

Conferência da CABRI 2017



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

CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES



**GESTÃO
DAS PRESSÕES
ORÇAMENTAIS**

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

AGRADECIMENTOS

Este relatório integra uma série de relatórios preparados 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.



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.



Implemented by:



Prefácio	3
SECÇÃO 1: INTRODUÇÃO	4
■ Gestão das pressões orçamentais - publicação da Conferência da CABRI de 2017	5
A Conferência	5
A publicação da conferência	7
SECÇÃO 2: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES	8
Introdução	9
■ Supressão de propinas: Gestão do custo do aumento do financiamento público para o ensino superior na África do Sul	11
Exigência de educação superior mais acessível: o choque em contexto	11
Resposta: ponderando a disciplina orçamental face às reivindicações sociais	12
Ilações colhidas: dar prioridade a soluções de curto prazo ao descurar o médio prazo	13
■ Reivindicando o aumento de salários na função pública: Os casos de Burkina Faso e Côte d'Ivoire	16
Côte d'Ivoire: acumulação das pressões associadas à massa salarial	17
Burkina Faso: Pressões salariais conjugadas a incerteza política	19
Ilações colhidas com as pressões salariais em Burkina Faso e Côte d'Ivoire	21

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 comumente 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 inoportáveis 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

SEÇÃO 1

INTRODUÇÃO



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

A CONFERÊNCIA

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 dos 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 no sítio web da CABRI.

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



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

SOBRE AS PUBLICAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS

Conferência da CABRI 2017



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

A CABRI produziu quatro publicações emanadas da conferência de 2017. O relatório principal, *Conferência da CABRI de 2017: Gestão das pressões orçamentais*, contém uma síntese dos debates e conclusões da conferência. Encontra-se estruturado em torno de três estudos de caso nacionais, cada qual dirigido a uma categoria específica de pressões. Para facilitar a consulta, cada um dos três estudos de caso também está resumido em publicações distintas.

O segundo estudo de caso, aqui apresentado, debruça-se sobre pressões crónicas que se transformam em crises. Analisa 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 aos ministérios das finanças 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.

As outras duas publicações subordinadas aos estudos de caso analisam os choques macro-orçamentais e as respostas orçamentais, respectivamente (ambas disponíveis na página referente às Publicações da CABRI).

SEÇÃO 2

QUANDO AS PRESSÕES CRÔNICAS
SE TRANSFORMAM EM CRISES



2: QUANDO AS PRESSÕES CRÓNICAS SE TRANSFORMAM EM CRISES

INTRODUÇÃO

Por Joana Bento¹

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 Orçamento², 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.
”

¹ Joana Bento é perita em matéria da gestão das finanças públicas no Secretariado da CABRI, responsável pela transparência orçamental e prestação de contas.

² Na data da publicação, Michael Sachs havia demitido-se deste cargo no Tesouro Nacional.

2: 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).³ 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.



³ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf>

2: 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 desafiadas. ”

- Michael Sachs na Conferência da CABRI.

2: 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 trilhão 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.

2: 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.

2: 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 orçamento 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.⁴ 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 nexó 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.⁵ Além disso, há uma maior hipótese de não concluírem os cursos - um legado da desigualdade na educação durante o período do apartheid.

⁴ 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.

⁵ Council for Higher Education (2015) *Vital Statistics Public Higher Education 2015*. Council for Higher Education: Pretoria.

2: 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 nexa 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.

2: 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.⁶ 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.⁷ 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.

⁶ IMF (2016) *Managing government compensation and employment – Institutions, policies and reform challenges*.

⁷ *Ibid.*

2: 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.⁸ 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.

⁸ Relatório do FMI (2016) Côte d'Ivoire Artigo IV.

2: 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, norteadas 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 fazê-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.

2: 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.⁹ 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 2015.¹⁰

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 saíam da função pública nos documentos de contratação para permitir a actualização automática da sua situação salarial.¹¹

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

⁹ Relatório do FMI (2016) *Burquina Faso Artigo IV*.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ IMF (2016) *Artigo IV*.

2: 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.¹²

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.¹³

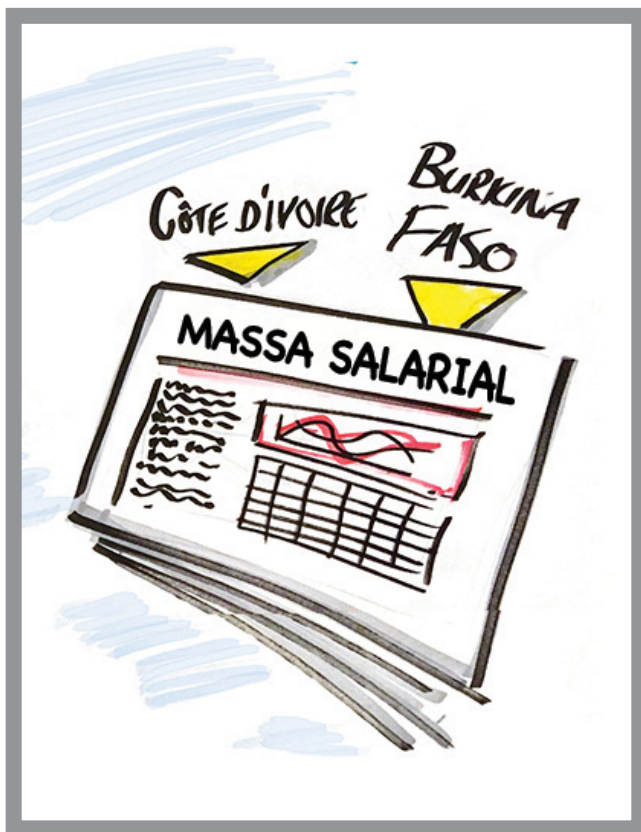
A transição política aumentou as expectativas quanto ao ritmo de desenvolvimento do país e criou pressões significativas no sentido de aumentar as despesas correntes, em particular como forma de combater o subemprego entre a juventude nas zonas urbanas.¹⁴ Embora a actividade económica tenha começado 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.

¹² ODI (2017) *Under pressure: Executing the budget in an uncertain world, relatório preparado para a Conferência da CABRI de 2017.*

¹³ 9.1% do PIB, face a uma projecção de 13.7% do PIB.

¹⁴ 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.

2: 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%.¹⁵ 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.¹⁶ 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.

¹⁵ IMF (2016) *Managing government compensation and employment*.

¹⁶ *Ibid.*

2: 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 interações 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.



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