saúde (2015) One year into the Ebola epidemic: A deadly, tenacious and unforgiving virus, http://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/liberia/en/.*
[10] *Ibid.*

infectados e 79 faleceram, representando uma perda significativa de médicos e enfermeiros talentosos e dedicados num momento de imensa necessidade".

Nesas circunstâncias, e face às implicações para a receita pública e as exigências de despesa, como geriu o governo liberiano a crise?[11]

ESTRATÉGIA NACIONAL DE RESPOSTA AO ÉBOLA: RESPOSTA À CRISE DO ÉBOLA

A 26 de Julho de 2014, a presidente Ellen Johnson Sirleaf declarou o Ébola uma emergência nacional e criou o ***Ebola National Task Force***,[12] um grupo de trabalho responsável por dar resposta à situação. O grupo de trabalho integrou representantes do sector de saúde e das forças nacionais de protecção, bem como técnicos do Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento. Para conter o surto, este grupo de trabalho instituiu o seguinte:

- Fecho das fronteiras.
- Recolher obrigatório das 21h00 até às 06h00.
- Introdução do rastreio obrigatório das pessoas ao entrar e sair do país.
- As comunidades afectadas pelo Ébola foram colocadas em quarentena.
- A cremação de pessoas que falecerem de Ébola foi tornada obrigatória em Monróvia.

O governo abordou a crise de saúde pública como questão de segurança nacional. A gestão do risco da crise era essencial para proteger o tecido económico e social do país. Quais foram as medidas orçamentais que o governo liberiano teve de adoptar para gerir os riscos para as finanças públicas em resultado da crise?

O PAPEL DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS NA GESTÃO DA CRISE

As maiores pressões sobre o orçamento fizeram-se sentir antes de o Orçamento Nacional 2014/15 ter sido aprovado. Para assegurar uma resposta rápida ao surto de Ébola, o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento remeteu o Orçamento para o Exercício de 2014/15 à Legislatura Nacional muito antes do que estava previsto. Esse orçamento previa o aumento das dotações para as áreas de saúde, infra-estruturas e segurança, com vista a responder às exigências imediatas de gestão do surto do Ébola. O orçamento previa um aumento de 60% da despesa com pessoal, medicamentos e equipamentos. O governo também emitiu uma ordem executiva a suprimir os direitos aduaneiros sobre a importação de produtos associados ao combate ao Ébola. As despesas em infra-estruturas aumentaram em 111% para a abertura de estradas para os profissionais de saúde poderem chegar às zonas mais remotas do país. A despesa no sector de segurança aumentou em 26% para impor o recolher obrigatório e proteger as áreas em quarentena. No total, as despesas públicas totais aumentaram em 24% durante o exercício.

O surto do Ébola na Libéria afectou gravemente as receitas do país. A produção nos sectores de mineração, agricultura, agrossilvopastoria e serviços diminuiu 8%. Como conseguiu o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento manobrar neste espaço orçamental altamente condicionado? Fê-lo ao reduzir a despesa, suspendendo todos os projectos de investimento de capital, excepto aqueles directamente associados ao combate ao Ébola. Visava igualmente evitar o colapso do sector financeiro do país, visto que os empreiteiros contratados pelo Estado tinham de obter o financiamento de instituições bancárias antes de receber o pagamento do Estado. Se todos os projectos fossem interrompidos, o risco de os empreiteiros do Estado não pagarem às instituições financeiras teria sido elevado: este factor foi considerado importante para proteger a despesa em infra-estruturas. Em simultâneo, o ministério reduziu a despesa operacional corrente dos ministérios, agências e comissões para apenas salários, ao pedir que os funcionários públicos permanecessem em casa. Os ministérios, agências e comissões envolvidas nas acções de combate ao surto não foram afectados por esta directiva. Embora essas medidas tivessem compensado um pouco pela perda de receitas, foram insuficientes face à escala da crise.

[11] *Ibid.*
[12] *Ministry of Finance and Development Planning (2014) The government of Liberia and development partners' contributions in response to the Ebola crisis.*

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Para fazer face aos custos do combate ao Ébola, o governo liberiano trabalhou com parceiros de desenvolvimento. A receita externa, proveniente de subvenções, permitiu ao governo aumentar a despesa pública associada ao Ébola. O Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento criou o National Ebola Trust Fund, o fundo nacional de combate ao Ébola, para "reunir os recursos do Governo da Libéria, dos parceiros empresariais e de desenvolvimento, bem como dos cidadãos e amigos da Libéria, para efectivamente combater o surto de Ebola."[13] No auge da crise, o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento desenvolveu as suas actividades junto do Ministério da Saúde para custear a resposta, fazer o acompanhamento das despesas e poder responder melhor às exigências em constante mutação. Reuniões regulares com o Conselho de Ministros, com a Equipa de Gestão Económica, bem como com os técnicos do orçamento e das finanças nos ministérios, agências e comissões permitiram ao ministério preparar actualizações do orçamento, adaptar/rever as políticas existentes e monitorizar as políticas.

Apesar de estas medidas destinadas a conter despesas não associadas ao combate ao Ébola e a aumentar as receitas externas para atender às exigências específicas do combate ao Ébola, a dívida pública aumentou de 27% para 36% do PIB como resultado da crise. O governo viu-se obrigado a solicitar recursos suplementares da Assembleia Nacional, que foram aprovados, incluindo uma contribuição de emergência de US$ 20 milhões em 2014.

ILAÇÕES COLHIDAS: COMO MELHOR PLANEAR PARA CRISES FUTURAS?

A gestão das pressões orçamentais, como o surto do Ébola na Libéria, oferece uma oportunidade para avaliar a melhor forma de mitigar outros riscos no futuro. O Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento iniciou esse processo imediatamente após a Libéria ter sido declarada livre de Ébola em Junho de 2015. O Plano de Estabilização e Recuperação Económica descreve a abordagem do governo liberiano quanto a uma melhor definição de planos para crises futuras. A abordagem consiste em duas estratégias gerais: a diversificação económica para recuperar o crescimento económico, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade; e consolidar as finanças públicas e garantir a prestação de serviços.

A Libéria identificou várias formas de diversificar a sua economia e revitalizar o crescimento económico de forma inclusiva e com vista a criar empregos. Estas incluem a criação de um ambiente favorável aos sectores agrícola e agrossilvopastoral. Embora seja possível prever incentivos fiscais nos orçamentos para o sector mineiro com vista a manter os investimentos existentes, é imprescindível agregar valor no sector agrícola para reduzir a dependência da Libéria das receitas provenientes do sector mineiro. De modo a estimular a inovação e o crescimento nos sectores de serviços e indústria, a Libéria pretende aumentar a capacidade de produção e distribuição de energia eléctrica. Também é imprescindível dar resposta às necessidades de infra-estruturas rodoviárias para manter os investimentos actuais dos investidores no sector mineiro.

O exercício de 2015/16 destacou a necessidade de diversificação económica para fortalecer a prestação de serviços e a resiliência orçamental para reduzir a vulnerabilidade a factores externos. Na sequência da crise, a Libéria viu-se obrigada a reduzir a sua despesa em US$ 13 milhões em 2015/16 face às estimativas anteriores, incluindo a redução das despesas correntes em 35%. Esta situação ocorreu porque dois factores contribuíram para os défices das receitas associadas ao Ébola. Em primeiro lugar, a ajuda externa, tão crucial para aumentar as despesas públicas em 2014/15, foi reduzida em metade em 2015/16, antes de a actividade económica atingir a plena recuperação, o que demonstrou que a assistência prestada pelos parceiros de desenvolvimento não é permanente e que pode ser considerada como um fundo de contingência ou reserva. Em segundo lugar, o surto do Ébola na Libéria demonstrou a vulnerabilidade das receitas provenientes dos produtos de base a mudanças no mercado global. As mudanças no preço mundial do minério de ferro e da borracha contribuíram para a redução das receitas provenientes das royalties de minerais em 67% no exercício financeiro de 2015/16. Apesar de ter ocorrido muito depois de a Libéria ter sido declarada livre de Ébola, contribuiu para agravar o défice de receitas causado pelo Ébola. Isto revela que as pressões orçamentais num país como a Libéria não são apenas resultado de eventos externos discretos como um surto de Ébola. A diversificação económica representa uma forma de protecção crucial contra tais eventos e outros riscos orçamentais a longo prazo.

[13] *Ibid.*

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

O governo da Libéria também de apercebeu da importância de melhorar o sistema de saúde e de dar resposta a outras necessidades de capital humano também para reduzir os efeitos de choques como o surto do Ébola. Antes da crise, os profissionais de saúde na Libéria eram financiados principalmente por parceiros de desenvolvimento. Para proteger os seus interesses a longo prazo, o governo da Libéria começou a integrar esses trabalhadores nas folhas de pagamento da função pública. Embora isto tenha agravado a pressão nos recursos já escassos no curto prazo, a intenção era de criar sistemas de saúde resilientes a longo prazo, assim permitindo que o governo pudesse controlar melhor o número de profissionais de saúde e assim assegurar uma maior estabilidade no sistema. O governo também se apercebeu que o abastecimento fiável de energia e estradas contribuiria para melhorar o acesso a serviços de saúde de qualidade e, assim, contribuir para conter futuros surtos de vírus e conter os custos dos mesmos para os orçamentos públicos.

A melhoria dos sistemas de saúde também pode contribuir para mudar as atitudes e normas culturais. Os enterros tradicionais na Libéria contribuíram para o contágio pelo vírus do Ébola em razão de rituais que incluem tocar no cadáver infectado. As campanhas de sensibilização pública explicando os motivos pelos quais essas tradições não podem ser observadas em tempos de crise contribuíram para mudar as práticas tradicionais.

Para atender adequadamente a essas despesas adicionais, o governo liberiano procurou reforçar as finanças públicas ao:

- Melhorar a administração da receita para promover o cumprimento das leis tributárias.
- Reforçar a governação económica para garantir a prestação de contas em matéria da aplicação dos recursos públicos.
- Dar prioridade a despesa pública que promovesse a eficiência na aplicação dos parcos recursos.

Estes objectivos ficaram patentes durante o surto de Ébola. De acordo com Alieu Fuad Nyei, Ministro Adjunto da Despesa no Departamento do Orçamento do Ministério de das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento, a necessidade da descentralização é uma das principais ilações colhidas do surto do Ébola. "Um governo altamente centralizado é ineficiente", argumentou ele durante a conferência. Também reage com maior lentidão. Os serviços descentralizados podem reagir a crises como um surto de Ébola com mais rapidez do que o governo central, porque estão localizados mais perto das necessidades. No futuro, será imperativo melhorar a coordenação com as autoridades subnacionais e as redes existentes para preencher as lacunas a nível da prestação de serviços e enfrentar crises com maior prontidão.

Em resumo, o surto de Ébola na Libéria demonstrou que as falhas na prestação de serviços pelos sectores, que por sua vez contribuem para o agravamento de crises, não resultam de deficiências em apenas um sector. Os serviços de saúde não afectam apenas a saúde. A crise do Ébola demonstrou que as fragilidades do sistema de saúde foram agravadas pela falta de infra-estruturas (no sector da saúde e outros), capital humano insuficiente, sistemas fracos de ensino público e deficiências na coordenação entre os níveis central e regional.

> *"Os serviços descentralizados podem reagir a crises como um surto de Ébola com mais rapidez do que o governo central, porque estão localizados mais perto das necessidades."*

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

FORMULAÇÃO DE ORÇAMENTOS MAIS CAPAZES DE FAZER FACE A CALAMIDADES NATURAIS EM MADAGÁSCAR

UMA CONSTANTE AMEAÇA: CICLONES E A CONJUNTURA ECONÓMICA

Madagáscar é um país rico em recursos naturais. A ilha está dotada de vastas extensões de terras aráveis, susceptíveis de sustentar a agricultura, um litoral considerável para o seu sector pesqueiro e vastas florestas para sua indústria madeireira. Estas indústrias representam uma quarta parte do PIB do país e empregam cerca de 80% da população, embora o desmatamento e a erosão do solo representem uma ameaça crescente para as receitas e os postos de trabalho na agricultura e na exploração madeireira. Além da agricultura, da pesca e da agrossilvopastoria, a economia malgaxe é composta por têxteis, exploração mineira e turismo. As exportações de têxteis e vestuário têm vindo a aumentar depois de o país ter obtido acesso livre de direitos aduaneiros aos mercados dos Estados Unidos e da Europa no início dos anos 2000. O aumento dos preços dos produtos de base, como o níquel, o titânio, o cobalto, o ferro, o carvão e o urânio, contribuiu para atrair empresas mineiras estrangeiras, que investiram biliões de dólares no país. O vasto litoral e as florestas de Madagáscar atraem turistas, duplicando a contribuição do turismo para o PIB nos últimos 20 anos.

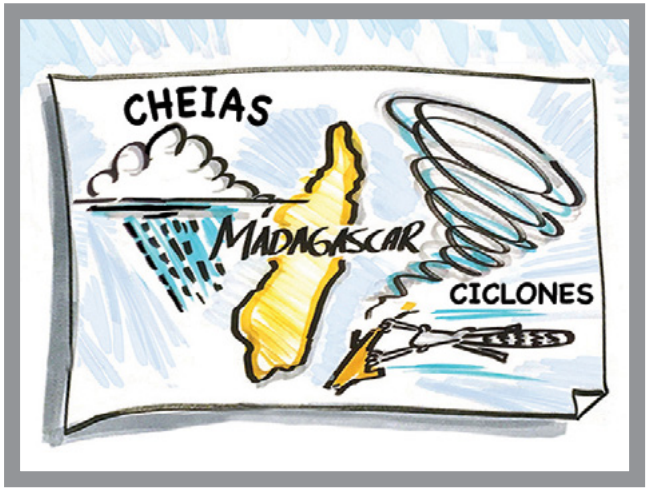
O golpe de estado em 2009 pôs termo ao crescimento económico e produtividade do país. A saída dos parceiros de desenvolvimento, empresas mineiras estrangeiras e outros investidores deixaram o governo destituído de meios financeiros e com poucos recursos para assegurar o crescimento da economia e responder aos desafios do desenvolvimento. Esta estagnação económica agravou a pobreza e o fosso da pobreza. A pobreza extrema aumentou de 68,7% em 2001 para 80% em 2010, diminuindo ligeiramente em 2012 para 77,8%.[14] O fosso de pobreza (o défice médio do limiar da pobreza) é de cerca de 40% (estatísticas de 2010), um valor consideravelmente superior à média de 16,5% para a África subsaariana. Estas estatísticas são reflexo da gravidade da pobreza em Madagáscar.[15]

A instabilidade política após o golpe de estado afectou a capacidade do país de promover o contínuo crescimento dos seus sectores mais produtivos. Os cortes de energia incidiram sobre a produtividade da indústria têxtil. Além disso, a incapacidade de Madagáscar em cumprir os requisitos da Lei do Crescimento e Oportunidades para África dos Estados Unidos levou à supressão do acesso isento de direitos aduaneiros do país ao mercado dos Estados Unidos em Janeiro de 2010. Os atrasos na emissão de licenças mineiras, conjugados à queda dos preços dos produtos de base prejudicou o sector mineiro. As deficiências das infra-estruturas e uma rede reduzida de aeroportos no país condicionam o crescimento do sector turístico. Em geral, os desafios de desenvolvimento a longo prazo, aliados à instabilidade política, fragilizaram a economia e as finanças públicas do país, deixando-as pouco resilientes às calamidades naturais.

Sendo um país insular, Madagáscar é um dos países africanos mais expostos a catástrofes naturais, como ciclones e secas. A sua localização no Oceano Índico torna o país vulnerável não apenas a ciclones frequentes de baixa intensidade, mas também a ciclones raros e de alta intensidade. Em média, Madagáscar é assolada por três a quatro ciclones todos os anos. Ademais, entre o tempo presente e 2100, está previsto que o número de ciclones intensos venha a aumentar em até 46%, de acordo com os Serviços Meteorológicos de Madagáscar, cuja intensificação aumenta a exposição de Madagáscar à elevação do nível do mar e marés de tempestade. Os ciclones também têm um efeito devastador sobre as infra-estruturas do país (como escolas, centros de saúde e estradas), mas o país não pode se dar ao luxo de reconstruir as infra-estruturas após cada tempestade. Os cidadãos e as empresas são obrigados a recorrer a técnicas de padrão inferior na reconstrução, o que agrava a vulnerabilidade a futuros ciclones. Os ciclones, através do seu impacto directo nas infra-estruturas e efeitos resultantes para a actividade económica, bem como o custo para o erário público, impedem o crescimento económico, reduzindo a receita pública e aumentando a vulnerabilidade.

[14] *World Bank (2016) Programme Document for the Madagascar Public Finance Sustainability and Investment Development Policy Financing Operation.*
[15] *Ibid.*

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES



CICLONES SEM FIM: FAME, IVAN, JOKWE E CHEDZA

A época dos ciclones em Madagáscar é de meados de Novembro até Abril. Em 2008, três grandes ciclones atingiram Madagáscar consecutivamente. O ciclone Fame, de categoria 2, atingiu a ilha em Janeiro de 2008. Este foi seguido do ciclone Ivan, de categoria 4, em Fevereiro de 2008. Logo depois, o ciclone Jokwe, de categoria 3, assolou Madagáscar em Março de 2008. Estes ciclones afectaram 17 das 22 regiões de Madagáscar e causaram danos e perdas avaliados em cerca de US$ 333 milhões. Os sectores agrícola, pecuário e pesqueiro, que empregam a maioria do povo malgaxe, sofreram perdas equivalentes a US$ 103 milhões. Os sectores da habitação e da administração pública sofreram prejuízos e perdas totalizando US$ 127,6 milhões, enquanto os prejuízos e perdas do sector de transportes rondaram os US$ 45,7 milhões.

O efeito combinado dessas tempestades representou 4% do PIB em 2008. O crescimento do PIB real caiu 0,3% em 2008. Devido à redução das exportações agrícolas, a queda da receita do turismo e o aumento de bens importados, a balança de pagamentos diminuiu em 38% no mesmo ano. Os danos causados às infra-estruturas públicas, como escolas, centros de saúde e ministérios, também dificultaram significativamente a capacidade do governo de responder às tempestades, e as obras de reconstrução exigiram mais recursos do orçamento. O défice do orçamento geral aumentou de 4,9% para 5% do PIB em 2008.

Em 2015, o ciclone Chedza também teve um impacto económico negativo significativo no país. O turismo foi gravemente afectado, agravando ainda mais o crescimento económico já tímido no país. Além do ciclone, a greve da transportadora aérea nacional, Air Madagáscar, travou as actividades do sector. Por conseguinte, o crescimento real do PIB caiu de 3,3% para 3,1% em 2015. Face ao espaço de manobra orçamental reduzido, o governo malgaxe teve poucas opções para responder às constantes ameaças.

PLANO DE REDUÇÃO DO RISCO DE CALAMIDADES DE MADAGÁSCAR: DE RESPOSTA A PREVENÇÃO DE CALAMIDADES

O Ministério das Finanças e do Orçamento tinha poucas opções para lidar com o impacto dos ciclones. A medida imediata tomada pelo governo for a de reafectação de recursos do orçamento. Mas estes estavam longe de serem suficientes para recuperar os danos e as consequências das tempestades, e o espaço de manobra reduzido do orçamento não permitia despesas adicionais. O auxílio às calamidades por parte dos parceiros de desenvolvimento ajudou o Ministério das Finanças e do Orçamento a prestar assistência humanitária, mas esta limitou-se a curtos períodos após as calamidades. Devido às suas fracas capacidades orçamentais e de avaliar o que constituiria cobertura adequada, o Ministério das Finanças e do Orçamento não havia incluído a gestão de calamidades nos orçamentos até às tempestades de 2014/15.

Para reforçar estas capacidades, o ministério recebeu apoio técnico de parceiros de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Calamidades, a Iniciativa Centro-Europeia e a Comissão do Oceano Índico, para desenvolver e implementar modelos de avaliação do impacto das calamidades naturais de modo a determinar apropriadamente o custo do risco que representam aquando do processo de formulação do orçamento. Vários modelos são aplicados para conciliar a complexidade do orçamento e do planeamento para calamidades naturais. Com a ajuda do Gabinete das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, o Ministério das Finanças e do Orçamento agora utiliza o aplicativo "CATastrophe SIMulation" (CATSIM)[16] na simulação dos efeitos de eventuais catástrofes naturais para o país e realizar análises custo-benefício de diferentes respostas e suas implicações para o crescimento económico e a dívida do país. O modelo CIVEMPERT permite ao ministério avaliar o perfil de risco do país para elaborar planos melhores para fazer face a calamidades naturais. Ambos os modelos permitem ao governo considerar outras catástrofes naturais, como terremotos, cheias e secas.

[16] *International Institute for Applied Systems Analysis: http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/RISK/CATSIM.en.html.*

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Além de investir em melhores modelos de previsão, o governo realizou uma extensa Avaliação de Risco de Pós Calamidades em 2010. Esta avaliação centrou-se na elaboração de um código de construção resistente a ciclones. O país foi dividido em quatro zonas em função do nível de risco a que cada uma estava exposta (baseado nos códigos em vigor na Ilhas da Reunião e Tonga) e, em seguida, foram estudadas as fragilidades dos mecanismos de resposta a calamidades por zona.

Por último, com uma doação de US$ 1,2 milhões da Facilidade mundial para a redução de catástrofes e a reconstrução do Banco Mundial, Madagáscar desenvolveu um Plano Nacional de Redução dos Riscos de Calamidades e Adaptação às Alterações Climáticas. O plano inclui medidas para aumentar a resiliência aos ciclones nos sectores mais frequentemente afectados, inclusive através da elaboração e implementação de códigos relativos a infra-estruturas resistentes às alterações climáticas, tornando a despesa prevista no orçamento sensível ao clima, criando um fundo de contingência para resposta a calamidades e melhorando a capacidade de elaboração de planos para emergências.

GARANTIR QUE OS FUNDOS ESTEJAM DISPONÍVEIS AQUANDO DA OCORRÊNCIA DE UMA CALAMIDADE

Uma melhor compreensão dos custos e dos impactos médios anuais dos ciclones a longo prazo não resolveu a questão da falta de recursos. Além das ferramentas para definir adequadamente os custos dos riscos de exposição calamidades, o governo malgaxe introduziu vários mecanismos para garantir que os fundos estejam disponíveis quando necessário.

O primeiro mecanismo é um fundo de contingência, criado mais recentemente com o apoio da ***Global Facility*** e outros. Substituiu ou complementou o fundo de reserva geral/margem de planeamento, que provou ser inadequado ou indisponível para fazer face às necessidades de resposta a calamidades quando ocorriam.

CAIXA 2 O USO DE FUNDOS DE CONTINGÊNCIA E DE RESERVA NOS ORÇAMENTOS

Os fundos de contingência e de reserva são recursos próprios de um país, reservados para a gestão de riscos. Normalmente, um fundo de contingência/emergência é colocado numa uma conta especial para ser aplicado num conjunto limitado de riscos pré-identificados, a ser acedido quando esses riscos ocorrem. Geralmente, os fundos de contingência ou de emergência têm uma base jurídica, quer estejam consagrados nas constituições dos países ou na lei de base das finanças públicas. Isto porque os fundos são afectados a uma conta específica associada à conta das receitas centrais. Os fundos de contingência exigem planeamento estratégico para garantir que sejam reforçados e/ou financiados: efectivamente, têm que ver com o "poupar para os dias difíceis". Exigem um compromisso da parte do Ministério das Finanças, do executivo, e da legislatura, no sentido de garantir que sejam aplicados apenas para as finalidades preconizadas. Podem ser acumulados ao longo de muitos anos. Os ministérios das finanças devem estabelecer instituições, procedimentos e directrizes relativamente à aplicação desses recursos, caso a lei não o especifique.

Os fundos de reserva (ou margens de planeamento) representam uma margem reservada no momento do planeamento do orçamento para gerir riscos externos, défices de receita e/ou exigências de despesas inevitáveis e imprevistas não identificados, susceptíveis de surgir durante o período de planeamento (ou exercício orçamental). Trata-se de uma alternativa ao planeamento para "os tempos difíceis". À semelhança dos fundos de contingência, os fundos de reserva exigem disciplina do executivo e da legislatura para que não sejam aplicados sem razão plausível, abrindo espaço orçamental para os anos vindouros.

Embora os fundos de contingência e de reserva possam ajudar os países a reduzir os efeitos das catástrofes naturais, na maioria dos casos são insuficientes para fazer face os impactos de uma catástrofe natural.

3: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

O fundo de contingência, uma conta especial de tesouraria, é administrado pelo Escritório Nacional de Gestão de Riscos e Calamidades, subordinado ao Gabinete do Primeiro Ministro e responsável por coordenar a gestão dos riscos e das respostas em nome do governo. Trata-se de uma prática de gestão de calamidades aplicada em todo o mundo (ver o exemplo de Moçambique na Caixa 3).

Na prática, os fundos nesta conta são aplicados principalmente para financiar subsídios e garantir a segurança alimentar durante períodos de calamidades naturais.

Outro factor característico de Madagáscar é que, embora os fundos estejam previstos no orçamento, a transferência efectiva dos fundos para a conta especial junto do tesouro nacional dá-se somente no fim do ano. O exercício orçamental em Madagáscar é de Janeiro a Dezembro. Durante o primeiro trimestre de cada exercício, a receita pública é baixa. O primeiro trimestre do ano também coincide com o período dos ciclones. Assim, é possível que, aquando da ocorrência de um ciclone, não existam ainda recursos suficientes disponíveis para financiar as acções de resposta. A boa gestão de caixa do fundo é uma aspecto imprescindível para assegurar a disponibilidade de recursos a serem aplicados nos fundos especiais de contingência e de reserva gerais.

É possível que não existam recursos financeiros porque o fundo não é reabastecido pelo orçamento nos anos sem calamidades, embora o orçamento contenha essa rubrica. Isto significa que o fundo deixa de desempenhar a sua função, ou seja, deixa de criar poupanças para o momento da ocorrência de uma calamidade.

Um segundo mecanismo é o Mecanismo de Resposta Imediata do Banco Mundial, tratando-se de uma concessão concedida a determinados países para aceder a US$ 5 milhões ou 5% do apoio ao Banco Mundial acordado, mas não desembolsado (o que for maior) para financiar as acções de emergência em resposta a calamidades. Permite o desembolso de recursos umas semanas, em vez de meses, após uma emergência.

Um terceiro mecanismo é o fundo africano de Capacidade de Resposta a Riscos, que oferece seguros contra riscos de calamidades. O governo malgaxe pediu à agência para preparar apólices de seguro específicas para o país para cobrir perdas e danos causados por catástrofes naturais. O perfil de risco do país desenvolvido pelo ministério permite ao governo incluir os prémios de seguro nas rubricas de despesas no orçamento. A boa prática também sugere que, além de incluir os custos dos prémios de seguro, sejam igualmente incluídas no orçamento informações sobre a finalidade do passivo contingente e a exposição global do passivo contingente.

ILAÇÕES COLHIDAS: RESPOSTA DE MADAGÁSCAR ÀS CALAMIDADES NATURAIS FREQUENTES

Vivendo em constante ameaça, o governo de Madagáscar fez um esforço significativo para incluir os riscos decorrentes de catástrofes naturais no seu processo de formulação dos orçamentos. Percebeu que não podia se concentrar apenas na resposta a calamidades, mas também precisava de planear melhor para o futuro. Dado os múltiplos riscos de calamidades naturais que Madagáscar enfrenta ao longo do exercício fiscal, seria imperioso identificar os riscos e os seus potenciais impactos na economia e no orçamento. O governo desenvolveu modelos para definir os parâmetros dos eventuais efeitos negativos e realizou uma análise custo-benefício de diferentes estratégias de mitigação e adaptação, como também das respectivas implicações para o crescimento económico e a dívida. O Plano Nacional de Redução dos Riscos de Calamidades e Adaptação às Alterações Climáticas contém estratégias para tornar as despesas orçamentais existentes sensíveis às alterações climáticas, tendo o país implementado três mecanismos principais para financiar as acções de resposta, na eventualidade de ocorrer uma catástrofe.

CAIXA 3

INSTITUTO MOÇAMBICANO PARA A GESTÃO DE CALAMIDADES

Mecanismos de reacção rápida são fundamentais para a gestão de calamidades naturais. Normalmente, os países africanos criam um órgão central responsável pela gestão e coordenação da resposta do governo a uma calamidade natural. Em Moçambique, o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades gere a resposta do país às calamidades naturais. Os recursos são centralizados para assegurar uma reacção rápida a tais calamidades. Porém, o instituto nem sempre dispõe de recursos financeiros adequados para responder à calamidade em todas as suas vertentes.

CAPÍTULO 4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

INTRODUÇÃO

Por Joana Bento[17]

O orçamento equipara-se a uma declaração política que descreve como os governos visam cumprir os seus objectivos políticos. Durante o processo orçamental, as decisões de ordem técnica e política normalmente seguem um processo iterativo, onde ministérios, departamentos e agências negociam os seus envelopes e defendem o que acham ser as afectações mais eficientes.

Por vezes, durante o processo orçamental, é difícil contabilizar os impactos de choques imprevistos no orçamento anual. A última década foi caracterizada por uma série de choques imprevistos, nomeadamente a crise financeira mundial e o colapso dos preços dos produtos de base, que levaram os governos a reduzir o investimento público e aumentar as suas taxas de endividamento. Porém, muitos dos choques foram causados por pressões resultantes de decisões em grande parte sob o controlo do governo, como resgates pelo tesouro nacional e o custo dos subsídios de segurança social. Nesses casos, as decisões eram previsíveis, mas o orçamento não fazia previsão suficiente pelo risco que representavam.

Além das escolhas de ordem técnica, o equilíbrio político do poder pode também afectar as decisões orçamentais. Normalmente, os técnicos do orçamento desempenham o papel de árbitros entre as exigências infinitas e os recursos limitados, orientados pelas preferências políticas do governo então no poder. Os dois estudos de caso nesta secção destacam os desafios únicos que representam as exigências de aumento de despesas. Em ambos os casos, as pressões orçamentais crónicas - presentes no momento de formulação do orçamento, mas não priorizadas – acabam por se transformar em crises.

O primeiro estudo de caso explora a forma como o movimento que visava a supressão das propinas no ensino superior *"fees must fall"* na África do Sul, uma contestação pública contra o aumento das propinas universitárias, afectou o orçamento. Baseia-se na apresentação feita por Michael Sachs, Director-Geral Adjunto do Tesouro Nacional da África do Sul, encarregado do Gabinete do Orçamento[18], na Conferência da CABRI. O segundo estudo de caso examina as pressões decorrentes da gestão dos salários da função pública em Côte d'Ivoire e Burkina Faso. Estes casos foram apresentados por Traore Tiede, Director do Orçamento Nacional no Ministério da Economia e das Finanças em Côte d'Ivoire, e Vieux Abdoul Rachid Soulama, Director Geral de Orçamento do

> *"As expostas a esses tipos de pressões exigem esforços redobrados de comunicação estratégica para explicar os compromissos e exigir a prestação de contas dos decisores."*

[17] *Joana Bento é perita em matéria da gestão das finanças públicas no Secretariado da CABRI, responsável pela transparência orçamental e prestação de contas.*
[18] *Na data da publicação, Michael Sachs havia demitido-se deste cargo no Tesouro Nacional.*

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

Ministério da Economia, Finanças e Desenvolvimento no Burkina Faso. Os choques, embora distintos em termos do seu carácter e contexto, revelam padrões similares.

Normalmente, estes choques começam com exigências sociais que não são tidas em consideração no processo de formulação do orçamento, mas merecem a atenção dos governos para promover o capital político. O espaço complexo entre pressões ascendentes e descendentes é o que torna esses tipos de choques particularmente difíceis de gerir.

Primeiro, o processo de tomada de decisão é em grande parte afastado do gabinete do orçamento, dando-se uma importância secundária aos critérios de eficiência. Nesta situação, a comunicação efectiva dos custos e dos benefícios das escolhas políticas aos formuladores de políticas reveste-se de suma importância. De igual modo, as expostas a esses tipos de pressões exigem esforços redobrados de comunicação estratégica com actores e agentes externos - para explicar os compromissos políticos e exigir a prestação de contas pelas decisões tomadas. No entanto, a transparência não garante que os compromissos sejam efectivamente entendidos. Os países precisam também de instituições e de grupos de reflexão com conhecimentos profundos dessas questões sociais para enriquecer o debate público e esclarecer o cidadão comum.

Em segundo lugar, embora ocorram durante um exercício fiscal, os choques são o resultado de pressões que têm vindo a ser exercidas ao longo do tempo. Frequentemente, apontam para fragilidades institucionais no domínio da gestão das finanças públicas e/ou pressões políticas que não foram atendidas. São precisamente estes aspectos que dificultam a sua gestão: quando os governos chegam a reconhecer esses choques, a credibilidade das instituições já está comprometida, o que agrava o descontentamento social e reduz o poder do executivo para apresentar alternativas políticas credíveis.

A gestão dos riscos não depende apenas dos processos, das práticas e dos instrumentos aplicados pelos ministérios das finanças. Por exemplo, muitos países africanos introduziram regras orçamentais para fazer frente a agendas políticas susceptíveis de influenciar o orçamento, e para assegurar que o governo não contraia dívida além das suas capacidades. As regras protegem os políticos que encaram o orçamento com prudência, mas não impedem aqueles que estão determinados a gastar mais ou a tributar menos do que as regras permitem (Schick, 2003).[19] Os políticos influenciam as decisões orçamentais, e a pressão social subjacente aos choques serve de poderoso incentivo político. A boa gestão das exigências sobre o orçamento depende não só da credibilidade das instituições que regem o processo orçamental, mas também da capacidade do ministério das finanças de comunicar devidamente - aos cidadãos e aos decisores políticos - os custos das escolhas políticas.

[19] *https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf*

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

SUPRESSÃO DE PROPINAS: GESTÃO DO CUSTO DO AUMENTO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA O ENSINO SUPERIOR NA ÁFRICA DO SUL

EXIGÊNCIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR MAIS ACESSÍVEL: O CHOQUE EM CONTEXTO

Em Outubro de 2015, o Ministro das Finanças da África do Sul apresentou a declaração de política orçamental de médio prazo - que continha as previsões da conjuntura económica e os objectivos da política orçamental para os próximos três anos - ao Parlamento, enquanto decorriam manifestações no exterior das instalações.

Os alunos universitários protestavam contra o aumento das propinas no ensino superior. As universidades da África do Sul gozam de autonomia; fixam as suas propinas, e o governo contribui com cerca de 30% do seu financiamento. Em Outubro, quando a Universidade do Witwatersrand anunciou um aumento de 10% das propinas para o ano seguinte, irromperam protestos no campus. O campus foi encerrado, mas os protestos espalharam-se rapidamente por todo o país quando as outras universidades anunciaram o aumento de propinas. Isso marcou o início do movimento ***"fees must fall"*** na África do Sul.

Na altura, a África do Sul deparava-se com uma perspectiva económica preocupante, caracterizada por baixos níveis de crescimento do PIB desde 2013, o que colocou o défice orçamental sob pressão e enfraqueceu sua situação de endividamento. O crescimento baixo e frágil também levou a que o governo fosse confrontado com escolhas difíceis entre gerir os desequilíbrios orçamentais e externos e atender aos desafios sociais (desemprego, pobreza e desigualdade). Concomitantemente, os acordos colectivos com a função pública em relação aos salários superaram a taxa de inflação, colocando mais pressão sobre a capacidade de contabilizar a despesa das acções sociais no orçamento.

A declaração de política orçamental de médio prazo é um evento importante na África do Sul. Delineia as expectativas para o orçamento e apoia a previsibilidade na orientação política e orçamental do governo a médio prazo. Em 2015, revestia-se de particular importância: os investidores internacionais esperavam uma forte orientação política em relação à consolidação orçamental, e as agências de notação avaliavam a credibilidade da dívida sul-africana. A partir de 2012, o quadro de despesa de médio prazo (QDMP) fundamentava-se em critérios de consolidação orçamental e o Tesouro Nacional estava empenhado em utilizar este quadro como um limite fixo para os seguintes três anos. Qualquer nova política a médio prazo não deveria exceder esses limites máximos.

No dia 23 de Outubro, dois dias depois de o Ministro das Finanças ter comunicado a declaração de política orçamental de médio prazo, o presidente anunciou congelamento das propinas universitárias. Esta decisão exigiu que o Tesouro Nacional encontrasse forma de absorver uma despesa adicional estimada em US$ 1 bilião nos três anos seguintes.

> *"Na África do Sul, temos a sorte de ter um quadro de despesa de médio prazo bem formulado e robusto que fundamenta o nosso orçamento e, embora essas instituições sejam fortes, estão constantemente a ser desfiadas."*
>
> *- Michael Sachs na Conferência da CABRI.*

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

Crédito fotográfico: Ashraf Hendricks/GroundUp

RESPOSTA: PONDERANDO A DISCIPLINA ORÇAMENTAL FACE ÀS REIVINDICAÇÕES SOCIAIS

A 9 de Dezembro, uma equipa do Tesouro Nacional reuniu-se com o Conselho de Ministros para apresentar toda a amplitude de opções de resposta e respectivas implicações. Os gestores do orçamento tiveram de apresentar uma estratégia para financiar o valor de US$ 1 bilião não orçamentado nos próximos três anos. Podiam optar por não exceder os limites do QDMP ao reestruturar a despesa existente ou aumentar a receita ao aumentar os impostos, ou contrair empréstimos adicionais, ou uma ou outra combinação destas opções.

As perspectivas económicas reduziam as opções disponíveis para combater esse choque orçamental. O reforço das receitas pelo aumento dos impostos prejudicaria ainda mais o crescimento económico. Um maior endividamento colocaria a sustentabilidade orçamental a médio prazo da África do Sul sob pressão e possivelmente levaria a que as agências de notação baixassem o país para a categoria de investimento especulativo ("junk"). A possibilidade de expandir a despesa global dissipou ainda mais com a destituição súbita do ministro das finanças, que contribuiu para agravar a incerteza sobre as perspectivas económicas e a pressão sobre o orçamento de 2016, a ser apresentado em Fevereiro. Nos dias que se seguiram à destituição do ministro, o rand desvalorizou em 10,5%, eliminando meio trilião de randes do valor dos títulos e obrigações sul-africanos e causando a fuga dos investidores. Embora o rand e os mercados tivessem recuperado em 2016, o evento contribuiu, indubitavelmente, para desacelerar o crescimento económico, resultando num espaço orçamental ainda mais constrangido e um orçamento mais imprevisível.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

Nesse contexto, o Tesouro Nacional optou por repriorizar a despesa, reconhecendo a importância de reduzir ao máximo os impactos nos projectos sociais. Adoptando, um processo transparente, apresentou aos dirigentes políticos as opções e as soluções de compromisso para que a despesa pudesse ser repriorizada dentro dos limites existentes. Formas em que o financiamento poderia ser feito sem exceder os limites orçamentais incluíam:

- Encerrar programas públicos de fraco desempenho.
- Reduzir as verbas atribuídas a grandes projectos de infra-estruturas públicas.
- Adiar os programas de infra-estruturas sociais do governo.
- Transferir recursos das instituições de formação sectorial - financiadas por impostos consagrados distintos aos do ensino universitário – que, na altura, registavam um excedente.
- Reduzir os orçamentos administrativos, impondo um corte em todos os programas e congelando os salários em todo o sector público.

Embora procurasse aderir aos limites, o governo reduziu as respostas possíveis. O corte em grandes projectos de infra-estruturas ou o congelamento dos salários da função pública não eram opções viáveis. No fim, foram feitos cortes ao orçamento do governo nacional a nível de todas as rubricas, sobretudo a expansão de postos de trabalho na função pública e as transferências para entidades públicas com excedentes substanciais. Os orçamentos provinciais também foram afectados, sobretudo as subvenções condicionais a projectos de infraestrutura social nas províncias.

Para compensar o aumento de 0% das propinas para o ano lectivo de 2016, o governo aumentou os subsídios às universidades. As previsões eram que os subsídios crescessem a uma taxa média anual de 10,9% nos três anos seguintes, e as dotações para o Sistema Nacional de Ajuda Financeira aos Estudantes, que presta apoio a alunos universitários com dificuldades financeiras, aumentaram 18,5%. No orçamento de 2016, foram adicionados R$ 6 biliões para os subsídios universitários, dos quais 2,5 biliões foram afectados ao sistema de ajuda financeira. Outros R$ 6 biliões foram afectados para novos alunos com dificuldades financeiras para o ano lectivo de 2016 e anos posteriores. Porém, na data da implementação da política, o pressuposto era que as propinas seriam aumentadas como habitual nos anos seguintes.

ILAÇÕES COLHIDAS: DAR PRIORIDADE A SOLUÇÕES DE CURTO PRAZO AO DESCURAR O MÉDIO PRAZO

A combinação de pressões ascendentes e descendentes tornou a questão das propinas do ensino superior difíceis de gerir. A ampla cobertura dos protestos dos alunos pelos meios de comunicação social gerou simpatia pelas reivindicações dos alunos. Em simultâneo, vários níveis de governo tiravam partido dessas pressões da base para promover as suas agendas políticas e financeiras. Seguem-se as lições que podem ser extraídas deste estudo de caso.

Manutenção da credibilidade do orçamento

No curto prazo, o Tesouro Nacional conseguiu responder ao choque, demonstrar flexibilidade no sistema orçamental e manter a confiança dos investidores. As opções de resposta agradaram às agências de notação de crédito e os investidores estrangeiros, que viram a decisão política como um compromisso contínuo para com a consolidação fiscal. No entanto, a escolha da resposta teve um efeito diferente nas contas públicas e na credibilidade orçamental a médio prazo.

Inadvertidamente, o Tesouro Nacional havia transmitido a mensagem que o orçamento era um pote de recursos sem fim, desde que fosse exercida pressão social e política suficiente. O governo demonstrou que é possível atender às reivindicações - mesmo fora do processo orçamental - se essas fossem promovidas com força suficiente. Os departamentos e agências aproveitaram a oportunidade para exigir o aumento das verbas orçamentais para políticas que tinham estado a desenvolver nos últimos 10 anos para atender a pressões sociais específicas. Ademais, no ano seguinte, quando começaram as discussões sobre os aumentos das propinas universitárias para 2017, reiniciaram, e agravaram-se significativamente, as manifestações reivindicando um ensino superior totalmente gratuito. O mesmo exercício de priorização teve de ser efectuado em relação ao orçamento de 2017. Assim, a África do Sul, ao demonstrar flexibilidade quando respondeu ao problema de imediato, comprometeu a credibilidade e a eficiência do processo orçamental alocativo futuro.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

Comunicação das implicações para as políticas/custos

Perante a conjugação de pressões ascendentes e descendentes, o gabinete do orçamente fica destituído do poder de tomar decisões sobre escolhas de políticas. Nesta situação, o Tesouro Nacional limitou-se a informar os decisores sobre as opções políticas e as implicações das suas escolhas. Embora as instituições orçamentais tenham respondido com eficácia ao choque sem prejudicar a situação orçamental, não conseguiram sensibilizar os decisores e os dirigentes políticos em relação às consequências a longo prazo.

O Tesouro Nacional encontrou-se numa posição fragilizada, em parte porque os custos dessa escolha política não foram devidamente comunicados ou entendidos, não obstante um processo orçamental transparente. Os protestos estudantis na África do Sul foram relatados extensivamente nos meios de comunicação, suscitando um debate público generalizado sobre a reorientação de recursos e reformas no sistema educacional. No entanto, os perigos do financiamento adicional para o ensino superior foram difíceis de comunicar aos sul-africanos.

O acesso e a participação no ensino superior na África do Sul, como em muitos outros países, é dominado por pessoas mais abastadas. O principal problema para os pobres na África do Sul não é que não dispõem dos meios financeiros para aceder ao ensino superior. O problema reside no facto que menos de 5% deles têm notas suficientes para ingressar no ensino universitário.

Os exemplos de outras partes do mundo revelam que o ensino superior gratuito em sociedades altamente desiguais beneficia principalmente as camadas mais privilegiadas (elite política e empresarial), que possuem o capital social, cultural e económico necessário para aceder, participar e serem bem-sucedidos nos estudos.[20] Isto é particularmente relevante em países onde se registam disparidades significativas na qualidade do ensino primário e secundário entre as comunidades mais pobres e as mais abastadas, como na África do Sul. Efectivamente, a redução das propinas no ensino superior contribui para ampliar, ao contrário de reduzir, a desigualdade em todo o sistema, excepto quando as próprias universidades introduzem medidas internas para o subsídio cruzado de alunos. Ao concordar em financiar propinas universitárias mais baixas, o governo sul-africano efectivamente pôs em xeque as suas políticas pró-pobres - incluindo a nível do ensino primário e subsídios sociais - para alargar o acesso ao ensino superior, a um custo reduzido, a cidadãos predominantemente mais ricos. Ficamos sem saber se o desfecho teria sido outro se as dificuldades tivessem sido mais bem comunicadas ao público, assim aliviando a pressão e permitido uma solução mais sustentável à crise.

Um nexo político-orçamental desafiador

Não era primeira vez que se registavam manifestações contra o aumento das propinas na África do Sul: as universidades das comunidades desfavorecidas do país há muito que tinham vindo a contestar os custos do ensino superior, embora, em grande parte, tenham sido ignoradas pelos meios de comunicação. A pressão em torno do financiamento do ensino superior tinha vindo a agravar-se há muitos anos antes dos eventos de 2015. Desde o início do processo democrático na África do Sul em 1994, as universidades registaram um aumento considerável no número de alunos, sem o aumento de financiamento dessas instituições correspondente à procura no ensino superior que abriu o acesso a todos os membros da sociedade. Face ao financiamento inadequado das universidades por parte do governo, estas viram-se obrigadas a procurar financiamento próprio, principalmente através das propinas cobradas dos alunos.

Apesar do aumento das subvenções e subsídios para o ensino superior, em particular programas de ajuda financeira, a proporção de grupos historicamente desfavorecidos no sistema de ensino superior continua desproporcional à sua representação demográfica.[21] Além disso, há uma maior hipótese de não concluírem os cursos - um legado da desigualdade na educação durante o período do apartheid.

[20] P Langa, G Wangenge-Ouma, J Jungblut e N Cloete (2016) "South Africa and the illusion of free higher education" in University World News, Issue 402.
[21] Council for Higher Education (2015) Vital Statistics Public Higher Education 2015. Council for Higher Education: Pretoria.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

As manifestações também levantaram a questão da classe omissa, consistindo nos alunos habilitados a ingressar no ensino superior, mas sem meios financeiros para pagar as propinas universitárias e que não podem aceder aos subsídios dirigidos aos membros mais pobres da sociedade. O desafio para o planeamento de políticas na era pós-apartheid é alcançar o nível certo de priorização entre programas e políticas pró-pobres e políticas que respondem ao legado dos desequilíbrios gerados pelo apartheid para aqueles que não são necessariamente pobres. De igual modo, essa priorização deve ponderar os resultados de investimento a curto e longo prazo em todo o sistema de ensino.

Respondendo ao choque específico versus gerindo a pressão

A resposta do Tesouro Nacional reagiu ao choque de forma eficaz, mas não deu resposta às questões políticas e orçamentais subjacentes que deram origem à pressão. Ademais, a resposta poderá ter enfraquecido o processo orçamental ao prejudicar a capacidade do Tesouro Nacional para financiar objectivos e planos políticos a longo prazo. O movimento "fees must fall", destacou a questão da prestação de contas a nível do nexo entre os objectivos políticos de longo prazo e o planeamento orçamental. As pressões crónicas exigem instituições fortes que ponderem factores de carácter técnico e pressões políticas para atender proactivamente às necessidades de desenvolvimento, ao promover a transformação social, dentro de limites orçamentais sustentáveis. Perante a ausência de tais instituições, as pressões orçamentais articuladas por certos grupos de cidadãos podem facilmente prejudicar as necessidades de desenvolvimento de todos. O movimento "fees must fall" também revelou a preponderância para a tomada de decisões destinadas a promover interesses políticos sem consideração pela sustentabilidade das dotações. Por muito que os técnicos do orçamento adiram rigorosamente aos devidos processos em cumprimento do seu mandato técnico, em última análise, são orientados por objectivos políticos. Contudo, são eventos como estes que oferecem uma oportunidade para reconhecer e enfrentar estas fragilidades institucionais.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

REIVINDICANDO O AUMENTO DE SALÁRIOS NA FUNÇÃO PÚBLICA: OS CASOS DE BURKINA FASO E CÔTE D'IVOIRE

Em muitos países em desenvolvimento, o governo é o maior empregador. A literatura sugere que a dimensão e o alcance do sector público tem vindo a aumentar consideravelmente desde o início da década de 1970 e que a estabilização da massa salarial nas economias avançadas tem sido acompanhada por um crescimento nas economias de baixo rendimento.[22] Nestes países, tem-se registado uma expansão das funções administrativas, conjugada ao aumento da capacidade de prestação de serviços para fazer face às necessidades de carácter social, particularmente nos domínios da saúde, da educação, do saneamento e da segurança. De igual modo, as pressões de ordem social e política, como o desemprego juvenil, frequentemente obrigam os governos a implementar programas alargados de recrutamento sem considerar as reais necessidades, inflacionando assim a massa salarial e pondo em risco a sustentabilidade orçamental.

A gestão da massa salarial tem importantes implicações orçamentais e macroeconómicas. O aumento dos salários da função pública pode estimular a inflação, possivelmente pondo em causa o papel estabilizador da política orçamental e provocar níveis crescentes de dívida pública durante períodos de recessão económica. A despesa elevada em remunerações também pode agir como factor condicionador das despesas prioritárias em infra-estruturas públicas e de protecção social, cruciais para o crescimento económico e a redução da pobreza.[23] Porém, a massa salarial é uma forma rápida e fácil para os governos assegurarem capital político, a detrimento das considerações de ordem técnica e desafios no médio a longo prazo.

As pressões associadas à massa salarial fazem-se sentir a vários níveis. As pressões cíclicas, como as reivindicações de aumentos salariais por parte dos sindicatos, podem contribuir para aumentar de forma imprevista a massa salarial e exercer pressão sobre o orçamento no decorrer de um exercício orçamental. Existem ainda pressões de ordem estrutural, como progressões salariais normais ou programas de recrutamento, que contribuem para inflacionar a massa salarial. Embora essas pressões não afectem necessariamente os orçamentos de um exercício, afectam os quadros de médio prazo em detrimento das afectações complementares destinadas à prestação de serviços públicos, como infra-estruturas públicas, manutenção, ou até manuais escolares.

A massa salarial do sector público na África Ocidental sempre foi elevada, apesar do aumento dos défices orçamentais, resultando em taxas elevadas de dívida pública. A massa salarial foi um dos factores que contribuíram para os fortes desequilíbrios orçamentais registados antes de 1994, contribuindo para as elevadas taxas de inflação, o que levou à desvalorização do franco CFA em 50%. Em conformidade com os seus objectivos de convergência, em 1994, a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) tomou uma posição forte contra o fardo pesado da massa salarial nos seus países membros. De acordo com as suas regras orçamentais, a proporção da massa salarial em relação à receita fiscal total não deve ultrapassar os 35%.

Historicamente, o Burkina Faso e a Côte d'Ivoire são os países que registam a maior proporção de remuneração pública face ao orçamento total, em comparação com o resto da região, registando valores de 40 e 45%. Os dois países nunca conseguiram atingir um valor inferior ao limiar de 35%, apesar das medidas envidadas para conter e reduzir a massa salarial. As directrizes da UEMOA também estabelecem uma regra relativa aos níveis do défice orçamental, que deve ser inferior a 3% do PIB de um país em qualquer exercício. Essas regras orçamentais condicionam a possibilidade de recorrer a empréstimos adicionais como resposta às pressões salariais, pelo que as reivindicações são geralmente atendidas pela redução das despesas de capital.

As políticas de remuneração e recrutamento têm sido objecto de escrutínio nos últimos anos, após a introdução das regras fiscais em 1994, particularmente porque os desequilíbrios orçamentais que suscitaram essas regras foram em parte causados pela elevada massa salarial. Conforme revelado nos dois estudos de caso, as questões mais prementes são o realinhamento contínuo dos salários reais entre sectores ou com escalas prescritas; aumento das taxas de emprego; e ajustamentos para recuperar o congelamento prolongado dos salários da função pública. Embora as pressões associadas à massa salarial possam ocorrer durante um determinado exercício, as reivindicações dos sindicatos e dos funcionários públicos são frequentemente resultado de uma acumulação de anos de pressão. Normalmente, devem ser abordadas por intervenções plurianuais, frequentemente em contextos macro-orçamentais caracterizados por elevados níveis de incerteza.

[22] *IMF (2016) Managing government compensation and employment – Institutions, policies and reform challenges.*
[23] *Ibid.*

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

Neste contexto, as pressões exercidas em diferentes frentes têm impedido o Burkina Faso e a Côte d'Ivoire de dar pleno prosseguimento às suas estratégias de contenção da massa salarial. As duas secções seguintes explicam como os dois países têm procurado gerir as pressões associadas à massa salarial do sector público ao longo dos anos.

CÔTE D'IVOIRE: ACUMULAÇÃO DAS PRESSÕES ASSOCIADAS À MASSA SALARIAL

Apesar da situação incerta da economia mundial, a Côte d'Ivoire registou um crescimento económico notável desde 2011. Em 2015, o PIB real cresceu 8,6%, impulsionado pelo forte investimento e consumo dos agentes económicos.[24] O Plano Nacional de Desenvolvimento para o período 2016-2020 focou no crescimento forte e inclusivo, em particular através do desenvolvimento privado estimulado por projectos de infra-estruturas públicas e melhoria dos serviços públicos. Contudo, a capacidade orçamental para promover projectos de investimento de capital tem sofrido uma corrosão gradual em razão do aumento das despesas operacionais, sobretudo a nível da massa salarial.

Nas últimas duas décadas, a massa salarial da Côte d'Ivoire sofreu um aumento notável, aumentando as pressões de ordem estrutural e cíclica exercidas sobre o orçamento. As pressões cíclicas associadas à massa salarial foram provocadas pelas reivindicações de aumento de salários por parte dos sindicatos, aumentos dos subsídios e regalias concedidos a várias esferas do governo (como bolsas de estudo ou tempo de trabalho adicional), bem como recrutamento excepcional (programa de desarmamento, desmobilização e reintegração).

Os resultados das negociações salariais anuais divergiam significativamente de um sector para outro, e até no seio dos próprios sectores, principalmente porque o governo não seguiu uma política de remuneração rigorosa. A disparidade entre o salário dos funcionários públicos era patente: funcionários públicos com os mesmos anos de serviço, habilitações literárias e grau estavam inseridos em escalões salariais diferentes.

Ao longo dos anos, o governo viu-se confrontado com reivindicações salariais inesperadas, frequentemente em razão da crescente frustração com as disparidades salariais. Estas reivindicações, difíceis de prever e cujos resultados eram difíceis de quantificar, geralmente não são contabilizadas aquando da preparação do orçamento. Os acordos salariais eram precedidos de negociações difíceis com professores, enfermeiros, médicos ou as forças armadas, enquanto o país sofria uma paralisação completa. Para atender às pressões cíclicas, o governo da Côte d'Ivoire teve que recorrer a mecanismos de ajustamento orçamental. Mas isto representa apenas uma pequena parte das pressões exercidas sobre a massa salarial.

As pressões cíclicas ocorreram frequentemente em combinação com a pressão mais estrutural resultante da progressão salarial automática. Até 1988, os funcionários públicos em Côte d'Ivoire recebiam um aumento salarial base por cada dois anos de serviço. No entanto, devido à pressão da massa salarial sobre o orçamento, todos os aumentos foram congelados até o antigo governo se ter comprometido a um descongelamento gradual (conforme explicado no parágrafo abaixo). Mesmo assim, entre 2000 e 2013, a despesa com salários aumentou em 129%, principalmente devido à forte expansão da função pública, bem como ao estatuto especial e vantagens concedidas a certas empresas públicas e aos sectores de saúde e educação.

O desafio da Côte d'Ivoire foi de encontrar um equilíbrio entre a melhoria do poder de compra dos funcionários públicos ao assegurar que a massa salarial não exercesse uma pressão excessiva sobre o orçamento - incluindo receitas fiscais e endividamento – nem prejudicasse as despesas de capital previstas no orçamento. Em 2009, o antigo governo prometeu o descongelamento retroactivo e gradual dos salários, a partir de 2014. A consequência disto foi que, a partir de 2014, o governo precisava de encontrar forma de contabilizar nos orçamentos futuros, a acumulação de 26 anos de prémios salariais na massa salarial, estimada em 125 biliões de francos CFA.

Resposta à acumulação de pressões associadas à massa salarial em Côte d'Ivoire

O governo de Côte d'Ivoire desenvolveu um amplo conjunto de respostas às pressões exercidas pela massa salarial. Em relação às pressões de ordem cíclica, as respostas mais frequentes passavam pela inclusão de uma provisão de 3% para fazer face às despesas não previstas na proposta de orçamento. Qualquer outra pressão teria de ser coberta pelas receitas que ultrapassassem as projecções orçamentais. Historicamente, o total das receitas em Côte d'Ivoire excediam as expectativas, assim contribuindo para reduzir os choques e permitir que o governo respondesse sem grandes cortes nas despesas sociais ou no agravamento dos níveis de endividamento. Porém, a resposta às pressões pontuais deu origem a uma mudança pronunciada do equilíbrio entre as despesas correntes e de capital.

[24] Relatório do FMI (2016) Côte d'Ivoire Artigo IV.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

No que respeita às pressões estruturais, o governo deu ao custo futuro dos ajustamentos um tratamento diferente do pagamento pontual de retroactivos. Em resposta às pressões estruturais a nível da massa salarial, o governo centrou as suas respostas em políticas de remuneração e recrutamento de médio prazo. Adoptou uma estratégia 2014-2020 para reduzir a massa salarial para 35%, de acordo com as directrizes da UEMOA. A estratégia visa transformar a resposta consistindo em intervenções de curto prazo para uma abordagem sustentável a médio prazo, norteada pela redução do recrutamento e uma nova grelha salarial para responder a questões de equidade, assim assegurando que as pressões cíclicas salariais sejam mais previsíveis.

A estratégia de médio prazo também tinha como objectivo absorver a pressão orçamental causada pelo pagamento pontual dos retroactivos salariais. Em 2014, o impacto financeiro das promoções na função pública, incluindo as promoções que haviam sido congeladas em 1988, foi contabilizado no orçamento. O governo negociou caso a caso e adoptou diferentes estratégias dependendo do sector. A principal preocupação era negociar o reembolso de modo a não sobrecarregar um único exercício orçamental, mas sim faze-lo de forma escalonada ao longo de um período de tempo. Com esta finalidade, foram realizadas múltiplas simulações de opções de resposta para definir toda a gama de opções e suas implicações financeiras. No orçamento de 2014, foram incluídos 78,9 biliões de francos CFA, ou 63% do total dos salários em atraso. Grande parte deste valor era representado por pagamentos de bonificações ao sector de educação e saúde.

Em Dezembro de 2016, a Assembleia Nacional aprovou um orçamento total de 6 501 biliões de francos CFA (equivalente a US$ 11 biliões) para 2017, maioritariamente financiado a partir de recursos nacionais. A massa salarial representava 24% do orçamento, uma redução da participação da massa salarial no orçamento global, embora não deixasse de perfazer 38% do total da receita tributária - ligeiramente acima do limite de 35% imposto pelas directrizes da UEMOA. Apesar disso, o governo estava empenhado em cumprir as suas promessas, enquanto se ajustava gradualmente às novas directrizes.

Assegurar que as negociações salariais em curso não desviassem da estratégia e do orçamento do governo, particularmente no que diz respeito ao descongelamento gradual dos salários em atraso desde 1988, revelou ser uma tarefa difícil porque as negociações decorreram no foro público. Os funcionários públicos acompanhavam de perto as concessões feitas pelo executivo a diferentes sectores da função pública. Como tal, os acordos salariais negociados anteriormente com os sindicatos foram comprometidos porque os políticos foram vistos a aceder de forma mais favorável a umas reivindicações do que a outras.

Em Maio de 2017, o exército levou as suas reivindicações às ruas, paralisando grande parte do país, para exigir maiores bonificações e melhores pensões de reforma do que havia sido prometido pelo presidente no início desse ano. Prestes a invadir o palácio presidencial, o governo não teve outra opção senão aceder às reivindicações do exército. A médio prazo, isto teve um impacto considerável na credibilidade da estratégia relativa à massa salarial e enfraqueceu a posição de negociação do governo para o futuro.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

BURKINA FASO: PRESSÕES SALARIAIS CONJUGADAS A INCERTEZA POLÍTICA

Entre 2014 e 2016, Burkina Faso enfrentou uma tempestade de pressões orçamentais provocadas por eventos políticos, mudanças nos mercados mundiais e uma pandemia regional. Enquanto decorriam estes eventos, surgiu uma série de reivindicações relacionadas com os salários da função pública, o que veio a exercer ainda mais pressão sobre o orçamento.

Em 2014, após 25 anos no cargo, o presidente Compaoré tentou mudar a Constituição para permanecer no poder. Isso provocou a indignação pública entre a população do país. Compaoré foi forçado a demitir-se, e um governo de transição foi instalado apesar das tentativas da guarda presidencial no sentido de realizar um golpe militar a favor do presidente deposto. Embora a transição tivesse sido relativamente pacífica, a economia era registava uma volatilidade muito maior.

Em 2014 e 2015, o crescimento económico abrandou para 4%, face à média de 7% entre 2010 e 2013. O custo económico da agitação política foi agravado pela queda dos preços dos produtos de base, mais especificamente o ouro e o algodão - as duas principais exportações do país. O surto do Ébola na África Ocidental também prejudicou o turismo e os serviços na região. A queda do preço do ouro afectou negativamente as royalties provenientes da exploração mineira, enquanto a insurreição popular resultou numa prolongada paralisação das autoridades tributárias e aduaneiras, e deu aso a práticas generalizadas de evasão fiscal.[25] Por conseguinte, Burkina Faso viveu uma queda do crescimento das receitas internas de 12,1% em 2014, seguida de um ligeiro aumento de 2,2% em 2015. Em 2014, as receitas internas atingiram 17,3% do PIB, 2 pontos percentuais do PIB abaixo dos níveis inicialmente projectados, para cair mais 1,2% do PIB em 2015.[26]

Evolução da massa salarial em Burkina Faso

O país sofreu também crescentes pressões para aumentar a despesa com salários. A massa salarial pública tinha estado a aumentar mais acentuadamente do que o PIB desde o ano 2000, impulsionada por um acentuado aumento da função pública, embora os níveis de remuneração neste sector tivessem diminuído. Desde 2012, os custos com pessoal haviam aumentado consideravelmente e desproporcionalmente face ao rendimento nacional, em média 14,5% ao ano, à medida que o governo estava a ser pressionado para compensar os anos de aumentos abaixo da inflação aos funcionários existentes. Os acordos sobre a compensação dos funcionários públicos firmados pelo governo anterior incluíram um aumento de 25% dos salários dos funcionários públicos, aumentos dos subsídios de professores e profissionais de saúde e aumentos dos subsídios de habitação dos funcionários públicos. Por conseguinte, e conjugado ao baixo crescimento após a transição política, a massa salarial exerceu uma pressão considerável sobre o orçamento do Estado.

Apesar dessas pressões, a partir de 2012, Burkina Faso começou a aplicar um conjunto de estratégias para conter a massa salarial. Começou com a pré-aprovação de novos recrutamentos pelo governo central, com particular atenção para os sectores não prioritários. Em 2012, também efectuou um censo da função pública com vista a poder efectuar a auditoria da massa salarial; em 2013 adoptou o registo biométrico; reforçou as capacidades de tecnologia da informação para permitir processos mais automatizados de acompanhamento e gestão da folha de pagamento; em 2015, implementou mecanismos de controlo de pagamentos em numerário para identificar funcionários fantasmas e outros pagamentos irregulares; e, no mesmo ano, adoptou legislação para tornar obrigatória a identificação formal dos funcionários que entravam e saiam da função pública nos documentos de contratação para permitir a actualização automática da sua situação salarial.[27]

Em Novembro de 2015, o novo governo concordou em adoptar um novo código da função pública, que introduziu uma grelha salarial revista, e integrou os funcionários em contrato no quadro dos funcionários permanentes da função pública. A implementação do novo código e de outros acordos salariais sectoriais (por exemplo, com o sector judicial) deu origem ao aumento permanente da massa salarial em aproximadamente 0,4% do PIB em 2016.

A crescente massa salarial do Burkina Faso também se deve principalmente às elevadas indemnizações e subsídios concedidos a determinados sectores públicos (subsídios de habitação e de transporte). Estes são frequentemente apresentados como

[25] *Relatório do FMI (2016) Burquina Faso Artigo IV.*
[26] *Ibid.*
[27] *IMF (2016) Artigo IV.*

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

> *No meu país ouço as pessoas reclamando, dizendo: Não podemos comer estradas! Mas o facto é que, se não houver estradas para transportar a comida, então o de se come?*
>
> *– Vieux Abdoul Rachid Soulama, Director-Geral do Orçamento no Ministério da Economia, das Finanças e do Desenvolvimento de Burkina Faso.*

uma estratégia para a retenção de funcionários altamente qualificados que de outra forma se mudariam para o sector privado. À semelhança da Côte d'Ivoire, o desafio para o Burkina Faso residia em expandir os tão necessários serviços públicos, sobretudo nos sectores da saúde e da educação, ao procurar conter a massa salarial dentro de limites orçamentais sustentáveis.

A resposta de Burkina Faso a crescentes pressões

Normalmente, regulamentos existem para evitar mudanças nas dotações, incluindo na massa salarial. Nesta esteira, o governo burquinabê sempre procurou antecipar e prever nos seus orçamentos tanto as pressões estruturais quanto cíclicas, incluindo os aumentos salariais. As exigências imprevistas são frequentemente proteladas para os anos externos do quadro de médio prazo.

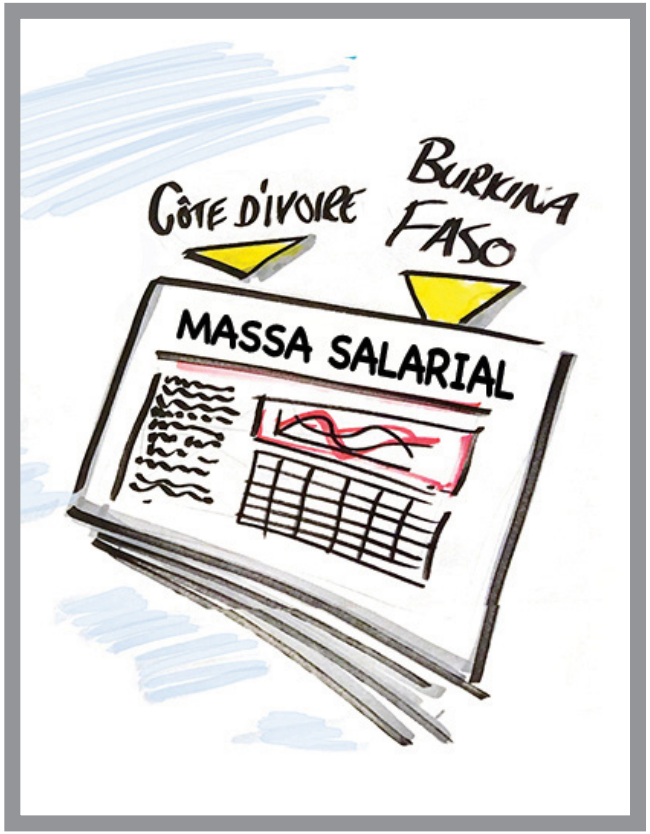
Mesmo assim, essas exigências são frequentemente imprevisíveis, e em Burkina Faso coincidiram com choques macro-orçamentais que afectaram a execução do orçamento. No passado, o impacto dessas pressões foi amortecido parcialmente por previsões conservadoras de receita, frequentemente inferiores à receita efectivamente colhida nos anos que antecederam os choques económicos (em até 30%). A situação, em 2014, foi diferente, tendo a receita real não excedido 86% da receita prevista, mas a situação poderia ter sido muito pior se as previsões de receita tivessem sido mais optimistas.[28]

Para fazer face ao choque exercido pela massa salarial, o governo de Burkina Faso aprovou um orçamento rectificativo. Embora tivessem sido adoptadas medidas com vista a reduzir as despesas correntes excedentárias (por exemplo, reduzindo as deslocações ao exterior, reduzindo a frota de automóveis do Estado e reestruturando alguns itens de custo com pessoal em relação a outros) e ao permitir que os atrasos se acumulassem, o ônus do ajustamento foi suportado por uma grande redução da despesa de investimento. Além das pressões exercidas pela massa salarial, a despesa com a segurança aumentou consideravelmente a partir de 2014, tendo em conta a agitação social e os ataques militantes. Isso levou a que a despesa de investimento fosse substituída por despesa corrente no saldo orçamental. Durante o exercício de 2014, o governo executou 94% da despesa corrente prevista, mas apenas dois terços da despesa de investimento.[29]

A transição política aumentou as expectativas quanto ao ritmo de desenvolvimento do país e criou pressões significativas no sentido de aumentar as despesas correntes, em particular como forma de combater o subemprego entre a juventude nas zonas urbanas.[30] Embora a actividade económica tenha começado a registar uma recuperação em 2016, após dois anos de crescimento fraco, continuam a existir pressões orçamentais de ordem vária. Enquanto os sindicatos continuam a defender futuros aumentos salariais, os investimentos previstos para os sectores sociais e infra-estruturas, irão gerar custos correntes significativos ao longo do tempo. A implementação dos próximos orçamentos está associada a um maior risco de tensão e reivindicações sociais. Concomitantemente, a expansão dos serviços públicos é fundamental para conseguir as tão necessárias melhorias dos serviços públicos.

[28] ODI (2017) Under pressure: Executing the budget in an uncertain world, relatório preparado para a Conferência da CABRI de 2017.
[29] 9.1% do PIB, face a uma projecção de 13.7% do PIB.
[30] Quase 65% da população de Burkina Faso tem uma idade inferior aos 25 anos, e os jovens representam uma força motriz de mudança no processo que culminou na revolta popular.

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES



ILAÇÕES COLHIDAS COM AS PRESSÕES SALARIAIS EM BURKINA FASO E CÔTE D'IVOIRE

É particularmente difícil gerir a massa salarial porque frequentemente é alvo de pressão ascendente e também descendente. A despesa com os salários da função pública é, em larga medida, influenciada por ciclos políticos, onde são feitas concessões em alturas de baixo capital político e os governos não têm nada a perder. Os países em desenvolvimento de baixo rendimento parecem ser mais susceptíveis a este fenómeno. Durante os anos em que se realizam eleições, a diferença entre os salários públicos e privados nestes países aumenta, em média, quase 3%.[31] Os ministérios das finanças funcionam num espaço complexo, conciliando pressões estruturais a longo prazo com choques cíclicos a curto prazo. É difícil implementar as estratégias a longo prazo uma vez que frequentemente não levam em linha de conta os incentivos políticos para se afastarem do planeado.

Documentar a informação sobre a remuneração da função pública

Os dados sobre o valor total e a composição da massa salarial não são suficientes.[32] As informações incompletas ou fragmentadas sobre a remuneração e folhas de pagamento muitas vezes limitam o âmbito das intervenções governamentais. Havia falta de informações adequadas tanto no Burkina Faso como na Côte d'Ivoire sobre os salários da função pública, em termos do valor do salário e a quem o mesmo era pago. Este facto reduziu a capacidade destes países para identificar medidas de redução de custos, por exemplo, eliminando os trabalhadores "fantasma", forma fácil e apolítica de diminuir a carga da massa salarial. A obtenção de informações desagregadas sobre salários permite aos governos repartir os custos e identificar intervenções políticas que limitam o impacto da pressão salarial cíclica e estrutural sobre o fisco, proporcionando flexibilidade adicional para responder a pressões orçamentais.

Uma vez que a massa salarial representa uma pressão tanto ascendente como descendente, a função mais importante do ministério das finanças é comunicar os custos das opções políticas aos decisores. Os governos precisam de uma discriminação exacta e pormenorizada dos custos laborais para comunicarem as implicações orçamentais das suas opções políticas. A disponibilização de informações fiáveis e atempadas sobre estas opções políticas e sobre custos é crucial para sensibilizar e responsabilizar os decisores pelas decisões políticas com impacto financeiro no orçamento.

[31] *IMF (2016) Managing government compensation and employment.*
[32] *Ibid.*

4: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

Negociação com base em factos fiáveis

Os factos/dados justificativos também podem reforçar a posição do governo durante as negociações com os sindicatos. Muitas vezes os sindicatos publicitam os seus diferendos para mobilizar apoios para os seus membros. Durante esses diferendos, os governos navegam uma rede complexa de interacções entre os funcionários públicos e a comunicação social, exigindo hábeis estratégias para preservar a credibilidade das instituições. Uma estratégia de negociação eficaz, apoiada em dados fiáveis, inclui também a comunicação eficaz dos factos, gerindo desse modo as exigências dos funcionários e definindo as suas expectativas de forma pró-activa para o futuro.

Políticas de remuneração justas, coerentes e transparentes

Uma política de remuneração coerente pode ajudar a garantir que não há discrepâncias nos pacotes de remuneração entre funcionários públicos com estatuto semelhante. A política deve ser clara quanto às habilitações, experiência e localização, e ter instruções rigorosas para a progressão salarial. As exigências dos diferentes sindicatos são muitas vezes exacerbadas porque os salários foram negociados sem atender aos resultados de negociações anteriores com outros sindicatos ou grupos, mesmo para o mesmo sector e função. Os governos podem facilmente perder credibilidade na sua posição negocial quando são vistos a aceitar algumas das exigências dos sindicatos em detrimento de outras. Embora possa ser tentador absorver o custo único destas concessões em antecipação de novas greves, isso põe em perigo os calendários de execução dos anteriores acordos salariais, assim como os futuros planos de contenção do governo. Embora uma política de remuneração clara não evite que os trabalhadores do sector público exijam salários mais elevados, ela pode reforçar a posição do governo durante a negociação com os sindicatos.

Margem de manobra orçamental para aplicar as políticas salariais e de emprego do governo

Os calendários de execução das medidas salariais a médio prazo oferecem alívio das pressões imediatas no caso de margem de manobra orçamental limitada para agir após um choque súbito. São igualmente prudentes, uma vez que limitar salários e trabalho dentro de limites fiscais a curto prazo normalmente traduz-se em novas crises posteriormente. Contudo, as medidas salariais a curto prazo também precisam de ser apoiadas por estratégias visando aumentar as despesas internas de governos com flexibilidade limitada para cortar as despesas, condição essencial para assegurar que qualquer aumento na massa salarial não põe em causa despesas sociais essenciais e gastos de investimento público. Os países da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), em particular, não podem reduzir apenas as despesas visto que são condicionados pela regra salarial de 35% e regras sobre o défice. A fim de preservar a dimensão de governo necessária para aplicar políticas de desenvolvimento, e pagar aos funcionários públicos de forma adequada, os governos precisam de fortalecer a mobilização de recursos internos, particularmente as receitas tributárias, ao mesmo tempo que diminuem a sua dependência da ajuda externa.

CAPÍTULO 5: QUADO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

INTRODUÇÃO

Por Danielle Serebro[33]

A história da modelização da crise no contexto macroeconómico internacional revela que cada onda sucessiva de crises expõe possibilidades de crise que foram ignoradas em análise anterior.[34]

O Chade, Lesoto e Nigéria não são países que normalmente sejam agupados pelas suas semelhanças a nível socioeconómico. Mas, apesar dos diferentes contextos macroeconómicos, sofreram contracções notáveis em matéria de receitas associadas à sua integração na economia mundial e dependência do comércio internacional. A globalização tem o potencial para aumentar o desempenho económico dos países africanos. Contudo, a dependência associada de fontes de receita voláteis acarreta um elevado risco de instabilidade fiscal.

Na nona Conferência da CABRI, técnicos superiores do orçamento do Chade, Lesoto e Nigéria discutiram as medidas que tomaram quando se concretizou este risco após a crise financeira mundial.

Motena Tsolo (Director Executivo da Política económica, Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento do Lesoto) discutiu o impacto da crise económica global nas receitas do Lesoto provenientes da União Aduaneira da África Austral (SACU). Ben Akabueze da Nigéria (Director do Orçamento junto do Gabinete do Orçamento, Ministério das Finanças Federal) e Alain Mahamat Kimto do Chade (Director do Orçamento, Ministério das Finanças do Chade) explicaram como a redução do preço do petróleo a partir de 2014 exerceu forte pressão nos seus respectivos orçamentos. Estes eventos foram suficientemente perturbadores para obrigar os respectivos Ministérios das Finanças a adoptar importantes ajustamentos nos seus orçamentos e situação fiscal. O Ministério das Finanças do Lesoto procurou mobilizar recursos internos, diversificar a economia para além dos produtos têxteis e reduzir as despesas supérfluas. A resposta da Nigéria à deterioração da sua base de receitas envolveu o controlo da despesa, reformas estruturais tendentes a promover a diversificação económica e melhor gestão dos recursos limitados do país. O Chade deu início a importantes cortes na despesa e procurou aumentar as receitas tributárias.

Embora certos choques externos, como algumas catástrofes naturais ou de origem humana, sejam inesperados, os choques discutidos neste capítulo eram previsíveis, atendendo ao ciclo económico global e, em certa medida, inevitáveis. A dependência excessiva de fontes de receitas externas individuais tornaram o Chade, o Lesoto e a Nigéria vulneráveis às flutuações na economia

[33] *Danielle Serebro é a colaboradora responsável pela gestão da dívida pública no Secretariado da CABRI, responsável pelos mercados de dívida pública e obrigações.*
[34] *Krugman P (2006). Will there be a dollar crisis? Disponivel em: http://www.econ.princeton.edu/seminars/WEEKLY%20SEMINAR%20SCHEDULE/SPRING_05-06/April_24/Krugman.pdf*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

> *À medida que o mundo se torna cada vez mais interligado e globalizado, alguém que assine uma folha de papel em Washington ou Beijing pode enviar ondas de choque para todo o mundo, tornando o trabalho dos [técnicos do orçamento em África] mais difíceis do que devia ser.*
>
> *– Paulo de Renzio, Parceria Internacional Orçamental na Conferência da CABRI*

mundial. Apesar da natureza inevitável das pressões exercidas, nenhum destes países tinha adoptado medidas adequadas para reduzir o seu impacto orçamental.

Nos países dependentes de fontes de receitas voláteis, os fundos de estabilização representam uma valiosa ferramenta de mitigação de riscos. Estes fundos tiram partido das receitas excepcionais durante os períodos de bonança para facilitar os gastos e tomam medidas para as inevitáveis depressões económicas. Na altura da crise de 2014, a conta de contingência do petróleo bruto da Nigéria estava, em larga medida, esgotada, dificultando ainda mais a retoma em relação às quedas anteriores do preço do petróleo. Reconhecendo a importância de medidas de mitigação, o Chade tentou introduzir um fundo de poupança, mas não foi bem-sucedido devido a receitas insuficientes. O caso da Nigéria mostra que é importante deixar claro o objectivo destes fundos – sejam eles constituídos para estabilização a curto prazo ou para investimento a longo prazo para as gerações futuras.[35]

A diversificação de receita é igualmente crucial para reduzir o impacto das flutuações económicas. Desde as suas crises recentes, o Lesoto, a Nigéria e o Chade têm centrado a sua atenção na diversificação das respectivas economias. Antes da crise internacional, o Lesoto tinha alcançado poucos progressos quanto ao desenvolvimento de fontes de receitas independentes da SACU e da sua indústria têxtil. Subsequentemente, o Lesoto chamou a atenção para a infraestrutura industrial para diversificar a produção e as exportações, e identificou o turismo, agricultura e mineração como sectores fundamentais para estimular a diversificação. O Governo Federal da Nigéria (GFN) está centrado na diversificação da economia através da industrialização avançada e do aumento da produtividade dos sectores agrícola e dos minerais. O GFN é de opinião que o investimento conduzirá à diversificação e trabalha no sentido de atrair investidores estrangeiros e nacionais e fomentar a confiança do mercado. O governo do Chade também trabalha em prol da diversificação da sua economia e do aumento do financiamento interno e em condições especiais.

Considerou-se importante aumentar as receitas tributárias na Nigéria e no Lesoto para reduzir a vulnerabilidade. O GFD está empenhado em melhorar a receita dos sectores não petrolíferos, objectivo que será alcançado com um maior cumprimento das obrigações fiscais e o alargamento da base tributável mediante o aumento do registo de empresas e da criação de um ambiente propício às pequenas e médias empresas. Desde a crise financeira mundial, o Lesoto procedeu à revisão e reestruturação dos seus métodos de colecta de receitas para reduzir a perda de receitas. Foram introduzidas medidas visando o alargamento da base tributável e o reforço de sistemas e capacidade.

[35] *O Lesoto não dispunha de um fundo de contingência na altura da crise. Procurou constituir as suas reservas internacionais além do nível prometido no acordo da SACU. Contudo, isso não constitui um tampão contra as contracções das receitas internas.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

A contenção de custos, particularmente custos correntes, e o convencimento dos agentes económicos quanto à importância das medidas de redução de custos, foram fundamentais nas estratégias de resposta destes três países. No Lesoto, o Ministério das Finanças recorreu ao Parlamento para comunicar a importância de reduzir as despesas correntes e permanecer dentro dos limites fixados no orçamento. O GFN priorizou a sensibilização de ministérios, departamentos, agências e autoridades estaduais relativamente aos constrangimentos fiscais do país. Para a Nigéria, também tem sido importante comunicar aos seus governos autónomos subnacionais a importância da aplicação de medidas de mitigação para limitar futuras pressões fiscais.

Estes choques externos exerceram uma forte pressão sobre as economias dos três países, mas também proporcionaram uma oportunidade para garantir que o orçamento está em melhores condições para lidar com futuras pressões. Embora as receitas provenientes da SACU para o Lesoto sejam voláteis e deixem o país vulnerável à situação na África do Sul, que continua a estar sob pressão económica, é pouco provável que a descida destas receitas se mantenha. No entanto, três anos após o preço do petróleo ter começado a baixar, o petróleo bruto continua a rondar os 50 dólares americanos por barril. À medida que os movimentos políticos e tecnológicos conduzem a normas mais rigorosas sobre emissões, à proliferação de automóveis eléctricos e à utilização de outras fontes de combustível, a procura de petróleo poderá baixar, refreando os preços de forma permanente. É crucial que os países dependentes do petróleo aceitem que esta contracção das receitas petrolíferas pode vir a tornar-se a nova normalidade e desenvolvam planos de contingência viáveis independentes das receitas petrolíferas.

O presente capítulo apresenta breves estudos de casos das medidas tomadas pelos três países para responder às suas crises. Descreve em pormenor as acções tomadas pelo Ministério das Finanças do Lesoto na resposta dada ao impacto da crise global nas receitas do Lesoto, e pela Nigéria e Chade à queda do preço do petróleo nas suas respectivas receitas.

O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA MUNDIAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO LESOTO

A crise económica mundial teve efeitos debilitantes na economia do Lesoto devido à sua contínua dependência da economia sul-africana e crescente integração na economia mundial. As exportações e as remessas diminuíram e houve uma forte queda das receitas fiscais da SACU. Esta redução da entrada de capitais levou a uma deterioração acentuada tanto da balança corrente como do saldo orçamental, limitando a margem de manobra orçamental e o desenvolvimento económico do Lesoto.

Este estudo de caso discute o impacto da crise mundial nos fluxos de receitas públicas do Lesoto e reflecte a volatilidade potencial associada à dependência das fontes de receitas externas. Analisa ainda as tentativas do Ministério das Finanças no sentido de mobilizar receitas nacionais e de reduzir as despesas supérfluas em resposta a este choque macroeconómico externo.

A DEPENDÊNCIA DAS RECEITAS DA SACU: VULNERABILIDADE À CRISE INTERNACIONAL

A expansão da economia do Lesoto na década anterior à crise financeira de 2017 deveu-se principalmente ao crescimento do sector industrial e das receitas da SACU. A SACU, que inclui o Lesoto, Botswana, Namíbia, Suazilândia e África do Sul, prevê o comércio livre entre os estados membros e tem contribuído para o crescimento económico dos seus membros mais pequenos, incluindo o Lesoto. As receitas são partilhadas entre os estados membros segundo uma fórmula que inclui uma componente aduaneira, uma componente de impostos especiais sobre o consumo e uma componente de desenvolvimento. A componente aduaneira é determinada com base na quota das importações intra-SACU de cada membro. A componente dos impostos especiais sobre o consumo baseia-se na percentagem do PIB de cada membro. A componente de desenvolvimento, fixada em 15% das receitas totais provenientes de impostos especiais sobre o consumo, é atribuída de forma inversamente proporcional ao PIB per capita do membro.[36]

As receitas repartidas da SACU aumentaram, em média, 30% por ano entre 2005/6 e 2009/10. O Lesoto depende, em grande medida, destas receitas, que representam cerca de metade das receitas totais e mais de 60% das receitas públicas. Até 2009/10, as receitas da SACU propiciaram um aumento médio anual das despesas correntes de 19%, contínuos excedentes orçamentais e da balança corrente, e um crescimento dos depósitos do Estado e reservas externas. O governo do Lesoto tornou-se cada vez mais dependente das receitas da SACU para financiar o seu orçamento.

Entre 2009/10 e 2010/11, as receitas da SACU registaram uma diminuição da ordem dos 50%, reduzindo a capacidade do governo de financiar o seu orçamento em cerca de 25%.

[36] *SACU (2017) Análise do Acordo de Partilha de Receitas, www.sacu.int.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

CAIXA 4

COMO A CONTRACÇÃO NO SECTOR MINEIRO SUL-AFRICANO AFECTOU O LESOTO

A contracção da actividade mineira na África do Sul e a queda dos preços do ouro e da platina levou ao despedimento de trabalhadores migrantes basotho, cujo número baixou de 55.112 em 2007 para 42.796 em 2010. Graças a um quadro de remessas obrigatórias para os mineiros, complementar às remessas voluntárias, as remessas constituem uma fonte importante de entrada de fundos para a economia do Lesoto. A redução dos postos de trabalho levou à contracção das remessas, que passaram de 451 milhões de dólares Americanos em 2007 para 439 milhões de dólares americanos em 2008. Os salários aumentaram entre 2007/8 e 2010/11, compensando a diminuição do trabalho. Contudo, a contracção dos postos de trabalho também contribuíu para o aumento da pressão sobre o fisco, visto que o governo do Lesoto foi obrigado a aumentar as suas despesas sociais.

O saldo orçamento e a balança corrente[37] deterioraram-se, e os depósitos do Estado esgotaram-se. A redução da actividade económica na África do Sul, o maior parceiro comercial do Lesoto, foi determinante para reduzir as receitas repartidas da SACU e aumentar a pressão fiscal no Lesoto. A dependência da economia sul-africana está também patente no grande número de nacionais do Lesoto a trabalharem na África do Sul (ver Caixa 4).

As receitas da SACU revelaram ser voláteis. Os direitos aduaneiros constituem a maior parte das receitas comuns. São difíceis de prever visto que dependem da evolução da situação e ainda da procura dos países membros e não membros. A estrutura de pagamento antecipado do acordo de partilha de receitas agrava a imprevisibilidade. A estrutura do acordo significa que, se as cobranças reais de direitos aduaneiros e impostos especiais sobre o consumo divergirem das projecções, deverá proceder-se a um ajustamento no exercício financeiro dois anos após essa divergência. Isso aumentou a pressão em 2010/11, altura em que o Lesoto deveria pagar as despesas extraordinárias de 2008/9 à reserva de receitas comuns da SACU.

O Lesoto é também membro da autoridade monetária comum, que inclui todos os membros da SACU, salvo o Botswana. A sua moeda está, por conseguinte, indexada em regime de paridade com a moeda sul-africana, o rand. Isto significa que as decisões do Banco Central da África do Sul afectam profundamente as condições monetárias no Lesoto, que não conseguiu, portanto, utilizar plenamente a política monetária para responder aos efeitos da crise financeira, enquanto a África do Sul alterou a sua posição monetária para limitar as suas próprias dificuldades. Manteve-se a paridade do loti do Lesoto ao rand durante a crise à custa das reservas internacionais, que se esgotaram no processo. Entre 2010/11 e 2011/12, as reservas internacionais, que servem de margem de segurança contra a volatilidade das receitas da SACU, baixaram de um montante equivalente a seis meses de cobertura das importações para três meses e meio de cobertura das importações.[38]

[37] *O saldo da conta corrente reflectia um défice de 13,8% do PIB em 2010/11.*
[38] *Relatório do FMI (2014) Reino do Lesoto Artigo IV.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

RESPOSTA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: TENTATIVAS PARA MANTER A ESTABILIDADE MACROECONÓMICA

Tal como em muitos países em desenvolvimento, o Lesoto foi inicialmente protegido do pleno impacto da crise financeira internacional.[39] Contudo, desde logo, em 2008, o governo do Lesoto reconheceu o potencial para a destabilização económica associada à crise. Envidou esforços no sentido de manter a estabilidade macroeconómica e alcançar um crescimento económico alargado, a fim de evitar que o país mergulhasse na sua própria crise financeira. Em 2010, quando os efeitos da crise se tornaram mais acentuados, o governo assinou com o FMI um programa trienal respeitante a um Mecanismo de Crédito Alargado. Este programa aplicou a consolidação orçamental através da contenção das despesas dentro de níveis acessíveis e da gestão das reservas internacionais a níveis adequados para a sustentabilidade fiscal e estabilidade macroeconómica.

A parte restante deste estudo de caso examina a forma como o Ministério das Finanças do Lesoto, dada a margem limitada de manobra dentro da política monetária, também adaptou a política orçamental com vista a atenuar as pressões decorrentes da redução das receitas da SACU.

Em busca do equilíbrio orçamental essencial a médio prazo

A crise financeira internacional realçou a importância de reduzir a dependência das receitas da SACU voláteis e pró-cíclicas. O governo do Lesoto reconheceu igualmente que as receitas da SACU são demasiado imprevisíveis para instituir o planeamento das despesas.

Por conseguinte, o Ministério das Finanças introduziu o conceito de um equilíbrio orçamental essencial que visa permitir aos decisores distinguir entre receitas da SACU essenciais ou permanentes e receitas da SACU não essenciais ou voláteis, avaliando desse modo a situação orçamental subjacente. Ao centrar-se no equilíbrio orçamental essencial da SACU, o Ministério acreditava que surgiria um excedente, consistente com a manutenção de um nível adequado de reservas internacionais.

Aumento do défice acima do valor de referência de 3% a curto prazo

Em 2009/10, quando primeiro se fizeram sentir as pressões associadas com a crise, foi proposto um orçamento contracíclico, com um défice de 10,6%. O governo do Lesoto sublinhou que se manteria nos limites da linha directriz de 3% de défice a longo prazo, embora considerasse que a austeridade imediata em resposta à quebra de receitas levaria à contracção do investimento (e despesas correntes), abrandando a recuperação económica. Contudo, após a apresentação do orçamento de 2009/10, previsões actualizadas que apontavam para nova contracção económica levaram o governo a introduzir cortes no orçamento aprovado, resultando num défice efectivo de 6,4% do PIB. As despesas previstas dos orçamentos de 2010/11 e 2011/12 foram superiores às dos orçamentos anteriores, avançando défices de 12% e 15% do PIB, respectivamente. Nestes anos, os resultados da execução orçamental foram, contudo, melhores do que o previsto, principalmente devido ao pagamento dos ajustamentos pendentes da SACU em 2010/11, e à melhoria da cobrança de receitas internas. Os défices do final do ano foram 6,6% do PIB para 2010/11 e 10,3% para 2011/12. A consolidação orçamental em 2012/13, e a recuperação das receitas da SACU, levaram a uma melhoria considerável do desempenho orçamental e a um excedente de 5%, muito acima do défice orçamentado de 0,9%.

[39] *Em 2008/9, a taxa de crescimento do PIB situou-se nos 4,4% e os resultados orçamentais totais caíram apenas 1,8% abaixo das projecções. Esta situação decorreu principalmente da subestimação das receitas fiscais, uma vez que as subvenções foram 2,7% inferiores ao projectado. A fraca capacidade para implementar projectos significou que a despesa, no entanto, foi 9,9% inferior ao aprovado, situação que levou a um excedente efectivo de 5,4% por comparação ao défice projectado de 2,8%.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

Depósitos do Estado e dívida financiaram os gastos deficitários

Para financiar o défice orçamental, o Lesoto recorreu aos seus depósitos do Estado e introduziu obrigações do Tesouro em 2010. A redução das exportações e das receitas da SACU traduziram-se em insuficiências nas receitas em divisas. O Lesoto entrou no programa respeitante a um Mecanismo de Crédito Alargado com o FMI para salvaguardar as suas reservas, que estavam a diminuir rapidamente devido ao défice superior.

O governo introduziu obrigações em 2010 para limitar nova queda das reservas externas para abaixo dos limites exigidos pelos acordos da Área Monetária Comum, promover o desenvolvimento do mercado de capitais do Lesoto, e angariar fundos alternativos para o desenvolvimento de infra-estruturas públicas e investimento.[40] Esta medida revelou-se oportuna visto que, além da quebra das receitas da SACU, os empréstimos concedidos em condições favoráveis diminuíram de forma constante a partir de 2011.

A criação de um mercado de dívida interna é importante para a sustentabilidade a longo prazo. No entanto, a redução de empréstimos concedidos em condições favoráveis pode, em última análise, aumentar o peso da dívida do Lesoto devido às taxas de juro mais elevadas. Pode também pôr fim aos esforços para promover o investimento do sector privado. Mais de 80% da dívida do Lesoto é externa, tornando o país vulnerável às flutuações cambiais. O aumento da dívida pública a partir de 2011 acompanhou a desvalorização do loti em relação ao dólar americano, moeda em que a dívida está denominada. Esta situação pode ser considerada como um outro sintoma dos estreitos laços do Lesoto com a África do Sul (foi o rand que desvalorizou em relação ao dólar americano). Contudo, o loti poderia ter registado piores resultados, dadas as baixas reservas externas do país, a redução das exportações e o défice elevado, se não tivesse indexado ao rand.

Embora a desvalorização do loti após a crise tivesse aumentado os custos com o serviço da dívida para a sua dívida em moeda estrangeira, a componente externa da carteira de dívida continua a ser predominantemente concedida em condições favoráveis, sugerindo que os reembolsos do serviço da dívida dificilmente estrangularão o crescimento, a menos que se transformem numa percentagem das despesas substancialmente maior.

> *Acções imediatas, como o reequilíbrio da carteira de dívida, o corte da despesa não essencial e a absorpção dos saldos de tesouraria ociosos, alargam a margem de manobra do orçamento.*

[40] *S Khoabane (2016) The financial cost of Lesotho's foreign and domestic debt.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

Redução das despesas correntes ao invés das despesas de capital

O governo realçou o risco a longo prazo para o crescimento da redução das despesas de capital e, assim, centrou-se na minimização dos aumentos das despesas correntes. Este objectivo foi alcançado através de cortes nas viagens internacionais de modo a chegar aos níveis de 2007/8, e de cortes nos gastos com formação e workshops, equipamentos de escritório, manutenção e transporte. A recessão económica e o aumento de inflação associado, bem como a pressão sociopolítica, exigiram que o governo aumentasse os salários e vencimentos dos funcionários públicos, mesmo se de forma modesta.[41] O orçamento de 2010/11 propôs um aumento de 3,5% nos salários e vencimentos dos funcionários públicos. O governo decidiu igualmente não despedir trabalhadores, mas congelou antes as contratações. As despesas de carácter social permaneceram inalteradas ao longo de toda a crise, já que o governo procurou proteger os sectores vulneráveis da sociedade contra a contracção económica.

O investimento em infra-estruturas adequadas nas estradas, energia, água e telecomunicações é essencial para um crescimento económico independente das receitas da SACU. O investimento em infra-estruturas industriais foi igualmente identificado como meio de diversificação da produção e exportações. A importância da diversificação foi sublinhada pela queda do sector têxtil, do qual a economia está fortemente dependente, desde 2009. O governo identificou o turismo, a agricultura e a mineração como sectores prioritários para estimular a diversificação.

Apesar deste reconhecimento, nos anos anteriores à crise, aumentaram as despesas correntes, enquanto que se verificou uma diminuição das despesas de capital. Esta situação ficou a dever-se sobretudo à subexecução de projectos e à redução das subvenções. No orçamento de 2011/12, o governo propôs igualmente um aumento de 18% nos gastos de capital. Os benefícios previstos deste investimento a nível de novas infra-estruturas, contudo, não se concretizaram, visto que as inundações que ocorreram durante o ano danificaram as infra-estruturas existentes.[42]

Desenvolvimento do sector privado através de um sistema financeiro reforçado

O governo do Lesoto reconheceu que o desenvolvimento do débil sector privado do país promoveria a diversificação. Encorajou o investimento e a produtividade do sector privado (e em particular as micro, pequenas e médias empresas) através de programas que reforçaram o sistema financeiro do Lesoto e facilitaram a contracção de empréstimos por parte dos investidores locais. Introduziu igualmente o Fundo de Garantia Parcial de Crédito, segundo o qual o governo ofereceu garantia e assumiu 70% do risco associado à concessão de empréstimos a investidores individuais (enquanto os bancos comerciais assumiam 30% desse risco). Este programa envolveu igualmente o acompanhamento de perto do desempenho das empresas por parte do governo e dos bancos a fim de detectar problemas logo de início e avançar recomendações para evitar a falência das empresas. No entanto, a resposta a este programa tem sido lenta e o governo trabalha juntamente com os bancos comerciais no sentido de responder aos desafios que inibem a concretização do pleno potencial do programa. [43]

Reforço da mobilização de recursos

A fim de encorajar a mobilização de recursos internos e reduzir a dependência das receitas da SACU, foram analisados os métodos de cobrança de receitas e planeada a reestruturação desde 2008. O governo propôs prorrogar o mandato da Autoridade Tributária do Lesoto de recolha de todas as receitas, em vez de continuar a depender da Administração Fiscal da África do Sul. Introduziu ainda medidas no sentido de alargar a base tributária, fortalecer os sistemas e melhorar a capacidade institucional e em matéria de recursos humanos.[44] Os melhoramentos na cobrança de receitas foram também considerados um meio de aumentar a transparência e a facilidade de fazer negócios. O governo identificou fontes de receita não explorada e procedeu a uma revisão das taxas aduaneiras de forma a permitir um aperfeiçoamento contínuo da mobilização de recursos internos.

[41] *A massa salarial da função pública do Lesoto em relação ao PIB é a mais elevada da África Subsariana, atingindo 23% (e 50% do orçamento corrente).*
[42] *Ministro das Finanças do Lesoto (2009) Discurso sobre o Orçamento de 2009/10; Ministro das Finanças do Lesoto (2011) Discurso sobre o Orçamento de 2011/12.*
[43] *Ministro das Finanças do Lesoto (2013) Discurso sobre o Orçamento de 2013/14.*
[44] *Banco Africano de Desenvolvimento (2017) Projecto de Modernização Fiscal do Lesoto.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

ILAÇÕES COLHIDAS: A PRONTA RESPOSTA PODE EVITAR UMA PLENA CRISE

O governo do Lesoto actuou rapidamente no sentido de minimizar o impacto potencial da crise internacional. A consolidação orçamental, a constituição de reservas externas, o desenvolvimento do sector privado, e o reforço da mobilização de receitas nacionais evitaram a crise financeira generalizada. Em 2012, altura em que muitos países mais desenvolvidos, incluindo a África do Sul, ainda sofriam as consequências da crise mundial, a economia do Lesoto registou um crescimento de 6,5% e a conta orçamental reflectia um excedente (embora o crescimento tivesse estagnado em 2013). Os sucessos e desafios do Lesoto oferecem importantes ensinamentos a países semelhantes.

Dependência da SACU: reconheceno a vulnerabilidade do Lesoto.

BEmbora os acordos de comércio livre e as uniões aduaneiras possam aumentar o espaço fiscal, a crise global veio realçar o potencial de perturbação fiscal associado a estas disposições. Isto é particularmente pertinente quando o poder económico entre as partes é altamente desequilibrado, como acontece entre a África do Sul e o Lesoto.

As receitas da SACU têm-se revelado imprevisíveis, voláteis e pró-cíclicas, apresentando bons resultados durante as retomas económicas e maus resultados durante as recessões. Para reduzir a dependência das fontes de receitas externas vulneráveis aos choques, o Ministério das Finanças do Lesoto centrou-se na diversificação da economia e no reforço da cobrança de receitas internas. A diversificação da produção e das exportações foi ainda mais crítica em resposta à contracção do sector têxtil. No entanto, o Lesoto tem tido dificuldades em revitalizar os seus sectores agrícola e do turismo. A cobrança de impostos nacionais e não nacionais melhorou, permitindo ao Lesoto atingir um equilíbrio fiscal mais forte.

Nas épocas de bonança, há que conter a despesa corrente.

O Ministério das Finanças reconheceu que as receitas durante os períodos de crescimento económico, tanto de fontes internas como externas, devem ser usadas para aumentar as reservas e financiar as actividades de investimento que promovem o crescimento. Em 2008, o Lesoto manifestou o seu compromisso para limitar o aumento das despesas correntes, particularmente a massa salarial. O Ministério das Finanças recomendou igualmente que a componente não essencial das receitas da SACU fosse destinada apenas a despesas de capital. O objectivo era proteger os serviços públicos financiados por despesas correntes da futura exposição a choques externos.

No rescaldo da crise, o Ministério das Finanças usou estruturas políticas existentes, incluindo o Parlamento, como instituição representativa do povo basotho, para comunicar a importância de permanecer dentro dos limites máximos de despesas e de cortar as despesas correntes. Estas medidas foram salientadas como sendo necessárias para manter os depósitos a um nível adequado e para limitar o défice. Esta estratégia assegurou que, quando as receitas diminuíram, houve uma maior aceitação dos limites de gastos pelo público e funcionários públicos.

Apesar destes esforços, a massa salarial do Lesoto como percentagem do PIB continua a ser a mais elevada na África Subsariana. Este facto demonstra que os planos para mitigar ou responder a crises são muitas vezes frustrados por pressões socio-políticas. Embora o governo tenha envidado um grande esforço para negociar e comunicar, conforme assinalado por Motena Tsolo do Ministério das Finanças, tem-se revelado particularmente difícil responder à questão da despesa salarial.

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

Aproveitar as receitas excepcionais para criar reservas.
A crise salientou a importância de manter níveis adequados de reservas internacionais, cobertura de importações e "almofadas". Os países com elavadas reservas foram menos afectados pela crise financeira e enfrentaram menos problemas a nível de balança de pagamentos.

Desde a crise, o Lesoto constituiu reservas substanciais com vista a manter a estabilidade macroeconómica e a atenuar futuras crises de receitas. O Lesoto registou 6,1 meses de cobertura de importações em 2013, comparado com 4,7 meses em 2012. Este aumento foi apoiado pelo crescimento das receitas da SACU e pela diminuição da despesa pública. Estas reservas, juntamente com as "almofadas" fiscais, deverão permitir um ajustamento aos choques a mais longo prazo, incluindo a contracção constante das receitas da SACU.

A reforma é um processo contínuo.
Persiste a importância de reduzir a dependência da SACU – as receitas da SACU continuam a descer, prevendo-se que grande parte dessa queda seja sustentada. Embora a fórmula das receitas da SACU proporcionem ao Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia receitas superiores às que tecnicamente lhes são devidas, isso deu origem a uma relação volátil, imprevisível e dependente entre estes países e a África do Sul. É fundamental que o Lesoto continue a reforçar as fontes independentes de receitas e os seus regimes fiscais.

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

GESTÃO DOS PROBLEMAS ORÇAMENTAIS DA NIGÉRIA DEVIDO À QUEDA DOS PREÇOS DO PETRÓLEO

> *A combinação de volumes de produção mais baixos causados por perturbações na produção petrolífera e uma queda significativa dos preços do petróleo internacionais criaram um choque substancial para o país, que sempre tinha dependido das receitas petrolíferas.*
>
> *– Ben Akabueze*
> *(Ministério das Finanças da Nigéria)*

QUEDA DO PREÇO DOS PRODUTOS DE BASE: REDUÇÃO DA MARGEM DE MANOBRA ORÇAMENTAL NA NIGÉRIA.

Os países dependentes de recursos são particularmente vulneráveis aos choques macroeconómicos, sobretudo os resultantes de flutuações nos preços dos produtos de base. A República Federal da Nigéria, com uma capacidade máxima de produção de petróleo bruto de 2.5 milhões de barris por dia, assume a posição de maior produtor de petróleo em África e o sexto maior país produtor de petróleo do mundo. A economia nigeriana está fortemente dependente das receitas petrolíferas, e as flutuações na produção e no preço do petróleo exerceram uma pressão considerável no fisco.

As receitas petrolíferas do GFN diminuíram em 2015 e 2016 devido ao acentuado declínio do preço do petróleo e concomitante diminuição da produção petrolífera.

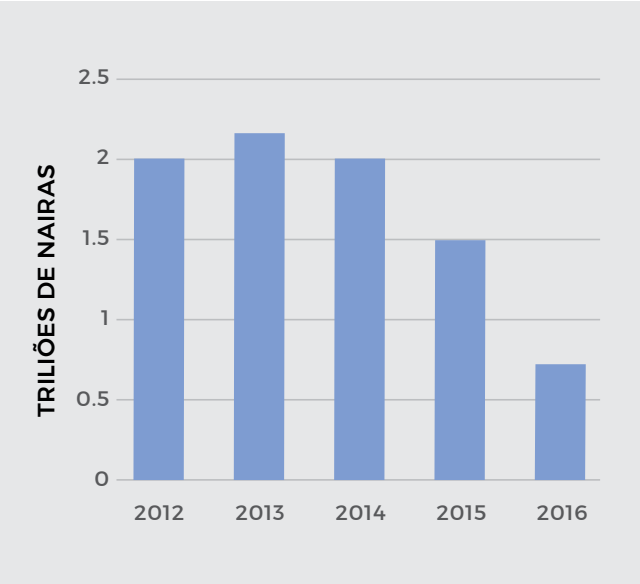
O preço global do petróleo desceu de 110 dólares por barril em Janeiro de 2014 para 29 dólares por barril em Janeiro de 2016. Esta diminuição dramática dos preços resultou do excesso de oferta de petróleo associada a um abrandamento económico nos mercados emergentes e a uma redução das importações de petróleo nos Estados Unidos. De um valor máximo de 2.5 milhões de barris por dia em 2013, a produção de petróleo nigeriano caiu para 1.4 milhões de barris por dia durante 2016. Este facto deveu-se não à situação do mercado internacional, mas ao vandalismo do oleoduto e ao roubo de petróleo pelos militantes Vingadores do Delta do Níger.

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

As reduções concomitantes do preço do petróleo e da produção levaram a uma queda de 63% das receitas petrolíferas na Nigéria entre 2014 e 2016 em nairas (esta queda é ainda mais considerável quando se considera a desvalorização do naira). Apesar do aumento de receitas fiscais não provenientes do petróleo neste período, esta situação teve um importante impacto na economia nigeriana: na década até 2014, as receitas petrolíferas representavam 70% das receitas totais do GFN.[45] A diminuição das receitas petrolíferas, a escassez de divisas, e a restrição dos insumos importados para a indústria transformadora e a agroindústria contribuíram para uma redução drástica do PIB nigeriano. A economia nigeriana, que cresceu a uma taxa média anual de 7% entre 2004 e 2014, cresceu 3% em 2015 e contraiu 1.5% em 2016.

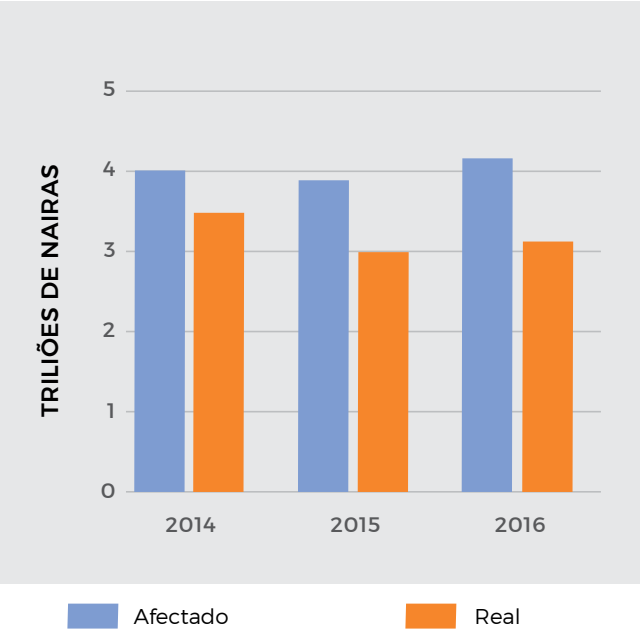
Tal como se vê na Figura 1, o abrandamento económico também afectou negativamente a cobrança de receitas, e a receita real ficou aquém da receita projectada desde 2014. Em Setembro de 2016, a receita era 25% inferior às projecções pro-rata.

FIGURA 1: RECEITAS PETROLÍFERAS NA NIGÉRIA



Fonte: Autoridades nigerianas

FIGURA 2: CONTRIBUIÇÃO DO GFN PARA A RECEITA PÚBLICA 2014-2016



Fonte: Autoridades nigerianas

[45] *Esta dependência é ainda mais acentuada em termos das receitas em divisas, uma vez que o petróleo representa cerca de 95% das divisas.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

O impacto da crise poderia ter sido menos severo se o GFN tivesse conseguido recorrer ao seu fundo de estabilização. A Nigéria mantém este fundo para proteger a economia das flutuações de preço e produção de petróleo. Em 2009, quando o preço do petróleo desceu, a Nigéria tinha 20 mil milhões de dólares americanos na sua conta de excedente do petróleo bruto (ver Caixa 5), que detém os resultados excedentários derivados do petróleo. O GFN pôde, por conseguinte, recorrer a este fundo de estabilização durante o período de diminuição das receitas petrolíferas. Em 2014, no início da actual crise, a "almofada" fiscal era muito inferior, com apenas 4.11 mil milhões de dólares americanos na conta. Sem esta "almofada", a contracção de receitas associada à crise petrolífera teve como consequência um aumento do défice orçamental para 2,5% do PIB[46] em 2016 (ver Figura 2). A redução de receitas petrolíferas também levou as autoridades a reduzirem as transferências para esta conta em 93% em 2015, perdendo assim a oportunidade de suavizar o impacto durante o período de declínio.[47]

CAIXA 5

FUNDOS DE ESTABILIAÇÃO

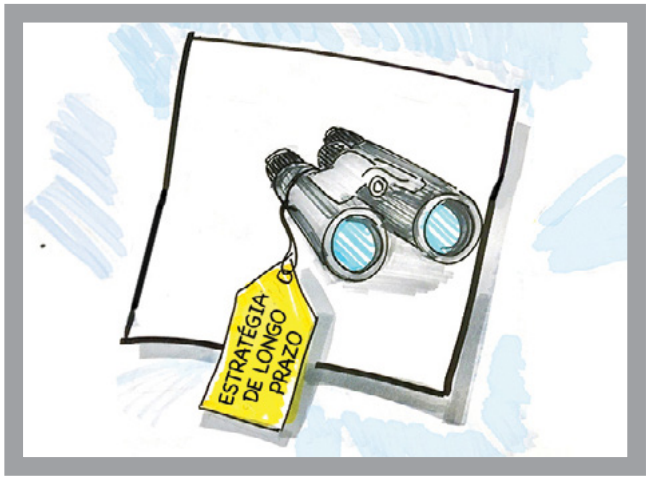
Os fundos soberanos funcionam como "almofada" fiscal contra os choques económicos, como a queda do preço do petróleo. As economias dependentes do petróleo financeiam os seus fundos soberanos com os impostos sobre vendas de petróleo e gás, o que confere estabilidade a longo prazo e permite a diversificação de recursos.

A Nigéria tem sentido dificuldade em aumentar o seu fundo soberano, com governadores do Estado a citar a falta de justificação jurídica para os mecanismos de poupança existentes, incluindo os fundos soberanos e a conta de excedente do petróleo bruto.

Fonte: BudgIT (2014) Falling oil prices: An opportunity for reforms

[46] *Este valor mantém-se dentro do limiar de 3% do PIB estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2007.*
[47] *Ibid.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS



A RESPOSTA DO GFN À QUEDA DAS RECEITAS PETROLÍFERAS TEM SIDO INTROSPECTIVA E CENTRADA EM MEDIDAS LOCAIS

O GFN aplicou controlos das despesas e ousadas reformas estruturais das infra-estruturas e serviços públicos. Centrou-se igualmente na melhoria da gestão dos recursos e na identificação de novas fontes de receitas a fim de reduzir o défice orçamental e aumentar as reservas.

> *"É necessário um pacote coerente e credível de medidas económicas sustentáveis para uma inflexão económica."*
>
> *– Ben Akabueze, Director - Geral do Gabinete do Orçamento da República Federal da Nigéria.*

Cortes e aumentos nas despesas

Uma forte pressão sobre o fisco nigeriano obrigou o GFN a aplicar uma série de cortes nas despesas a curto prazo, especialmente no que diz respeito às afectações de capital, em 2014. Na elaboração do orçamento de 2015, o plano formulado pelo governo consistiu em limitar o crescimento das despesas correntes tal como indicado no Documento sobre o Quadro Orçamental e a Estratégia Orçamental para 2015-2017. A crise petrolífera e as eternas exigências de aumentos salariais limitaram estes esforços, e as despesas correntes aumentaram à custa das despesas de capital.

O Orçamento de 2016, o primeiro a ser elaborado sob a liderança do Presidente Muhammadu Buhari, era substancialmente diferente do Orçamento de 2015 no que diz respeito à distribuição das receitas correntes e de capital. Adoptou um modelo de despesas contracíclico, reduzindo as despesas para deixar margem para níveis de despesas de capital mais elevados. Entre Junho e Outubro de 2016, 753,6 mil milhões de nairas nigerianas foram disponibilizados para despesas de capital, uma das disponibilizações de capital mais elevadas na história recente do país. O transporte, obras, energia e habitação, agricultura, e defesa foram os maiores beneficiários desta afectação mais elevada de capital.

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

O Orçamento de 2016 também procurou restringir os custos correntes ao limitar os custos de viagens, reduzir os subsídios dos membros dos conselhos, e eliminar milhares de funcionários fantasma. Prevê-se que estes esforços resultem em poupanças anuais de quase 180 mil milhões de nairas nigerianas, valor que será desviado para áreas prioritárias, como a saúde, defesa e educação.

Controlos das despesas e dos movimentos de disponibilidades líquidas para promover a eficiência dos gastos

Foi criada uma Unidade para a Eficiência junto do Ministério das Finanças para analisar o perfil e o padrão de despesas do GFN. A Unidade tem como missão trabalhar com os ministérios, departamentos e agências no sentido de introduzir os processos e procedimentos que garantam que as receitas são utilizadas de forma eficiente, traduzindo-se numa boa relação custo-benefício e em poupanças.

Esta iniciativa é complementada pelo uso sustentado da conta única do Tesouro para monitorizar as actividades financeiras dos 900 ministérios, departamentos e agências da Nigéria.

A conta única do Tesouro, que consolida as contas públicas, foi implementada a nível federal desde 2015, estando actualmente a ser aplicada nos diferentes estados. Fornece uma panorâmica consolidada das contas públicas e os seus proponentes consideram-na eficaz na promoção da transparência e na disponibilização de conhecimentos sobre a liquidez do Estado, facto que poderá limitar empréstimos desnecessários. No entanto, as contas únicas do Tesouro não estão isentas de riscos. Embora possam reduzir as necessidades de financiamento durante o ano, não eliminam a corrupção e podem ainda aumentar a burocracia e atrasar o pagamento dos fundos.

Melhor gestão da cobrança de receitas

Em resposta ao choque petrolífero, o GFN reconheceu a importância de diversificar os seus recursos e de reduzir as fugas de receitas. O GFN está empenhado em aumentar as receitas dos sectores não petrolíferos.

Este objectivo será alcançado através de um maior cumprimento das obrigações fiscais mediante a realização de auditorias às declarações dos contribuintes a fim de identificar registos deficientes, do envolvimento com contribuintes que não respeitam a lei, e da aplicação das regras fiscais. O alargamento da base tributária será alcançado aumentando o registo de empresas informais e formais e criando um ambiente propício a pequenas e médias empresas. Será dada importância ao aumento das taxas tributárias de valor acrescentado e da cobertura dos produtos sujeitos ao IVA.

O GFN reduzirá as fugas de receitas combatendo a adulteração das facturas comerciais destinadas à alfândega e introduzindo um único ponto para facturas para aumentar a eficiência. A adopção de um único ponto para facturas tornará os portos nigerianos competitivos na rede comercial internacional e reduzirá a corrupção.

O GFN tem igualmente orientado os seus esforços para as receitas geradas de forma independente (receitas arrecadadas por entidades públicas). Também registou uma trajectória ascendente das entradas no que toca às receitas geradas de forma independente, apesar de fugas contínuas e ocorrências de não pagamentos de remessas.

Expansão das infra-estruturas energéticas e estabilização da produção petrolífera

O GFN está a trabalhar no sentido de expandir as infra-estruturas e capacidades do sector energético, medida que é fundamental para aumentar a produção petrolífera, factor que, em relação ao preço do petróleo determinado externamente, está sob o controlo das autoridades. O regime do Presidente Buhari opôs-se inicialmente à negociação com os Vingadores do Delta do Níger, responsáveis por grande parte da instabilidade verificada na produção petrolífera do país. Desde então, o GFN comprometeu-se a trabalhar com a região do Delta do Níger com o propósito de limitar os danos às infra-estruturas e estabilizar a produção petrolífera. Tal objectivo será alcançado através de programas de incentivos, postos de trabalho e

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

investimento. O Presidente Buhari concordou manter o Programa de Amnistia Presidencial para a região do Delta do Níger, segundo o qual o governo oferece formação profissional a bolsas a antigos militantes.[48]

O governo definiu como objectivo refinar localmente os produtos derivados do petróleo a fim de incentivar a autossuficiência. Foram elaborados planos para reduzir as importações de produtos derivados do petróleo em 60% até ao final de 2018. O GFN tenciona estabelecer mais refinarias modulares – refinarias constituídas por partes facilmente fabricadas e móveis – para aumentar a capacidade local, reduzir as importações e empregar os indivíduos envolvidos na refinação. Foram criados incentivos para as pessoas que pretendam empenhar-se na refinação local, que incluem requisitos menos rigorosos do que os exigidos no processo de licenciamento convencional, independência para vender produtos no mercado a preços determinados pelo mercado, e ausência de interferência do governo nas operações diárias.

O subsídio de combustível foi removido em 2016 com vista a minorar situações de carência de combustível e reduzir a corrupção, permitindo assim que as poupanças sejam direccionadas para sectores prioritários. Foi também visto como outro incentivo para os investidores construírem refinarias de petróleo na Nigéria. Em 2012, uma tentativa para remover o subsídio provocou violentos protestos em todo o país e o restabelecimento do subsídio. A remoção do subsídio em 2016 foi controversa devido às implicações do subsídio a favor dos pobres. Contudo, durante a crise petrolífera mais recente, houve uma maior aceitação da necessidade da remoção do subsídio para reduzir as situações de carência de petróleo.

O Orçamento de 2017 também excluiu os pedidos de fundos de joint ventures no sector do petróleo e gás. As joint ventures entre o GFN, representado pela Nigerian National Petroleum Corporation, e os operadores privados permitiram ao GFN partilhar os riscos e custos financeiros e de exploração. No entanto, quando os operadores solicitaram fundos ao GFN, estes não foram concedidos, situação que limitou o crescimento do sector do petróleo e gás do país e levou a uma acumulação de pagamentos em atraso e custos crescentes do serviço da dívida. Parte do acordo que exclui os pedidos de fundos de joint ventures estipula que os pagamentos em atraso serão pagos em cinco anos através de receitas de produção adicionais. O acordo deveria permitir a recuperação dos custos uma vez que a Nigerian National Petroleum Corporation continuará a receber royalties, impostos e lucros provenientes da sua participação na produção de petróleo em joint ventures.

> *"Promover a prosperidade nacional e uma economia eficiente, dinâmica e autossuficiente com o objectivo de assegurar o máximo bem-estar, liberdade e felicidade de todos os cidadãos com base na justiça social e na igualdade de condição e oportunidade."*
>
> *– Ben Akabueze, Director - Geral do Gabinete do Orçamento da República Federal da Nigéria.*

[48] A Mustapha (2016) "Oiling Amnesty Programme: Stamping out any form of unrest in the Niger Delta", Vanguard, https://www.vanguardngr.com.

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

> *Promover a prosperidade nacional e uma economia eficiente, dinâmica e autossuficiente com o objectivo de assegurar o máximo bem-estar, liberdade e felicidade de todos os cidadãos com base na justiça social e na igualdade de condição e oportunidade.*
>
> *– Ben Akabueze, Director - Geral do Gabinete do Orçamento da República Federal da Nigéria.*

Diversificação da economia nigeriana

O governo nigeriano está empenhado em diversificar a economia para promover a retoma e construir uma economia dinâmica e autossuficiente que continue a crescer sem as receitas do petróleo. Os esforços de diversificação serão igualmente importantes para a criação de empregos fora do sector do petróleo e gás.

Foram iniciadas campanhas relativas ao Plano de Relançamento e Crescimento Económicos e Fabricado na Nigéria com a intenção de promover a agricultura e indústria e desenvolver pequenas empresas locais. Juntamente com o Plano Nacional de Revolução Industrial, estas campanhas procuram reorientar a produção e o consumo dos bens e serviços importados para os locais. Estes esforços serão complementados pelo Conselho Presidencial para a Viabilização de Empresas, presidido pelo Vice-Presidente, Conselho esse que foi incumbido de facilitar as actividades das empresas na Nigéria e torná-las mais atraentes.[49]

O Orçamento de 2016 incluiu outras iniciativas para diversificar a economia, incluindo a revitalização e expansão da transformação dos produtos agrícolas, a estimulação do investimento no sector dos minerais sólidos, o aumento do investimento do sector privado no turismo, o entretenimento e desporto, e a criação de pólos de inovação em alta tecnologia com vista a apoiar o crescimento do sector digital e tecnológico.

Aumentar o nível de empréstimos, mas com maior eficácia

As receitas ainda não retornaram aos níveis anteriores a 2014. O compromisso da Nigéria para com as despesas contracíclicas e o investimento nas infra-estruturas exige, portanto, o aumento das suas necessidades de financiamento. Com um rácio dívida pública/PIB de 13,2%, a Nigéria dispõe de espaço suficiente para aumentar a contracção de empréstimos para cobrir o défice orçamental.

No âmbito da estratégia de gestão da dívida do Ministério das Finanças Federal para 2016–2019, a dívida interna e externa deverá aumentar. Esta estratégia de gestão da dívida tem o objectivo de reequilibrar a carteira de dívida pública através de mais empréstimos contraídos no exterior e através da emissão de obrigações para os pagamentos em atraso aos empreiteiros. As fontes externas devem incluir agências multilaterais, agências de crédito à exportação e, possivelmente, o mercado das euro-obrigações. O GFN acredita que os empréstimos contraídos no exterior são menos dispendiosos e evitam o risco de exclusão do sector privado. A volatilidade do naira, todavia, indica que os custos com o serviço da dívida podem estar sujeitos a riscos cambiais.

O gabinete de gestão da dívida também tenciona introduzir produtos para diversificar a sua base de investidores para as obrigações de Estado, traduzindo-se em custos de empréstimos mais baratos e inclusão financeira. Os novos instrumentos de dívida incluem obrigações de retalho, obrigações indexadas à inflação e produtos Sukuk internos (obrigações islâmicas).

A estabilização das finanças públicas subnacionais é outro elemento fundamental dos planos do GFN para estimular a economia. Em Junho de 2016, foi introduzido um programa de apoio orçamental condicional, que oferecia 56 mil milhões de nairas nigerianas aos governos estaduais para darem resposta às suas insuficiências de financiamento. Para participarem, os governos estaduais tinham de subscrever certas reformas fiscais centradas nas questões da transparência, responsabilização e eficiência. Trinta estados receberam resgates financeiros até Maio de 2016, enquanto 35 se candidataram a empréstimos apoiados pela Conta de Excedente do Petróleo Bruto.[50]

[49] *Ministro das Finanças (2017) Discurso sobre o Orçamento de 2017.*
[50] *Ibid.*

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

ILAÇÕES COLHIDAS PARA PAÍSES DEPENDENTES DOS PRODUTOS DE BASE SEMELHANTES À NIGÉRIA

O fisco nigeriano ainda não se recompôs da crise petrolífera. É, pois, difícil avaliar o impacto de todas as medidas de resposta. Contudo, esta secção incide nas principais características da resposta da Nigéria à crise, conforme discutido na Conferência da CABRI. Oferece ensinamentos extraídos destas respostas que poderão ser úteis a países que enfrentam pressões semelhantes. Inclui uma breve discussão da resposta do Chade às receitas decrescentes do petróleo para identificar ensinamentos comuns.

Equilíbrio das prioridades de curto e longo prazo

A resposta imediata do GFN à crise foi o corte de despesas de capital, o que reflecte os equilíbrios de curto prazo por comparação aos de longo prazo que os governos devem considerar quando respondem a pressões fiscais. Embora fosse necessário reduzir os gastos a curto prazo, o GFN reconheceu que cortar nas despesas de capital agravaria as perspectivas de recuperação do país quer a curto quer a longo prazo. Por conseguinte, o Orçamento de 2016 atribuiu uma parte maior para as despesas de capital. No entanto, o défice foi financiado pelo aumento do endividamento.

É fundamental que os governos reconheçam que os produtos de base, incluindo o petróleo, podem não voltar a atingir os níveis anteriores e que esta redução das receitas pode tornar-se permanente. Quando

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

a redução de receitas se torna a nova normalidade, a priorização de soluções a curto prazo pode simplesmente traduzir-se em maior retrocesso.

Tal como acontece com o Chade, a Nigéria (ver a Caixa 6) implementou cortes nas despesas correntes a curto prazo e ainda uma série de medidas para assegurar a eficácia das despesas. Embora essas medidas tenham um efeito benéfico a médio prazo, os cortes a curto prazo podem acarretar custos elevados, incluindo o agravamento da situação difícil dos pobres e a destabilização das economias.

CAIXA 6

IMPACTO DO CHOQUE DO PETRÓLEO NO ESPAÇO ORÇAMENTAL DO CHADE

O Chade começou a produzir petróleo em 2003, contribuindo para um aumento superior a 100% do rendimento per capita do país na década subsequente.

O Chade acumulou recursos públicos importantes com base nas suas operações petrolíferas, que lançaram as bases para os esforços de desenvolvimento e início dos fundos de estabilização e dos fundos para as gerações futuras. O conflito civil que eclodiu em 2005 e 2008 levou as autoridades a criar nova divisão armada utilizando fundos de reserva. A queda do preço do petróleo em 2014 e as ameaças à segurança regional desestabilizaram a economia do Chade e aumentaram a pressão orçamental. O crescimento do PIB abrandou para 1.8% em 2015 (comparado com o crescimento de 6.9% em 2014), sendo os sectores dependentes da despesa pública os mais afectados.

Em resposta a estes choques macroeconómicos externos, o governo deu início a cortes significativos nas despesas, levando a um aumento das tensões socio-políticas. Estes cortes incluíram: redução dos subsídios dos funcionários públicos em 50%; auditoria dos intervenientes estatais, dos sistemas de pagamentos e projectos; redução da frota de viaturas do Estado; restruturação das delegações regionais; e redução da dimensão dos organigramas dos ministérios e instituições.

Visando uma maior racionalização da despesa, foram propostos orçamentos rectificativos em 2016 para agrupar toda a despesa corrente no Ministério das Finanças e todas a despesa de capital nos municípios. Isto não teve o resultado previsto. Uma tentativa de introduzir um fundo de poupanças também fracassou porque as receitas foram inferiores ao previsto. As autoridades redobraram os esforços no sentido de diversificar a economia e introduzir mais financiamento nacional e concessional.

Para aumentar as receitas tributárias, as autoridades estão a ponderar aumentar a taxa de impostos para produtos não petrolíferos acima dos 9% (a taxa em vigor é de 8%, muito abaixo da norma aplicada na Comunidade Económica e Monetária da África Central de 18%). Serão introduzidas medidas para melhorar a cobrança de impostos, a saber: actualização do Código Tributário para melhorar a transparência tributária e aumentar a produtividade; melhorar o controlo, a recuperação e a operacionalização dos reembolsos do imposto sobre o valor acrescentado; redução gradual das isenções fiscais; e recuperação sistemática dos impostos em atraso.

5: QUANDO A BOLSA ESTÁ MAIS VAZIA – GESTÃO DO IMPACTO ORÇAMENTAL DOS CHOQUES MACRO-ORÇAMENTAIS

A comunicação entre o governo central e os agentes políticos e económicos é crucial para o sucesso das estratégias de resposta

O apoio político ao fundo de estabilização na Nigéria registou uma queda, restringindo a capacidade do GFN de utilizar políticas contracíclicas para limitar o impacto orçamental das crises. Na Nigéria, continua a ser indispensável sublinhar a importância das medidas de mitigação e sensibilizar ministérios, departamentos, agências e autoridades estatais para a dimensão dos condicionalismos fiscais do governo central.

Uma estratégia bem-sucedida para dar resposta a qualquer pressão orçamental exige que o governo central comunique claramente ao público e agentes económicos os riscos a longo prazo de não ter em vigor medidas de mitigação e de não responder de forma concertada.

Importância da diversificação das fontes de receitas

A dependência de longa data da Nigéria das exportações petrolíferas agravou o impacto orçamental da crise petrolífera internacional. Assim sendo, o GFN está empenhado em diversificar a economia através de uma industrialização avançada e do aumento da produtividade e do investimento nos sectores agrícola e de minerais sólidos. O GFN acredita que o investimento estrangeiro e nacional é fundamental para alcançar a diversificação e iniciou uma campanha direccionada visando atrair investidores e fomentar a confiança do mercado. O sucesso destes esforços de diversificação provavelmente irá determinar quando vai recuperar a economia e como vão ser ultrapassados futuros choques petrolíferos.

Através do desenvolvimento da indústria, foi também prosseguida a diversificação com políticas mais proteccionistas. Não é claro se esta estratégia foi eficaz na redução da pressão fiscal. As restrições à importação de medicamentos, mobiliário e produtos alimentares têm sido alvo de resistência interna. Os fabricantes alegam que estas políticas limitam o seu acesso a matérias-primas e reprimem a produtividade.

Além de fazer face aos efeitos do choque de preços dos produtos de base, torna-se necessário que os países compreendam se as suas intervenções dão efectivamente resposta às fragilidades subjacentes que os tornaram vulneráveis à crise. As estratégias de resposta devem ser sujeitas a decisões políticas e ajustamentos enérgicos, à medida que se verifica o que funcionou e onde resultaram os efeitos inesperados. Embora as políticas proteccionistas tenham muitas desvantagens, a diversificação económica em países dependentes de recursos é essencial se a queda de preços dos produtos de base se tornar a nova normalidade.

CABRI

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para mais informação sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:
CABRI Secretariat, PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa
e-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org/pt