

Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África



**Expondo as fragilidades sistémicas de GFP:
Covid-19, oportunidades para reflexão e ímpeto
para reformas funcionais**



Índice

<i>Agradecimentos</i>	2
<i>Lista de quadros e caixas</i>	3
<i>Lista de acrónimos</i>	3
1. Introdução	5
2. Desafios dos sistemas de GFP e respostas	6
2.1 Fundamentos jurídicos e institucionais.....	6
2.2 Formulação e financiamento dos orçamentos	8
2.3 Assegurando a implementação dos orçamentos	12
2.4 Controlos de gestão financeira.....	17
3. Conclusão	21
<i>Anexo</i>	22
<i>Referências</i>	23

Agradecimentos

Este relatório integra uma série de publicações associadas ao Monitor de Resposta à Covid-19 pelas Finanças Públicas em África, promovido pela CABRI. Os relatórios apoiam os decisores políticos ao responderem a crises, proporcionando aos países mais conhecimentos a respeito da gestão e mitigação de crises, quais os elementos dos seus sistemas de GFP que devem ser fortalecidos e como os sistemas podem revelar-se mais resistentes ao reduzir os custos associados a crises exógenas no futuro. Este relatório foi elaborado por Aashna Jamal, com o apoio de investigação de Awab Elmesbah, e revisto por Philipp Krause e Danielle Serebro do Secretariado da CABRI.



Lista de quadros e caixas

Quadro 1: Utilização de fundos para a Covid-19	10
Quadro 2: Quadro para diálogo sobre a resposta dos sistemas de GFP à Covid-19	22
Caixa 1: As instituições fracas de Guiné-Bissau	6
Caixa 2: A DMA de Essuatíni reorientada para a Covid-19	7
Caixa 3: As dificuldades na Libéria com a massa salarial	11
Caixa 4: As dificuldades com a gestão de tesouraria na Libéria	15
Caixa 5: Contratação pública no Zimbabwe	16
Caixa 6: Relatórios de contratação pública relacionada com a Covid-19 em Essuatíni	17
Caixa 7: Dificuldades na Libéria com o controlo financeiro durante os surtos do Ébola e da Covid-19	19
Caixa 8: Mecanismos fracas de auditoria e de fiscalização em Guiné-Bissau	19

Lista de acrónimos

CABRI	<i>Collaborative Africa Budget Reform Initiative</i> Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CAPEX	Despesa de capital
CDC	Centro de Prevenção e Controlo de Doenças
CUT	Conta Única do Tesouro
DDO CAT	Opção de Saque Diferido para Catástrofes
DMA	Agência de Gestão de Calamidades
EPI	Equipamento de Protecção Individual
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMIS	Sistema de Gestão Financeira
GFP	Gestão das Finanças Públicas
ISSD	Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida
MDA	Ministério, Departamento, Agência
MEPD	Ministério do Planeamento Económico e Desenvolvimento
NDMA	Agência Nacional de Gestão de Calamidades
OBS	<i>Open Budget Survey</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OSC	Organização da Sociedade Civil
PEFA	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TI	Tecnologia da Informação
UA	União Africana
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional





Introdução



A pandemia de Covid-19, à semelhança da crise do Ébola há seis anos, trouxe à tona a cabal importância dos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) para dar resposta às crises sanitárias ao: i) mobilizar financiamento de fontes existentes e novas; ii) desembolar oportunamente os referidos financiamentos a novos programas, centros de saúde, fundos extraorçamentais e prestações sociais às populações vulneráveis; e iii) controlar e fiscalizar a utilização desses financiamentos. A pandemia de Covid-19 também representou uma forma de teste de stress para os sistemas de GFP e oferece uma oportunidade para reflectir sobre as deficiências dos sistemas de GFP nos países africanos.

Com a emergência da pandemia, os países começaram a enfrentar défices orçamentais, preocupações com a realização de passivos contingentes, pressões de reservas cambiais e de receitas, ao terem de aumentar a despesa na saúde, criar pacotes de estímulos financeiros e prestar apoio a populações vulneráveis. Muitos dos países dependentes do petróleo, como os Camarões e o Chade, já aturdidos pela crise de crédito, haviam começado a negociar algum financiamento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) antes da pandemia (Bauer & Mihalyi, 2020). As crises anteriores, como os choques do preço do petróleo na Nigéria e no Chade, a crise financeira mundial e os ciclones em Madagáscar (CABRI, 2018, p. 10) vieram expor as fragilidades institucionais a muitos níveis. A pandemia de Covid-19 é outro marco para conhecer as deficiências que persistem e os progressos logrados até à data.

Neste estudo são analisadas as questões gerais em matéria da GFP enfrentadas pelos países, conforme expostas pela crise, e o impacto que tiveram nas respostas dos governos. Em muitos casos, os países revelaram alguma flexibilidade e conseguiram superar algumas fragilidades tradicionais. Noutros, as fragilidades persistiram e serviram de ímpeto para

reforma. Para efeitos deste estudo, foram recolhidos dados do Monitor de Resposta à Covid-19 pelas Finanças Públicas da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África, de investigações em linha e de entrevistas com técnicos em matéria da GFP nos países africanos. O relatório também estuda os diferentes cantos do continente – Zimbabwe, Guiné-Bissau, Essuatíni, Gana e Libéria – com o intuito de aprofundar como os países estão a lidar com a crise. Vinhetas foram introduzidas em todo o estudo.

No estudo, o Quadro de Avaliação da Análise de GFP Pós-Calamidades (Banco Mundial, 2019) foi adaptado de forma a abordar os sistemas de GFP nos países africanos. A pandemia de Covid-19 pôs em prova a resiliência dos sistemas de GFP, como se de uma calamidade se tratasse, pelo que o quadro de adequa a este estudo. O Anexo contém mais informações a respeito deste quadro, que tem como ponto de partida a prontidão do sistema, ou seja, o que existia quando a crise se fez sentir. O estudo avalia as práticas, as instituições, as políticas e as fragilidades subjacentes vigentes, susceptíveis de terem incidido sobre a funcionalidade, e se os países conseguiram adaptar e superá-las. Avalia também as perspectivas para o futuro com base nas informações obtidas um ano após o início da pandemia.

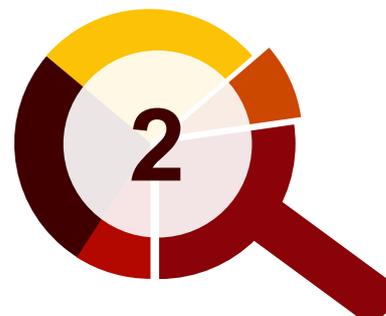
Este relatório está estruturado do seguinte modo: a secção 2 aborda os quatro pilares principais do nosso quadro: os fundamentos jurídicos e institucionais, a formulação e o financiamento dos orçamentos, a implementação dos orçamentos, e os controlos das finanças públicas. Nestas subsecções são analisadas as questões subjacentes, as medidas tomadas pelos países, com estudos de caso ilustrativos, e o rumo a seguir. A conclusão na secção 3 apresenta um resumo das constatações do estudo. O Anexo explica a metodologia e é seguido das referências bibliográficas.

A pandemia de Covid-19, à semelhança da crise do Ébola há seis anos, trouxe à tona a cabal importância dos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) para dar resposta às crises sanitárias.





Desafios dos sistemas de GFP e respostas



A pandemia de Covid-19 veio agravar os desafios de GFP vividos pelos países africanos e dar origem a outros. Nas secções que se seguem, são abordados os desafios, as respostas pelos países, as soluções que funcionaram e as perspectivas para o futuro.

2.1 Fundamentos jurídicos e institucionais

Em situações de crise, é vantajoso para os países possuírem alicerces legais e institucionais fortes, passíveis de serem adaptados e transparentes; “regras claras e mecanismos institucionais de planeamento, mobilização, afectação e execução dos recursos financeiros” contribuem para reforçar as respostas dos governos (Banco Mundial, 2019, pág. 9).

2.1.1 Obstáculos legais e institucionais às respostas à crise

A maioria dos países não possuem os mecanismos de GFP e de aquisição de emergência ou institucionais, necessários para dar resposta a crises. A aquisição de material e equipamentos médicos foi uma necessidade de primeira ordem no início da crise. As respostas dos ministérios de finanças africanos indicaram que não existiam medidas exaustivas pré-existentes para aquisições de emergência e que as leis e regulamentos de GFP em vigor não permitiam desvios (CABRI, 2021b). A maioria dos países não dispunham de instituições de gestão de crises ou de riscos de calamidades capazes de serem accionadas com rapidez e em condições de poderem lidar com a crise assim que começou.

Os países registam ainda um poder legislativo fraco. Um estudo realizado em 2017 examinou os resultados do *Open Budget Survey* (OBS) para revelar que, em 74 por cento dos 23 países africanos inquiridos, o “executivo pode transferir fundos entre unidades administrativas sem aprovação ou apreciação pelo órgão legislativo”. (International Budget Partnership & UNICEF, 2017, p. 52). Os órgãos legislativos em 61 por cento dos países africanos inquiridos enfrentam graves limitações no que respeita às capacidades de influenciar e fiscalizar o orçamento (International Budget Partnership & UNICEF, 2017, p. 50). As crises políticas também condicionam as actividades dos órgãos legislativos em tempos de crise, conforme se verificou na Guiné-Bissau (Caixa 1).

2.1.2 Como responderam os países: O que funcionou e o que continua por resolver

Nesta secção, encontram-se descritos os diversos aspectos

das respostas nacionais, organizados por tema.

Caixa 1: As instituições fracas de Guiné-Bissau

As convulsões políticas na Guiné-Bissau privaram-lhe das bases jurídicas ou institucionais para reagir com eficácia a crises sanitárias. A recente avaliação das despesas públicas pelo Banco Mundial constatou que, entre 2015 e meados de Abril de 2018, a Assembleia Nacional não tinha funcionado com um programa nem um orçamento do Estado, devidamente aprovados (Banco Mundial, n.d.). O Ministério da Economia e das Finanças preparou os orçamentos para 2016/17 com base nas estimativas de 2015.

O orçamento de 2020 só foi aprovado em Setembro de 2020, tendo sido criticado por erros, como a estimativa incorrecta da massa salarial. Isto implica que a maior parte das despesas relativas à Covid-19 foi feita com base num orçamento não aprovado. (Entrevista com técnico, Guiné-Bissau, 2021).

Disposições jurídicas para responder à crise

Alguns países conseguiram recorrer ou aplicar a legislação existente e demonstraram flexibilidade ao responder às necessidades da Covid-19. A África do Sul assegurou a despesa para a Covid-19 ao aplicar com flexibilidade uma Lei relativa à Gestão de Catástrofes pré-existente. O Uganda adoptou duas regras baseadas numa Carta de Responsabilidade Financeira existente que permitia desvios por motivos de choques económicos imprevistos ou acontecimentos imprevistos (Bulime & Munyambonera, 2020). No Quénia, o Fundo de Resposta à Emergência da Covid-19 foi criado ao recorrer às directrizes associadas aos regulamentos de GFP em vigor. As leis de contração pública do Gana prevêem processos de aquisição de emergência, como contratos de fonte única (CABRI, 2021c).

Contudo, não existem disposições jurídicas relativas ao financiamento para dar resposta a calamidades ou crises.

Na ausência de disposições jurídicas que permitissem uma acção célere, os países optaram por decisões executivas. Um estado de emergência sanitária ou de calamidade pública foi decretado em pelo menos 30 países africanos, conferindo assim mais poderes ao executivo, e consistiu em decretos presidenciais na maioria dos países francófonos, o estabelecimento de fundos extraorçamentais para o combate à Covid-19, e procedimentos de aquisição e desembolso simplificados. Países como o Togo também foram autorizados

pelo órgão legislativo a governar por decreto para agilizar a tomada de decisões (CABRI, 2021c).

Tomada de decisões em situações de emergência

Embora a agilização da tomada de decisões tenha sido importante para fazer face à crise, teme-se que estes mecanismos de governação de emergência se mantenham devido às fragilidades dos órgãos legislativos e das instituições de controlo. Este aspecto foi sublinhado num *webinar* promovido pela iniciativa mundial para a transparência financeira (*Global Initiative for Fiscal Transparency* - GIFT), onde as organizações da sociedade civil (OSC) manifestaram as suas inquietações a respeito da eventual institucionalização das mudanças introduzidas para dar resposta à Covid-19 (GIFT, 2020).

Em alguns casos, a tomada de decisões de emergência não fugiu ao controlo do órgão legislativo. As decisões de despesa podem ser questionadas posteriormente pelos parlamentos. Se forem rejeitadas, os ministérios das finanças deparar-se-ão com dificuldades porque o dinheiro já terá sido gasto. No Gana, o parlamento levantou dúvidas a respeito das reafectações orçamentais aprovadas pelo executivo (Entrevista com técnico, Gana, 2021). Noutros casos, os parlamentos podem aumentar a despesa se não concordarem com as dotações orçamentais do Ministério das Finanças para os ministérios de tutela. No Uganda, embora o Ministério da Saúde tivesse solicitado UGX 464 mil milhões para dar resposta à pandemia, o Ministro das Finanças atribuiu-lhe UGX82,5 mil milhões. No entanto, o parlamento decidiu que isso era insuficiente e aumentou o montante em mais de UGX20 mil milhões de (Nambatya, 2020).

Estruturas institucionalizadas para responder à Covid-19

Muitos dos países que sofreram calamidades naturais e sanitárias no passado não dispunham de mecanismos institucionais que permitissem dar resposta imediata à Covid-19. Entre estes encontram-se os países que enfrentaram surtos de Ébola – a Serra Leoa, a Libéria e a Guiné. O Zimbabwe, que no passado, havia enfrentado catástrofes naturais como ciclones, não dispunha de mecanismos institucionais suficientemente fortes para dar resposta a emergências. Como em ocasiões anteriores, grande parte da resposta foi gerida por parceiros de desenvolvimento, em virtude do espaço orçamental reduzido do país (Entrevista com técnico, Zimbabwe, 2021).

Onde não existiam estruturas institucionalizadas para dar resposta a crises sanitárias, outras agências (p. ex. agências de gestão de calamidades) foram reorientadas para dar resposta à Covid-19. Alguns países, entre eles o Chade as Ilhas Comores, também criaram novas comissões, dotadas de poderes especiais, para responder à Covid-19. No Lesoto, foi proposto que a Agência de Gestão de Calamidades (*Disaster Management Agency*- DMA) responsável pela implementação do apoio à Covid-19 viesse a ser transformada numa entidade autónoma (CABRI, 2021c). Contudo, um aspecto a ter em conta é que as novas agências ou comités formados

para implementar medidas de emergência frequentemente não dispõem de mecanismos apropriados de prestação de contas. Na África do Sul, o público questionou o estatuto legal e constitucional do Conselho Nacional de Comando contra o Coronavírus, um órgão consultivo em matéria de catástrofes naturais que coordenou a resposta à Covid-19 (African School on Decentralisation, 2020).

Caixa 2: A DMA de Essuatíni reorientada para a Covid-19

Em Essuatíni, a Lei relativa à Gestão de Calamidades (*Disaster Management Act*) de 2006 delegou no primeiro-ministro os poderes para decretar uma emergência nacional, depois de ouvido o ministro relevante. Uma emergência nacional foi decretada em Março de 2020, mas as disposições da Lei não prevêem os controlos que seriam aplicados no processo legislativo normal (Shongwe, 2020).

As actividades relacionadas com a Covid-19 são actualmente administradas pelo Gabinete do Vice-Primeiro-Ministro através da Agência Nacional de Gestão de Calamidades (NDMA), sob a sua tutela. Os fundos são transferidos pelo Ministério do Planeamento Económico e Desenvolvimento (MEPD) para a NDMA, que depois os transfere para os ministérios, departamentos e agências (MDA), em conformidade com o plano orçamental traçado pela NDMA para dar resposta à Covid-19. Embora o Tesouro pague as contas, o plano e a execução orçamental não são da sua competência. A NDMA não possui o mecanismo de relato nem a capacidade para controlar as despesas do fundo de combate à Covid-19. O FMI pediu que o governo fosse mais transparente (notação OBS foi de 3/100 em 2017). A ausência de mecanismos de relato periódico (sob a tutela do MEPD/Tesouro) irá dificultar o rastreio da despesa por parte do MEPD, dos parceiros de desenvolvimento e dos cidadãos (Entrevista com técnico, Essuatíni, 2021).

Regras regionais

As uniões regionais adaptaram as suas regras para conferir mais flexibilidade aos países para responderem à Covid-19.

A União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO) decretou a suspensão temporária dos seus critérios de convergência, a saber a regra que impõe um défice orçamental não superior aos 3 por cento do produto interno bruto (PIB), para ajudar os países membros a lidar com as consequências da pandemia de Covid-19 (CABRI, 2020c). Embora isto seja incontestavelmente um alívio, não deve ser utilizado pelos países como justificação para regressarem aos velhos hábitos que levaram à imposição destes controlos. O relatório recente do FMI afirma que os países da UEMAO deverão voltar à meta de 3% até 2023, uma meta que terá de ser reconsiderada com o tempo face ao défice orçamental regional de quase 6% em 2020. A consolidação orçamental deverá acautelar os riscos específicos com que cada país

se confronta, a sustentabilidade da dívida e a estabilização das reservas, ao reforçar os processos orçamentais e a transparência orçamental (FMI, 2021b).

Disposições de contratação pública

Nos países onde não existiam leis específicas de aquisições de emergência, estes foram obrigados a solicitar derrogações das suas regras de GFP em vigor para efeitos das aquisições relacionadas com a Covid-19. Todavia, as medidas de aquisição de emergência tiveram de ultrapassar as regras de aquisição de emergência estabelecidas para responder com eficácia aos desafios específicos associados às aquisições relacionadas com a Covid-19. (CABRI, 2021b) (ver a secção 2.3 sobre a contração pública).

2.1.3 Perspectivas para o futuro

A maioria dos países demonstrou grande flexibilidade e celeridade na resposta à pandemia de Covid-19. Doravante, caberá aos países avaliar a adequação da sua GFP, da transparência orçamental associada à contratação pública, e a legislação que rege a gestão de crises em situações de emergência. Isto consistirá em assegurar a flexibilidade ao criar ou manter os devidos controlos ao introduzir novas medidas para gerir e dar resposta a crises. A experiência da crise revela a necessidade de criar e financiar instituições vocacionadas para a gestão e resposta a crises. A união regional é de importância cabal para ultrapassar as crises, mas as organizações e tratados regionais nem sempre podem ultrapassar as dificuldades persistentes vividas em cada um dos países individuais, a saber os contextos políticos incertos que dão azo aos problemas de ordem jurídica e institucionais acima referidos.

2.2 Formulação e financiamento dos orçamentos

Uma parte significativa da resposta à Covid-19 em África foi financiada pelos orçamentos nacionais, que procuram conciliar a distribuição das dotações entre as necessidades concorrentes. A existência de disposições apropriadas permitirá atenuar os impactos das dificuldades orçamentais e garantir a continuidade das actividades económicas (Banco Mundial, 2019).

Com o surgimento da pandemia, os países enfrentaram o duplo desafio de: i) encontrar os meios para financiar as necessidades de combate à Covid-19 pela reafecção orçamental ou novas formas de financiamento, e ii) assegurar que os fundos fossem executados oportunamente para responder à pandemia. Embora este último venha a ser avaliado após a auditoria da despesa, possuímos informação suficiente a respeito ao primeiro para nos debruçarmos sobre os desafios e a resposta.

2.2.1 Desafios associados à formulação do orçamento e do financiamento para dar resposta à crise

O efeito de primeira ordem da crise consistiu no seu impacto macroeconómico imediato nos países em todo o continente. Os países dependentes do petróleo, como a Nigéria, sofreram uma diminuição importante das receitas projectadas com a queda dos preços do petróleo, o que teve efeitos em cascata nos seus parceiros comerciais mais pequenos no continente. Isto levou à redução das projecções das receitas internas, suscitando preocupações sobre a forma como os países financiarão os seus orçamentos previstos e os novos requisitos para a resposta à Covid-19

Embora a queda de receitas, associada à pandemia, tenha sido inevitável, a amplitude dessa queda era compreensivelmente difícil de prever. Muitos países africanos carecem das capacidades e dos processos apropriados para realizar previsões fiáveis (CABRI et al., 2011). A previsão das receitas em períodos de crise trata-se de um exercício intrinsecamente difícil, sobretudo no contexto actual e face à incerteza em torno dos efeitos da pandemia, tanto nos próprios países como a nível mundial. Neste contexto, é provável que a imprecisão das previsões de receitas nos países africanos venha a constituir um impedimento ao financiamento para responder à crise em conformidade com os orçamentos dos governos.

Uma função importante dos ministérios das finanças é estimar as necessidades de recursos adicionais durante o ano, o que, em muitos países apresenta algumas dificuldades. Esta tarefa consiste em determinar o custo dos insumos, a partilha célere de informação dos ministérios de tutela ou das administrações subnacionais a respeito dos novos serviços que prevêem introduzir, e previsões fiáveis das receitas (Barroy et al., 2020; CABRI et al., 2011; Gurazada et al., 2020; Saxena & Stone, 2020). Muitos países africanos ainda não dispõem dos instrumentos para calcular os custos dos planos públicos, cuja deficiência adquire maior acutilância em tempos de crise. Há provas do mesmo durante a pandemia do Ébola; as estimativas da despesa de resposta saltaram de US\$ 4,8 milhões para US\$ 2 mil milhões em apenas alguns meses, à medida que novas informações iam entrando (Studzinski et al., 2019).

Muitos países africanos não fazem previsão nos seus orçamentos para despesas de contingência. Ao contrário de alguns países do Pacífico, os países africanos, igualmente propensos a catástrofes naturais e humanas, não dispõem de reservas de contingência, e estas, onde existem, são frequentemente insuficientes. Uma reserva de contingência é um instrumento importante para um governo poder reagir a crises, ao alocar rapidamente recursos adicionais para reforçar as prestações sociais e outras despesas relacionadas com a crise.

Os ministérios das finanças supervisionam a preparação do orçamento, mas frequentemente não participam na definição dos objectivos nacionais ou sectoriais, o que se torna numa função acrescida para eles em tempos de crise (CABRI, 2011). Os ministérios das finanças podem não possuir um conhecimento profundo das prioridades dos ministérios, mas crises como estas exigem que seja o ministério das finanças a assegurar uma resposta rápida por reafecções orçamentais e cortes nos orçamentos, sem tempo suficiente para consultas adequadas com os MDA sectoriais.

Em muitos países africanos, as administrações centrais e subnacionais são responsáveis pela prestação de serviços sanitários essenciais, o que acarreta desafios de coordenação. A resposta à Covid-19 exigiu mais coordenação do que o habitual, sobretudo entre os ministérios das finanças e os ministérios da saúde, e entre as administrações nacionais e subnacionais, para identificar rapidamente as necessidades de financiamento, obter fundos adequados e garantir a prestação de serviços (Barroy et al., 2019; Gurazada et al., 2020).

Muitos países da África Subsaariana recebem um financiamento significativo dos parceiros de desenvolvimento, frequentemente extraorçamental. Face aos sistemas complicados dos países, os parceiros de desenvolvimento trabalham frequentemente com MDA individuais. Isto leva à “fragmentação dos fluxos de financiamento externo”, o que agrava a complexidade da preparação do orçamento pelos ministérios das finanças, que às vezes desconhecem a existência destes sistemas paralelos (CABRI, 2011). Em tempos de crise, isto é ainda mais pronunciado, o que pode prejudicar a coordenação e os controlos de gestão financeira.

2.2.2 Como responderam os países: O que funcionou e o que continua por resolver

Esta secção descreve os diversos aspectos das respostas pelos países, por tema.

Estimando as necessidades de recursos e o financiamento das mesmas

Um aspecto fulcral foi a queda de receitas e as incertezas relativas às projecções para o futuro. Em muitos casos, os ministérios das finanças receberam ajuda externa para estimar as necessidades adicionais de recursos. Muitos parceiros de desenvolvimento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no eSwatini, entrevistaram no sentido de realizar inquéritos de avaliação rápida para estimar as necessidades de protecção social (PNUD, 2020). As estimativas de financiamento para fazer face à Covid-19 fizeram objecto de revisões frequentes, conforme revelam as informações recolhidas para o Monitor de Resposta pelas Finanças Públicas à Covid-19; No Burundi,

nos Camarões e no Níger, as estimativas das necessidades de financiamento quase que duplicaram entre Março e Maio de 2020 (CABRI, 2020c).

Muitos países africanos contraíram empréstimos junto de organizações multilaterais, bancos regionais e bancos centrais. Os países elegíveis para financiamento de emergência concessional contraíram empréstimos junto de organizações multilaterais, a saber do FMI (Instrumento de Financiamento Rápido, Fundo Fiduciário para Alívio e Contenção de Catástrofes) e do Banco Mundial (Programa Estratégico de Preparação e Resposta à Covid-19). Em Abril de 2020, o FMI mobilizou uma capacidade de financiamento de US\$1.000 mil milhões, tendo estimado, conjuntamente com o Banco Mundial, que África precisaria de US\$114.000 mil milhões para combater a Covid-19 (FMI, 2020d) (ver a secção 2.3 sobre gestão de tesouraria para empréstimos de bancos regionais e centrais).

Conforme adiante referido, a maioria dos países africanos não dispunha de reservas contingentes suficientes para responder à crise. Os países incapazes de financiar fundos de reserva a partir do orçamento, poderiam optar pela Opção de Saque Diferido para Catástrofes do Banco Mundial (DDO CAT), um mecanismo similar a um mecanismo de seguro, embora, na sua essência, uma fonte contingente de liquidez. O Quénia sacou US\$130 milhões do seu DDO de US\$200 milhões para financiar a sua resposta à pandemia da Covid-19. Os fundos foram transferidos para a conta bancária do governo do Quénia no prazo de 48 horas após a recepção do pedido (Banco Mundial, 2020a). A capacidade de aceder rapidamente a estes fundos contribuiu para uma resposta amplamente elogiada pelo governo queniano à pandemia. As Seicheles, as Ilhas Maldivas e Marrocos, entre outros países, também recorreram às DDO CAT (Wahba et al., 2020).

Os governos foram obrigados a ponderar todas as possíveis fontes de financiamento para financiar a sua resposta à crise. Em alguns casos, as características anómalas de uma economia permitiram mais flexibilidade na resposta do governo. Embora o Zimbabwe fique mal classificado em relação à credibilidade orçamental, o seu orçamento apresenta um elevado grau de fungibilidade. Devido aos elevados níveis de inflação, o Zimbabwe estava numa posição única para transferir fundos de salários denominados em moeda nacional e para despesas de capital (CAPEX) denominada em moeda estrangeira à medida que a taxa de inflação aumenta (Entrevista com técnico, Zimbabwe, 2021). O governo conseguiu assim apresentar um programa de estímulo económico equivalente a 9% do PIB quando foi anunciado (Ministério das Finanças e Desenvolvimento Económico, Zimbabwe, 2020a); o valor real deste pacote diminuiu substancialmente desde então, devido à inflação.

Financiamento extraorçamental

Fundos consagrados à Covid 19 foram utilizados um pouco por todos os países, a par de uma combinação de financiamento orçamental e extraorçamental e de fundos obtidos de fontes públicas, privadas e externas. O Gana criou um Fundo Fiduciário Nacional para a Covid-19, tendo apelado a contribuições de privados que foram suplementadas por recursos do Fundo do Património. As reafectações do Fundo do Património e os donativos privados foram incluídos no orçamento e registadas nos sistemas governamentais e farão parte da revisão intercalar (Entrevista com técnico, Gana, 2021). Mais de 40 países de baixo e médio rendimento (PBMR), incluindo os de África, integraram esses fundos nos seus sistemas financeiros (FMI, 2020a) (ver o Quadro 1). O financiamento dos parceiros de desenvolvimento foi maioritariamente extraorçamental, não existindo estimativas formais sobre a totalidade do financiamento recebido pelos países africanos (ver a secção 2.4 sobre os controlos de gestão financeira).

Coordenação entre os ministérios das finanças e os MDA

Os ministérios das finanças assumiram a vanguarda no combate imediato à Covid-19, embora outros ministérios tivessem depois assumido a responsabilidade pela implementação das políticas relacionadas com a Covid-19. Muitos ministérios das finanças funcionam num ambiente que não facilita a consulta, dada a ausência de capacidades nos ministérios e a lentidão dos processos (Saxena & Stone, 2020).

Nalguns casos, foi solicitado aos MDA que fizessem poupanças através da introdução de cortes orçamentais, enquanto noutros os ministérios das finanças assumiram uma postura mais autoritária ao procederem à execução de cortes ou ao instruíram os MDA a executarem determinadas acções. A primeira abordagem prevaleceu no Zimbabwe, onde o governo criou fundos diferentes a serem administrados pelos ministérios de tutela na resposta à Covid-19 nos seus respectivos sectores (o Tesouro reorientou

US\$ 1,8 mil milhões do Orçamento Nacional de 2020 a essas despesas). Os MDA foram também solicitados a reorientar as duas dotações. À medida que certos itens de despesas ficaram disponíveis – aqueles relacionados com deslocações ou a prestações de serviços – registaram-se cortes óbvios que poderiam ser feitos pelos MDA (Entrevista com técnico, Zimbabwe, 2021). Esta última abordagem é ilustrada pelo exemplo do Gana, onde foi aplicada uma abordagem do topo para a base para efeitos das reafectações orçamentais e os ministérios de tutela não foram solicitados a apresentar planos revistos de tesouraria ou de despesa. É provável que esta abordagem impeça a execução eficiente e eficaz de orçamentos rectificativos (Entrevista com técnico, Gana, 2021).

Os países que introduziram reformas de descentralização registaram dificuldades a nível da partilha de responsabilidades e de financiamento sempre que havia sobreposição de funções entre o centro e os organismos administrativos subnacionais. Na Etiópia, os estados responderam com lentidão devido à “tendência para a centralização do governo federal”, embora a função da saúde seja partilhada (African School on Decentralisation, 2020). No Uganda, houve uma sobreposição entre os fundos solicitados pelas administrações locais para despesas operacionais, quando esses itens tinham sido contabilizados na resposta do Ministério da Saúde (Nambatya, 2020).

Decisões de reafecção orçamental

A primeira linha de defesa aplicada pelos ministérios das finanças em muitos países africanos consistiu na emissão de orçamentos rectificativos, seguido de reafectações para o sector da saúde (por transferências). Na República Centro-Africana, foi elaborado um Plano de Preparação e Resposta à Covid-19, acompanhado de um orçamento indicativo nos termos da lei de GFP. No Gabão, o presidente da república instruiu o governo a preparar uma Lei das Finanças rectificativa para o exercício de 2020 e um plano de apoio económico e social (CABRI, 2021c).

Quadro 1: Utilização de fundos para a Covid-19

Extraorçamental	Extraorçamental, sujeito a mecanismos habituais de GFP e contratação pública	No orçamento	Financiamento público primordialmente	Financiamento do sector privado primordialmente	Combinação de financiamento público e privado
Camarões, República Democrática do Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Quênia, Lesoto, Mali, Níger, Serra Leoa, África do Sul, Tunísia, Uganda	Benim, Botswana, Djibouti, Guiné Equatorial, Gana, Libéria, Ilha Maurícia, Togo, Zimbabwe	Chade, Mauritânia, Marrocos, Nigéria, Senegal, Zâmbia	Libéria, Serra Leoa, Zâmbia	Benim, Camarões, Gabão, Gana, Mali, Ilha Maurícia, Níger, África do Sul, Tunísia, Uganda, Zimbabwe	Botswana, Chade, República Democrática do Congo (RDC), Côte d'Ivoire, Djibouti, Guiné Equatorial, Quênia, Lesoto, Mauritânia, Marrocos, Nigéria, Senegal, Togo

Fonte: Cole, 2020

Vários países estavam em vias de debater os novos orçamentos para o exercício 2020/21, e conseguiram alterá-los e incluir previsões para a Covid-19. Noutros, o orçamento de 2019/20 foi revisto/modificado por orçamentos rectificativos. Nalguns casos, estas revisões são habituais, pois, historicamente, muitos dos países têm recorrido a orçamentos rectificativos como instrumentos para combater a orçamentação e o planeamento fracos. Por exemplo, o Essuatíni, que havia aprovado o orçamento de 2020/21 quando a pandemia de Covid-19 surgiu, preparou outro orçamento rectificativo em Abril de 2020, com um limite máximo semelhante, mas orientado para as despesas com a saúde. O Essuatíni afirmou que as despesas recorrentes de baixa prioridade e algumas despesas de capital seriam reorientadas para as acções de combate à Covid-19 (CABRI, 2021c).

Registaram-se cortes e reafecções gerais nas despesas recorrentes (por exemplo, bens e serviços, especialmente nas categorias como as deslocações ao estrangeiro, que foram impossibilitadas pelas proibições de viagem durante a Covid-19). Conforme referido na Caixa 3, a Libéria reduziu a remuneração dos funcionários públicos e desviou as poupanças para as despesas relacionadas com a Covid-19. A África do Sul inverteu os compromissos assumidos nos acordos com os sindicatos e desviou os fundos para as despesas relacionadas com a Covid-19 (CABRI, 2020a).

À semelhança do que fizeram durante a crise do Ébola, os países, confrontados por espaços orçamentais reduzidos, cortaram na despesa de capital. Angola anunciou uma despesa suplementar para a área da saúde de US\$40 milhões, a ser financiada, em parte, pelo congelamento de 30 por cento do seu orçamento para bens e serviços e a suspensão das despesas de capital até à finalização da revisão orçamental (CABRI, 2020c). No Zimbabwe, o Tesouro anunciou que iria desviar a maioria da despesa de capital prevista para 2020 para programas de saúde, abastecimento de água e saneamento (Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico, Zimbabwe, 2020b). Embora os cortes na despesa de capital sejam uma solução razoável durante uma pandemia em que se impõe o distanciamento físico, e sendo estes orçamentos que normalmente não são plenamente executados, esta medida irá agravar o défice de financiamento em infra-estruturas, valorizado em US\$68–108, já registado no continente (CABRI, 2020c).

Os países criaram pacotes para despesas de alta prioridade, como transferências para apoiar populações vulneráveis, mas sem necessariamente possuírem verbas suficientes para os financiar. Isto incluiu sectores que, de acordo com o FMI, seriam fortemente afectados, como o turismo e as empresas (FMI, 2020c). Em muitos casos, os países já se confrontavam com dificuldades estruturais e este choque acrescido agravou a situação. Os países terão de conciliar a

reestruturação a longo prazo e a reacção aos choques cíclicos de curto prazo (CABRI, 2018). Isto continuará a afectar a capacidade dos mesmos de financiar despesas de alta prioridade.

Caixa 3: As dificuldades na Libéria com a massa salarial

A Libéria enfrentou o desafio único de ter de aplicar cortes na sua elevada massa salarial, que havia vindo a aumentar significativamente (mais de 50 por cento do orçamento) pois os salários não eram normalizados nem estruturados. Havia também casos de nepotismo, trabalhadores fantasmas e pessoas que recebem remuneração de várias agências públicas. Após a harmonização dos salários em 2019, o governo adoptou categorias bem definidas e planos de progressão de carreira para a função pública. Esta terá sido uma condição imposta pelos doadores multilaterais para a obtenção de mais financiamento (Entrevista com técnico, Libéria, 2021).

Um défice de receitas internas, estimado em US\$119 milhões em Junho de 2020 (FMI, 2021a), obrigou o governo a tomar medidas extraordinárias para financiar as suas necessidades imediatas. À semelhança de muitos outros países em desenvolvimento, a Libéria tributou uma parte dos salários do sector público e privado durante dois meses para financiar um Fundo de Emergência Covid-19.

No futuro, terá de continuar a prosseguir o seu objectivo a longo prazo de reduzir a factura salarial. Porém, nos orçamentos futuros, terá de fazer concessões entre a redução dos défices orçamentais e o aumento das dotações para a saúde, protecção social e outros sectores atingidos pela Covid-19. As fragilidades estruturais subjacentes e a escassez de financiamento impedem que possa responder a todas as necessidades sectoriais.

Muitos países comprometeram-se a encetar reformas de GFP, mais concretamente no âmbito dos planos de despesa a médio prazo e orçamentação de programas, o sucesso dos quais foi misto durante a pandemia. Alguns países conseguiram recorrer aos seus programas existentes, tendo simplesmente acrescentado sub-programas para dar resposta à Covid-19 (Barroy, 2020). Mas, na prática, de acordo com os técnicos neste domínio, os ministérios das finanças enfrentaram dificuldades em adaptar os quadros de despesa de médio prazo (QDMP) e a informação dos programas (GIFT, 2020). A implementação de processos de reforma em curso ou recentemente introduzidos pode dificultar a acção célere de ministérios que ainda procuram conformar-se aos processos de reforma.

2.2.3 Perspectivas para o futuro

Embora, em média, os países tenham conseguido fazer cortes no orçamento e reafectações para despesas da Covid-19, o nível de preparação não foi homogéneo. Os governos devem aproveitar-se desta crise para desenvolver planos e procedimentos operacionais normalizados antecipadamente para os ministérios das finanças e os MDA. Nestes, poderão ser definidas as responsabilidades de resposta a emergências, as estratégias para a reafecção de recursos, e os mecanismos para consultas de emergência. Os países poderão ter de investir em capacitação em matéria da modelação das necessidades de recursos em situações de crise.

Os contextos económicos frágeis e as questões estruturais subjacentes continuarão a afectar as capacidades dos governos de financiar os orçamentos ou mobilizar financiamentos ao contrair dívida externa. É aceite que os países se viram obrigados a fazer o que fizeram face à urgência. Será importante inspecionar os seus relatórios/demonstrações financeiras auditadas no final do ano para obter informações suficientes que justifiquem os desvios dos orçamentos.

As respostas pelos governos a crises como o Ébola e a Covid-19 dependem das dotações para a saúde. Os países da África Subsaariana atribuem uma média de 7% dos seus orçamentos nacionais à saúde, em contrapartida aos países da OCDE, cujas afectações ascendem aos 15% dos seus orçamentos (CABRI, 2020a). A pandemia demonstrou a necessidade de aumentar as dotações para a saúde, em particular para assegurar a preparação para pandemias e epidemias.

As reafectações nos orçamentos afectaram prioritariamente a despesa de capital. Os parceiros de desenvolvimento e os governos devem trabalhar em conjunto no sentido de preparar um plano para atender a este défice nos próximos anos.

Apesar da flexibilização das regras financeiras e de outros procedimentos obrigatórios associados à GFP, os países devem agir com prudência. O financiamento extraorçamental, consistindo em fundos recém-criados e a ajuda dos parceiros de desenvolvimento, manter-se-á à margem das contas públicas. Há que reabrir o debate sobre a contabilização de todos os fluxos financeiros no país para assegurar a transparência e a responsabilização.

2.3 Assegurando a implementação dos orçamentos

Em muitos países africanos, os orçamentos são mais bem elaborados do que executados (Andrews, 2010). A experiência revela a tendência para a subutilização das dotações, uma tendência susceptível de ser agravada numa crise, face à necessidade de uma maior despesa para a protecção social. A subutilização regista-se em vários países da região da África Subsaariana, incluindo o Gabão, o Níger,

a Guiné-Bissau, o Madagáscar, a Costa do Marfim, a Libéria, o Mali, o Quênia, Moçambique e a Tanzânia. Em média, as taxas de execução orçamental no domínio da saúde foram inferiores a 80 por cento no período 2008–2016 (Centre for Global Development, 2020). Um outro relatório revela que 30 por cento dos 22 países inquiridos gastaram menos de 30 por cento dos seus orçamentos de vacinação (Ramkumar, 2020). As razões pela subutilização dos orçamentos residem nos atrasos no desembolso de fundos por parte das agências centrais de financiamento, a fraca capacidade de absorção dos organismos de execução, a interferência política e a rigidez dos sistemas de GFP.

Existe uma ameaça muito real de que, mesmo perante orçamentos restritos para dar resposta à crise, os ministérios das finanças e as agências de execução possam não conseguir desembolsar e gastar os fundos destinados à saúde e à protecção social em conformidade com a resposta prevista para a Covid-19. A resposta oportuna a uma crise requer a aquisição de bens e serviços através de procedimentos acelerados e a boa gestão de tesouraria (Banco Mundial, 2019). Os três pilares para assegurar a execução orçamental em tempos de crise consistem na continuidade das actividades, na boa gestão de tesouraria e na contração pública.

2.3.1 Continuidade das actividades

2.3.1.1 Os desafios da continuidade das actividades para responder à crise

A pandemia de Covid-19 veio reforçar a imperiosidade de coordenação intergovernamental, face às medidas de confinamento e de distanciamento físico que dificultaram o deslocamento físico do pessoal. Em situações em que as principais funções de execução orçamental, tais como aprovações de pagamentos de salários, aquisições, transferências de fundos ou leilões de instrumentos de dívida são realizadas manualmente, foi um desafio assegurar a continuidade (Balibek, 2020; Saxena & Stone, 2020). A ausência de tecnologias de informação (TI) e planos de continuidade de actividades inexistentes ou desactualizados impediram a continuidade das actividades.

2.3.1.2 Como responderam os países: O que funcionou e o que continua por resolver

Os países com planos de gestão de crises para assegurar a continuidade de actividades adaptaram-se com maior facilidade, embora não tivessem planeado para a magnitude da pandemia. Todavia, modo geral, estes planos centraram-se nas rupturas de infra-estruturas (TI, energia eléctrica), em vez de em crises naturais ou provocadas pelo homem. Embora existisse um plano na África do Sul, este revelou ser inadequado para fazer face à pandemia (CABRI, 2021a).

Os países depararam-se com a necessidade de combater as dificuldades em manter a continuidade das actividades e encontraram soluções consoante as situações. O Gana conseguiu agilizar o desembolso de fundos ao introduzir equipas especiais para examinar e autorizar despesas. A Etiópia aprovou pagamentos adiantados às unidades de prestação de serviços, agilizou os processos de gestão de pagamentos e depositou fundos para pequenas despesas nas contas bancárias operacionais dos ministérios. O Gabão, o Ministério das Finanças, designou um revisor oficial de contas para agilizar as despesas de saúde relacionadas com a Covid-19. A Gâmbia adoptou um processo acelerado de autorização da despesa, mudou os controlos da despesa de *ex ante* para *ex post* e agilizou os processos de gestão de pagamentos (CABRI, 2021c).

Muitos países adaptaram rapidamente os processos de pagamentos críticos. Para garantir a continuidade das actividades durante a resposta, o Ruanda digitalizou os processos de pagamento para que as autorizações pudessem ser efectuadas electronicamente e enviadas ao Tesouro para aprovação e pagamento no Banco Central. A Zâmbia implementou medidas que permitiam o trabalho remoto dos seus funcionários, assim assegurando a continuidade da tesouraria e da folha de pagamentos (CABRI, 2020c). Mas o Ruanda é um caso especial pelas reformas de digitalização que têm prosseguido com rapidez nos últimos anos.

Os países adoptaram diferentes abordagens em relação às medidas de distanciamento físico. Alguns, como o Ruanda, permitiram que 30–50 por cento dos funcionários trabalhassem do escritório, enquanto a Libéria, a dado momento, suspendeu as actividades durante quatro meses. Pacotes de dados e dispositivos electrónicos eram geralmente disponibilizados a certos funcionários considerados essenciais para a continuidade de processos importantes. Problemas como cortes de energia e dificuldades em aceder à Internet mantêm-se em países sujeitos a diversos níveis de confinamento. O abrandamento de certos processos afectou o desembolso de verbas e a contratação pública num momento em que a celeridade se impunha.

A criação de comissões de alto nível com poderes especiais para liderar e supervisionar a resposta à Covid-19 e tomar decisões relativas à afectação de recursos foi uma solução muito comum no continente. Tais comissões foram estabelecidas em Benim, Chade, Ilhas Comores, Essuatíni, Moçambique, Níger, Sudão, Seychelles e Togo. A Nigéria, a Gâmbia e a Etiópia criaram comissões de coordenação entre o Ministério das Finanças e as administrações subnacionais, em particular (CABRI, 2020c).

2.3.1.3 Perspectivas para o futuro

Na ausência de mecanismos e de planos de continuidade das actividades, os países conseguiram criar estruturas de gestão de crises. Seria interessante analisar o sucesso destas novas estruturas de coordenação. Países com um elevado nível de digitalização como o Ruanda conseguiram adaptar-se rapidamente, mas outros devem ponderar aperfeiçoar os seus planos de continuidade das actividades, atribuir responsabilidades e criar procedimentos operacionais padrão para poder funcionar com um número menor de funcionários durante uma crise (Balibek, 2020). Há quem tema que a automatização dos processos, muitos dos quais permitiram uma maior eficiência, venha a ser invertida uma vez levantado o confinamento. A pandemia representa uma oportunidade de aproveitar os ganhos de produtividade decorrentes da digitalização, e as poupanças geradas pela redução das deslocações.

2.3.2 Gestão de tesouraria

2.3.2.1 Desafios de gestão de tesouraria para a resposta à crise

A gestão de tesouraria é importante para os governos cumprirem as suas obrigações e assegurarem uma boa execução orçamental, embora seja frequentemente um processo repleto de dificuldades em todos os países (Allen et al., 2020; Gardner & Olden, 2013). Muitos países já enfrentaram dificuldades como: i) fracas capacidades de previsão de fluxos de caixa; ii) desalinhamento com planos de endividamento; iii) consequente endividamento desnecessário, liquidez limitada e atrasos relacionados; e iv) atrasos e desembolsos insuficientes de fundos (Barroy et al., 2019; CABRI, 2020b). A previsão de fluxos de tesouraria exige a capacidade de prever eventos susceptíveis de afectar os fluxos de caixa (Seeds, 2018). É difícil prever a probabilidade de crises e calcular o eventual impacto das mesmas; esta tarefa não é realizada em muitos países em desenvolvimento (CABRI, 2020d). As fragilidades dos contextos macroeconómicos e as débeis habilidades de cobrança de receitas também afectam a previsão de fluxos de tesouraria. As funções de gestão de dívida e de tesouraria frequentemente não se sobrepõem, o que dificulta mais a gestão de tesouraria (Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, 2020).

Os países enfrentaram o duplo desafio de encontrar liquidez para financiar as despesas imprevistas relacionadas com a Covid-19, e de prever a evolução das necessidades de caixa, e recalibrar a dívida nos meses que se seguiram ao início da pandemia (FMI, 2020b).

2.3.2.2 Como responderam os países: O que funcionou e o que continua por resolver

Esta secção descreve vários aspectos das respostas pelos países, organizadas por tema.

A gestão de tesouraria em momentos de queda das receitas e de sobre-endividamento

A gestão de tesouraria apresentou um desafio importante no sentido de que os países enfrentavam pressões macro orçamentais e de dívida, conjugado com projecções de uma quebra súbita de receitas fiscais. Conforme descrito no ponto 2.2, a realização de previsões para a pandemia foi difícil e os países inseridos no Monitor de Resposta à Covid-19 pelas Finanças Públicas em África, promovido pela CABRI, alteraram continuamente as suas estimativas, o que significa que os planos de gestão de tesouraria também estão a evoluir.

Os países com baixos níveis de reservas encontraram-se numa posição vulnerável, sem a entrada de receitas suficientes para financiar as actividades normais e o alívio de emergência à Covid-19. O FMI prevê que essas quebras na receita fiscal venham a provocar défices consideráveis, numa média de 7,6 por cento do PIB na região da África Subsaariana (FMI, 2020c). Todos estes aspectos contribuirão para agravar as dificuldades de gestão de tesouraria no futuro, sendo a recalibração da dívida o maior desses desafios para os países.

O alívio da dívida e o financiamento de emergência proveniente de organizações como o Banco Mundial e o FMI permitem aliviar a curto prazo as dificuldades de liquidez sofridas pelos países, sobretudo para financiar a resposta sanitária. No entanto, a dívida já tinha vindo a aumentar antes da crise na África Subsaariana com a mudança “de financiamento concessional e de longo prazo ... para maturidades de curto prazo e dívidas em condições de mercado com credores não tradicionais”, resultando numa quase duplicação dos custos do serviço da dívida entre 2011 e 2018 (Njoroge, 2020, p. 1). Países como Moçambique, Angola, Cabo Verde, Congo, Djibouti e Egipto registavam rácios de dívida em relação ao PIB superiores a 100 por cento (ONU, 2020). A crise veio expor esses países a “riscos de mercado em condições de um espaço orçamental condicionado” (ONU, 2020).

Os países agora enfrentam o desafio de recalibrar a dívida num contexto de custos elevados de serviço da dívida, ao procurarem gerir os crescentes défices orçamentais. A nova crise da dívida gere preocupações, face às estimativas do FMI de 2020 de que a lacuna de financiamento para garantir uma recuperação das economias da África Subsaariana seria de cerca de “US\$ 290 mil milhões, e outros US\$ 410 mil milhões para reembolsar todas as dívidas externas até 2023” (Njoroge, 2020, p. 8). O FMI e o Grupo do Banco Mundial procuraram convencer os credores do G20 no sentido de suspenderem o pagamento da dívida bilateral oficial por meio da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida do G20

(ISSD). O objectivo desta iniciativa era liberar fluxos de caixa nos países e permitir que reorientassem os fundos públicos para a resposta à pandemia de Covid-19 (Banco Mundial, 2020b).

A suspensão dos reembolsos da dívida ao abrigo da ISSD não se aplica aos credores privados nem aos credores não membros do clube de Paris a. Os gestores de dívida nos países terão de conciliar o benefício a curto prazo da suspensão da dívida – mais liquidez – e as potenciais implicações a médio e longo prazo, nomeadamente em termos de solvabilidade (CABRI, 2020f). Esta preocupação é justificada, à luz do facto de que a Moody’s baixou a notação de crédito da Etiópia depois de esta ter aderido à ISSD (Moody’s, 2020).

Registam-se algumas evoluções positivas no domínio da reestruturação da dívida com a potencial integração dos credores não membros do clube de Paris. O Chade solicitou a reestruturação da dívida dos seus principais credores, e outros países, como a Zâmbia e a Etiópia, poderão seguir-lhe os passos. Um enquadramento comum relativo à dívida, convencionado pelos governadores dos bancos centrais e os ministros das finanças na reunião do G20 em Novembro, poderá vir a aplicar-se a todas as negociações de dívida com os países, tendo a China acordado a integrar as conversações também (Rouaud, 2021). No futuro, os países enfrentarão a difícil tarefa de negociar as condições de alívio e reestruturação da dívida, e adiamentos do reembolso da dívida, ao assegurarem que possuem o financiamento suficiente para a despesa crítica nas suas economias.

Os países ajustaram os seus empréstimos existentes para melhorar a liquidez ao aplicar mecanismos de gestão de tesouraria para o controlo dos mesmos. A Etiópia e a Nigéria afinaram os planos de contracção de empréstimos para proporcionar financiamento de transição, adaptaram as almofadas de liquidez, impuseram medidas para liquidar e prevenir atrasados, e introduziram reuniões de emergência das comissões de gestão de tesouraria. A Nigéria criou duas novas comissões para melhorar a comunicação entre os ministérios das finanças e os MDA. A Gâmbia e as Seicheles introduziram reuniões de emergência dos comités de gestão de tesouraria para assegurar liquidez e a eficiência (CABRI, 2021c).

Face às questões relacionadas com a dívida enfrentadas pelos países, os bancos centrais e regionais ajudaram os governos a reforçar as suas reservas. O Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento criou um Mecanismo de Resposta à Covid-19 com esta finalidade. Concedeu um empréstimo de 188 milhões de euros à Ilha Maurícia para financiar um programa de apoio orçamental. Outros países apoiados foram as Ilhas Comores, o Sudão, o Zimbábue, Marrocos, a Tanzânia e o Quénia (Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, 2020). Os bancos centrais ajudaram a financiar a resposta à crise no Gana, na Ilha Maurícia e na República Democrática do Congo (RDC), o que o FMI define como acção de último recurso. (FMI, 2020c).

Em alguns países, os governos enfrentaram problemas com a recuperação de receitas dos MDA porque ou não fluem directamente para uma conta única do tesouro (CUT) ou os actores não cumprem as regras e os regulamentos.

Na Nigéria e no Gana, o governo havia procurado integrar as empresas estatais e os MDA renitentes no sistema de gestão financeira (FMIS). A investigação da CABRI constatou que, na Nigéria, o incentivo para a integração no FMIS pelas empresas estatais (EE) com receitas próprias era baixo. A Guiné-Bissau não tem uma CUT, o que significa que muitos MDA operam contas individuais, e o Tesouro não tem informações completas sobre as receitas para poder prever as necessidades de tesouraria; por exemplo, as receitas das licenças de pesca são frequentemente retidas pelo Ministério das Pescas. Uma tal situação dá aso a informações incertas sobre os fluxos de receitas e impedem a recuperação das mesmas pelo governo embora se trate de informações cruciais para financiar uma resposta a uma crise.

Caixa 4: As dificuldades com a gestão de tesouraria na Libéria

Na Libéria, a Lei de 2009 relativa à GFP prevê que o legislador aprove 5% do total das receitas internas anuais para fins de contingência (Governo da Libéria, 2009). No entanto, a Libéria não dispunha de almofadas substanciais nos anos anteriores. Embora a lei da GFP preveja disposições significativas, os grandes desequilíbrios macroeconómicos na Libéria, as baixas reservas financeiras e a ausência de reservas cambiais condicionaram as opções do governo para dar resposta à crise da Covid-19. O financiamento pelo governo para dar resposta à Covid-19 resultou no alargamento do défice da balança de pagamentos e necessitará do financiamento de doadores multilaterais em 2020 e 2021 (Banco Mundial, 2020c).

A Libéria possui uma CUT, mas o sistema do Tesouro está fortemente centralizado. Durante a Covid-19, o Ministério das Finanças ficou sobrecarregado com o processamento de pagamentos, dada a fraca capacidade a nível subnacional, apesar da reforma de descentralização financeira. O IFMIS capta todas as transações financeiras, mas os atrasos no processamento de pagamentos durante as crises afectam as prestações sociais e a prestação de serviços de saúde a nível subnacional (Entrevista com técnico, Libéria, 2021).

Os países apresentam diferentes níveis de reformas de gestão de tesouraria, tendo alguns aproveitado a Covid-19 para a aceleração das mesmas. Países como o Ruanda possuem uma CUT e capacidades de previsão periódica de fluxos de tesouraria, mas nos países descentralizados, como na Etiópia, no Uganda e na Libéria, era tarefa torna-se mais

complicada (conforme abordado na Caixa 4). O Mali pediu ao FMI para acelerar a criação de uma CUT no início de 2020, aquando do surto inicial da pandemia (Djongue et al., 2021).

Da perspectiva operacional, os países instituíram procedimentos novos e mais rápidos para melhorar a gestão de tesouraria e assegurar a liquidez. O governo da Etiópia fez pagamentos antecipados e adiantamentos de caixa para unidades de prestação de serviços e desembolsou fundos adicionais para pequenas despesas para as contas bancárias dos ministérios. O Lesoto introduziu ajustamentos aos requisitos de facturação das aquisições para uma maior eficiência a gestão de tesouraria (CABRI, 2021c).

2.3.2.3 Perspectivas para o futuro

O alívio da dívida e o financiamento de emergência são soluções de curto prazo para a gestão de tesouraria. O tesouro e os gestores da dívida nos ministérios das finanças devem colaborar para avaliar a sustentabilidade da dívida, ao ponderar as implicações para a atenuação das restrições de liquidez impostas pela pandemia. As reformas em curso em matéria da gestão de tesouraria devem centrar-se no reforço das capacidades de previsão dos fluxos de tesouraria e na criação de comités de gestão de tesouraria bem infirmados e capacitados a tomar decisões importantes em momentos de crise. As dificuldades subjacentes da gestão de tesouraria continuarão a impedir a respostas do governo, a menos que sejam resolvidas quanto antes. A crise da dívida nos países africanos requererá um esforço concertado por parte dos bancos centrais e regionais, ministérios das finanças, credores públicos e privados e organizações multilaterais para que os países estejam em condições de financiar respostas à crise sem prejudicar as suas perspectivas devido a eventuais reduções das notações de créditos e custos elevados do serviço da dívida.

2.3.3 Contratação pública

2.3.3.1 Desafios de contratação pública para dar resposta à crise

Frequentemente, os sistemas de contratação pública são complexos e caracterizados pela falta de transparência, fraca uniformização dos preços, processos excessivamente pesados e desperdícios. Países de todo o mundo foram obrigados a acelerar a aquisição de produtos médicos. Em teoria, os sistemas flexíveis deviam permitir a adaptação a situações de crise ao, por exemplo, recorrer a processos de aquisição de fonte única ou de aquisição rápida (Gurazada et al., 2020). Na ausência de medidas de responsabilização e transparência, estes podem criar oportunidades para a corrupção (CABRI et al., 2011; Marchessault, 2020).

Os governos africanos não parecem possuir processos extensivos de aquisição de emergência. A União Africana (UA) elaborou directrizes de aquisição de emergência em 2018, baseando-se nas ilações extraídas do surto do Ébola. No entanto, as pressões em relação à aquisição de determinados

produtos para combater a pandemia de Covid-19, como o aumento da concorrência, complicaram-se ainda mais por altos níveis de incerteza e um cenário em rápida mutação (OCDE, 2020). Esta situação exigiu a processos de aquisição de emergência sem precedentes (CABRI, 2021b).

2.3.3.2 Como responderam os países: O que funcionou e o que continua por resolver

Os governos africanos recorreram às derrogações previstas nas suas leis de contratação pública vigentes para a aquisição das obras, dos bens e dos serviços necessários para a Covid-19. Alguns países, como o Gana, possuíam disposições que permitiam a aquisição de emergência; outros, como o Zimbabwe e Moçambique introduziram alterações às suas leis de aquisição (CABRI, 2020c). No Malawi, a reforma da gestão das finanças públicas (Chuma Cha Dziko) permitiu introduzir procedimentos de aquisição de emergência e assegurar que os controlos *ex-post* permitissem devidamente orientar os bens e os serviços. A Etiópia adaptou as suas regras e procedimentos de GFP de modo a centralizar as compras agrupadas (CABRI, 2021c).

Os países introduziram novos procedimentos especificamente orientados para a aquisição de emergência, a saber as aquisições relacionadas com a Covid-19. A África do Sul utilizou notas de instruções para a contratação pública e pagamentos adiantados aos fornecedores para compras agrupadas. A Gâmbia flexibilizou certos procedimentos, permitindo que a aprovação para aquisições pudesse ser solicitada do Regulamento de Aquisições através do WhatsApp. Cabo Verde introduziu aquisições de emergência aceleradas para bens de emergência, com prazos reduzidos de licitação, financiamento retroactivo, sem garantias, pagamentos adiantados e pagamentos directos em certos casos.

Os sucessos na aceleração das aquisições foram acompanhados de alegações de corrupção, tanto nos países com sistemas GFP frágeis como nos países com sistemas supostamente fortes (CABRI, 2020c). Entre estes incluem-se a RDC, o Quênia, o Lesoto, a Ilha Maurícia, Moçambique, a Namíbia, o Senegal, a África do Sul, o Uganda e o Zimbabwe (abordado em mais pormenor na Caixa 5). A África do Sul foi citada em relação a contratos superiores a R7,5 mil milhões associados à aquisição de equipamentos de protecção individual (EPI) (CABRI, 2021c; Phagane, 2020).

Na maioria dos países africanos foi proposta a publicação dos detalhes dos contratos, a saber os beneficiários efectivos. Outras medidas, como a validação dos bens e serviços, a publicação de relatórios de despesas e auditorias específicas em relação à Covid-19 foram também adoptadas (CABRI, 2021b), algumas em resposta às instruções das agências de financiamento, como o FMI (ver a secção 2.4 e a Caixa 6).

As respostas também foram coordenadas a nível regional. Em 2020, a UA reuniu-se para facilitar a mobilização de recursos, o transporte, o apoio logístico e a resposta de saúde pública, estabelecendo um comité director e grupos de trabalho técnicos para lidar com estes aspectos (CABRI, 2020g). Os estados-membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) também estabeleceram centros nacionais de operações de emergência e serviços de compras agrupadas de produtos farmacêuticos e médicos.

Caixa 5: Contratação pública no Zimbabwe

O Zimbabwe introduziu medidas para acelerar as aquisições públicas, entre as quais: i) instruir os serviços de contratação pública no sentido de alterar os regulamentos de contratação pública para facilitar a aquisição rápida de bens e serviços essenciais, ii) permitir maior flexibilidade quanto à aplicação dos fundos pelos prestadores, e iii) recanalizar os fundos destinados aos serviços sanitários de combate à Covid-19 como adiantamentos (CABRI, 2021c).

Em simultâneo, o Zimbabwe foi abalado por alegações de corrupção na aquisição de suprimentos médicos, envolvendo altos funcionários, como o ministro da saúde e o filho do presidente. Organizações como a *Transparency International Zimbabwe* e a Coligação para a Dívida e o Desenvolvimento do Zimbabwe publicaram recomendações para o governo criar mecanismos para garantir a aplicação transparente e responsável dos fundos (CABRI, 2021c).

A UA teve que improvisar para ultrapassar os desafios das aquisições. A UA havia desenvolvido directrizes internas de aquisição de emergência com base nas lições retiradas da crise do Ébola. Mas surgiram dificuldades em encontrar fornecedores apropriados devido aos desafios de aquisição. A UA então optou por aplicar os sistemas das Nações Unidas - UNICEF para a aquisição de EPI e outros artigos associados à Covid-19, e o programa de alimentação da ONU para os serviços de distribuição. Voltou aos seus processos de aquisição tradicionais finda a parte emergencial da crise.

Controlos actualizados impõem-se para a aquisição de vacinas. Regista-se a imperiosidade de impor controlos de aquisição, à medida que os países africanos avançam para a aquisição de vacinas, muitos deles no âmbito da COVAX, a facilidade avançada de mercado da GAVI, maioritariamente com o apoio financeiro dos parceiros de desenvolvimento (Berkley, 2021). O centro africano de controlo e prevenção de doenças (CDC África) definiu uma Estratégia de Desenvolvimento e Acesso a Vacinas Covid-19 que prevê a optimização dos processos regulamentares (África CDC, 2021).

Caixa 6: Relatórios de contratação pública relacionada com a Covid-19 em Essuatíni

Após receber financiamento do FMI, o governo instruiu a Agência Reguladora de Contratos Públicos de Essuatíni a realizar auditorias distintas de conformidade e de otimização da despesa para todas as actividades de despesa relacionadas com as aquisições para a Covid-19, e a publicar os resultados no seu portal. Até Fevereiro de 2021, a agência havia publicado: i) uma lista de fornecedores aprovados pela NDMA e pelo Ministério da Saúde, e ii) detalhes das aquisições, acompanhados do valor dos contratos e dos nomes das empresas contratadas entre Fevereiro e Maio de 2020 (ESPPRA, n.d.).

Alguns países digitalizaram o seu processo de aquisição após terem sido obrigados a fazê-lo pela pandemia da Covid-19, embora esta não seja a situação em todos. À medida que os países avançam para a aquisição de vacinas, a coordenação regional e o aumento da digitalização revestir-se-ão de importância para travar a corrupção nas compras agrupadas (Africa CDC, 2020).

2.3.3.3 Perspectivas para o futuro

A pandemia Covid-19 apresentou desafios únicos aos processos de aquisição de emergência, caracterizados por escassez do lado da oferta e níveis sem precedentes de competição por suprimentos semelhantes. Havia uma justificação importante para desviar dos processos de contratação pública padronizados, mas isso não deve se tornar uma norma.

Apresenta uma oportunidade para os países reverem a suas leis para permitir aquisições de emergência e desenvolver procedimentos operacionais padrão para a próxima crise. A UA possui directrizes para aquisições de emergência e está em vias de centralizar as aquisições pela Plataforma Africana de Fornecimentos Médicos (AMSP). Será importante aprimorar e actualizar esses processos e estruturas inovadores ao reorientá-las para o futuro.

As incidências de corrupção põem em causa a eficácia das medidas de responsabilização. A celebração de acordos-quadro com fornecedores pré-aprovados foi avançada como uma medida ideal para atenuar os riscos de corrupção no âmbito dos contratos de emergência. Outras medidas, tais como a validação dos bens e serviços, a publicação de relatórios de despesas e auditorias específicas da Covid-19 devem continuar a ser implementadas até ao fim da pandemia (CABRI, 2021b).

2.4 Controlos de gestão financeira

A gestão de recursos públicos em resposta a crises deve exigir a prestação de contas dos actores pela forma em como utilizam os recursos públicos e exercem a sua autoridade (Banco Mundial, 2019).

2.4.1 Desafios no controlo da gestão das finanças públicas para dar resposta à crise

A epidemia de Ébola trouxe à tona as fragilidades das estruturas de responsabilização nos países africanos (Studzinski et al., 2019), a saber: i) fundos extraorçamentais não sujeitos a controlos orçamentais, ii) recursos fragmentados controlados por agências de crise temporárias, iii) aquisições desviadas do controlo centralizado para muitos actores de menor dimensão que não foram capazes de cumprir todos os regulamentos da GFP, e iv) ausência de controlos de verificação *ex-post* e fraca monitorização (Khasiani et al., 2020).

A falta de transparência e de auditoria financeira e continua a ser uma preocupação em muitos países africanos. A UEMOA e a Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC) lideraram na imposição de leis relativas à transparência que foram adoptadas por quase todos os países francófonos. Mas a adopção de regulamentos legais não se traduz imediatamente em adopção um a um (1:1) (Lienert, 2018). Os países com “extensas menções de transparência em sua legislação orçamental”, como a Libéria e a Serra Leoa, normalmente registam pontuações baixas no programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) na prática (de Renzio & Kroth, 2011).

A fiscalização pelo órgão legislativo e as acções pelo executivo em matéria de auditorias constituem entraves em muitos países africanos, sobretudo nos países francófonos e árabes (Andrews, 2010; International Budget Partnership & INTOSAI, 2020). O inquérito da OBS de 2019 revelou resultados semelhantes no sentido que a África francófona obteve uma pontuação elevada relativamente ao quadro institucional devido a mudanças recentes como as reformas de transparência da UEMOA e da União Económica e Monetária África Central (CEMAC), mas muito baixas na resposta pelo executivo às constatações da auditoria (International Budget Partnership, 2019). A ausência de independência financeira do órgão de auditoria e a nomeação por mandatos prolongados dos chefes destas organizações são alguns dos elementos que minam o mandato institucional que obriga à autonomia dos auditores.

A crise do Ébola também demonstrou que o financiamento não era contabilizado nos sistemas financeiros nacionais, uma das constatações da auditoria. Muitos países africanos recebem financiamento de parceiros de desenvolvimento que são canalizados por organizações não governamentais ou parceiros de desenvolvimento. Por exemplo, no caso do Ébola

da Libéria, a auditoria pública não abrangeu as doações de organizações internacionais - incluindo as do Banco Mundial e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) - que também não foram canalizadas pelo Fundo Fiduciário Nacional para o Ébola (Reuters Staff, 2015). Muitos parceiros de desenvolvimento esforçaram-se por realizar auditorias próprias quando as alegações de má gestão dos seus fundos vieram à tona. Em alguns casos, foi difícil gerir grandes volumes de fundos durante as crises sem capacidades administrativas pré-existente (CMI, 2015; Freudenthal, 2020).

As OSC desempenham um papel importante face à relutância do executivo em publicar ou participar em auditorias. O inquérito de 2019 pela OBS revelou que, independentemente do nível de rendimentos, o acompanhamento da auditoria por parte do executivo é baixo (International Budget Partnership & INTOSAI, 2020). Muitos países africanos francófonos são “ou partes dominantes isoladas ou [revelam] um contexto partidário excessivamente personalizado e fraccionado” (Lienert, 2018). Isto agrava o problema, pois o executivo está mais empenhado em manter o poder do que em fomentar a transparência.

2.4.2 Como responderam os países: O que funcionou e o que continua por resolver

Na sequência da recepção de financiamento externo de emergência e dos respectivos requisitos de auditoria, alguns governos comprometeram-se a realizar a auditoria da despesa associada à Covid-19. As Ilhas Comores, o Gana, a Gâmbia, o Lesoto, a Ilha Maurícia e a Nigéria comprometeram a realizar auditoria internas. O Djibouti, o Benim, a Etiópia, o Gabão, o Quénia, a Libéria, o Mali, a Mauritânia, a Ilha Maurícia, Moçambique, as Seicheles, a Gâmbia e o Uganda, entre outros países, comprometeram-se à auditoria *ex-post* de toda a despesa associada à Covid-19 (CABRI, 2021c).

Em resposta ao financiamento de emergência para a Covid-19 do FMI, a Guiné-Bissau comprometeu-se a adoptar um plano de consolidação fiscal para melhorar a sustentabilidade da dívida e a publicar as despesas e as aquisições relacionadas com a pandemia (Mirage News, 2021). No entanto, o ponto de partida é baixo, pois a instabilidade política tem dificultado o acesso à informação desde 2015. A última análise da despesa pública em Guiné-Bissau constatou que o portal do governo não tinha sido actualizado desde 2015, e que outros, como o do Ministério da Economia e das Finanças, o da Assembleia Nacional e o do Auditor Geral não funcionavam ou continham poucas informações (Banco Mundial, n.d.).

Mas nem todos os países demonstraram este compromisso. Entre os países da região que receberam assistência financeira e alívio da dívida do FMI, ainda não vigoram quaisquer medidas anticorrupção no Senegal, em Guiné-

Bissau, no Burkina Faso, na Côte d’Ivoire, no Gana e na Tunísia (Transparência Internacional, n.d.). Os contextos políticos e estruturais internos de alguns países impedem que assumam um compromisso pleno em relação a este rastreio.

O rastreio do financiamento para a Covid-19 será importante tanto para a transparência quanto para a futura avaliação da eficiência das acções de resposta. Muitos países conseguiram criar códigos ou programas relacionados com a Covid-19 para poderem rastrear a despesa. As Seicheles adaptaram as regras e os processos de GFP para permitir que as rubricas orçamentais fossem utilizadas para despesas relacionadas com a Covid-19. O Malawi e a República Centro-Africana adaptaram os seus planos de contas para poderem rastrear as despesas para a Covid-19 e garantir a entrega rápida de bens e serviços. No Quénia, uma nova rubrica no orçamento para a resposta à Covid-19 recebeu uma dotação de aproximadamente US\$ 35 milhões (CABRI, 2021c).

Questões de corrupção, aparentes durante crises anteriores, estão a registar-se novamente (ver secção 2.3). Em alguns casos, os países demonstraram que aprenderam com as crises anteriores - o Fundo Especial de Resposta e Estabilização Económica Covid-19 da Guiné é mantido no Banco Central, ao contrário do Fundo de Ébola que era uma dotação orçamental circunscrita (CABRI, 2021c). Mas nem todos os países que enfrentaram crises semelhantes estão a conseguir combater as dificuldades de gestão financeira durante esta pandemia, com a Libéria a continuar a registar dificuldades a nível do controlo financeiro (Caixa 7).

Existem também histórias de sucesso de governos que apresentam relatórios oportunos sobre as despesas com a Covid-19. O Gabinete do Contabilista-Geral da Nigéria publica todas as entradas e saídas dos fundos quotidianamente. Um relatório mensal sobre a execução do orçamento deve ser publicado no Portal do Tesouro Aberto o mais tardar, até 14 dias após o final do mês. (CABRI, 2021c).

Muitos governos têm vindo a publicar informação sobre a contratação pública, frequentemente uma área caracterizada por elevados níveis de má gestão financeira. O Benim, os Camarões, o Djibouti, a RDC, a Essutíni, a Etiópia, o Gabão, a Guiné, o Lesoto, a Libéria, o Quénia, o Mali, a Mauritânia, Moçambique, a Nigéria, o Ruanda, a Serra Leoa, a África do Sul e o Uganda comprometeram-se a dar a conhecer os contratos de aquisição para a Covid-19 superiores a um valor mínimo (CABRI, 2020e).

Os fundos de combate à Covid-19 criados pelos países em resposta à pandemia eram frequentemente extraorçamentais. Alguns países demonstraram ter aprendido com crises anteriores. O Auditor Geral da Serra Leoa comprometeu-se a proceder a uma auditoria intercalar do Fundo Covid-19 do país. Trata-se de uma melhoria, face às irregularidades registadas durante a crise do Ébola.

Caixa 7: Dificuldades na Libéria com o controlo financeiro durante os surtos do Ébola e da Covid-19

Registou-se um elevado grau de má gestão financeira durante a crise do Ébola, o que não foi surpreendente, face às fragilidades dos sistemas de supervisão na Libéria. Esta obteve uma pontuação muito baixa nos indicadores PEFA relativos à contabilidade, registo, produção de relatórios, escrutínio externo e auditoria (PEFA Secretariat, 2016). O Banco Central e o Ministério do Planeamento Económico e Desenvolvimento anunciaram, em Abril de 2020, que pretendem proceder a uma auditoria pós-crise das despesas para a Covid-19 por um auditor independente (CABRI, 2021c).

No entanto, já surgiram incoerências nas despesas para a Covid-19. Um relatório preliminar de auditoria da Agência de Auditoria Interna assinala que as verbas gastas pelo Instituto Nacional de Saúde Pública da Libéria e pelo Ministério da Saúde não foram aprovadas pelo órgão legislativo em conformidade com a Lei da GFP da Libéria. (Turay, 2020).

Os peritos lançaram o alerta a respeito da utilização destes fundos. Aqueles que são criados como fundos isolados podem escapar o controlo interno e não são muito transparentes. Muitos não contêm uma cláusula de caducidade, ou de fim de prazo, o que significa que poderão ser adaptados para outra finalidade no futuro sem qualquer controlo (FMI, 2020a).

Muitos países dependem do financiamento, extraorçamental, dos parceiros de desenvolvimento para financiar as suas despesas. Em situações de fraca liquidez e orçamentos condicionados, muitos parceiros intervieram com apoio em espécie e financiamento. O financiamento extraorçamental pelos parceiros de desenvolvimento tem dois resultados: i) não existem relatórios exaustivos relativos a toda a ajuda recebida por um país, e ii) por não ficarem sob a alçada do Tesouro, estes fundos podem ser objecto de má gestão financeira que passa despercebida. Alguns países aplicaram boas práticas neste domínio; por exemplo, os Camarões criaram uma conta especial para gerir todos os recursos disponibilizados pelos financiadores para a resposta à Covid-19 (CABRI, 2021c). Mas, mesmo assim, os indícios apontam para a manutenção de segredo em relação à totalidade dos desembolsos para o fundo (Saadoun, 2020). Nalguns casos, o ambiente político e a falta de confiança nos sistemas públicos levaram os parceiros de desenvolvimento a procurar manterem-se à margem dos mesmos (ver a Caixa 8).

Existem OSC que conseguem assegurar a prestação de contas pelo governo. Estas tendem a ser de países com melhores sistemas de GFP. A GIFT referiu à coligação para a justiça orçamental (*Budget Justice Coalition*), um agrupamento de OSC, que exigiu que o governo sul-africano estabelecesse normas claras para a divulgação de informação (Guerrero,

2020). O FMI também fez referência a medidas semelhantes na Nigéria – *iFollowTheMoney*, que prepara ferramentas para os cidadãos poderem acompanhar a utilização dos fundos para a Covid-19 (Wendling & Guerrero, 2020). A Nigéria e a Libéria também recorrem a artistas de “rap” para disseminar informação sobre a Covid-19 (Accountability Lab, 2020). Na Nigéria, a OSC *BudgIT* criou um rastreador das despesas para a Covid-19, o *CovidFundTracka* (Banco Africano de Desenvolvimento, n.d.).

Surgem indícios animadores de que os governos estão a tomar medidas para colaborar com as OSC, assim assegurando uma responsabilização informal com as mesmas. Por exemplo, a Côte d’Ivoire, antes de anunciar a sua política de resposta à pandemia nos finais de Março de 2020, realizou consultas entre o ministro das finanças, os bancos e as organizações de empregadores (FMI, 2020a). Mas a GIFT afirma que muitas OSC relataram que os ministérios das finanças evitavam trabalhar com elas durante a pandemia, talvez em virtude da ausência de procedimentos operacionais padrão para obter a colaboração das OSC em períodos de crise (Entrevista com técnico, GIFT, 2021).

Caixa 8: Mecanismos fracos de auditoria e de fiscalização em Guiné-Bissau

A ausência de mecanismos de auditoria e de fiscalização prejudicaram gravemente a confiança da comunidade internacional no governo (Banco Mundial, 2014). Esta falta de confiança nos sistemas públicos manteve-se no decorrer da Covid-19. Grande parte do financiamento para a resposta à Covid-19 foi canalizada através da Organização Mundial de Saúde (OMS) e outras organizações da ONU. Um empréstimo de US\$15 milhões do Banco Islâmico de Desenvolvimento será administrado pela OMS e outras organizações parceiras. (Entrevista com técnico, Guiné-Bissau, 2021).

O país tem recebido notas baixas de PEFA em relação à informação sobre o financiamento pelos doadores, no que respeita à orçamentação e aos relatórios de ajuda a projectos e programas e a proporção dessa ajuda administrada pelos procedimentos nacionais (Banco Mundial, 2014). Esta situação agrava a questão da utilização de fundos extraorçamentais, que muitas vezes não são transparentes nem rastreáveis, conforme se verificou durante a crise do Ébola.

Existe uma “lacuna de eficiência da transparência fiscal” entre as informações que os governos publicam e as informações de que as OSC precisam para fazer um bom trabalho (International Budget Partnership, 2016). São necessárias mais informações financeiras, tanto para efeitos de transparência como para a tomada de decisões com conhecimento de causa. A GIFT criou um Guia de Transparência Fiscal Covid-19, com informações sobre a política de resposta a emergências e a recuperação económica.

2.4.3 Perspectivas para o futuro

A pandemia de Covid-19 forçou os técnicos no domínio de GFP a reexaminarem os sistemas de controlo da gestão financeira em África. Embora os sistemas fracos dos países sejam frequentemente citados pelos parceiros de desenvolvimento como uma razão para se manterem à margem dos mesmos, impõe-se que venham a trabalhar com os governos no futuro para assegurar a responsabilização nos dois sentidos. Entretanto, devem aplicar sistemas fortes de gestão de fundos, evitar a má gestão, e a apresentação de relatórios periódicos.

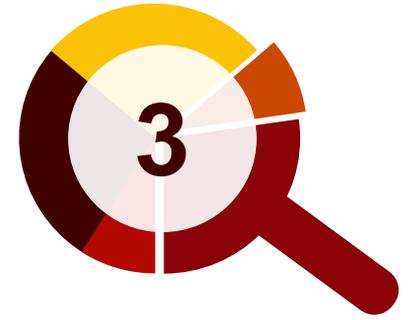
Conforme constatado durante a crise do Ébola, a transparência financeira continua a ser problemática, sobretudo nos países com fracos sistemas de auditoria e de reporte, e com um acompanhamento lento, se algum, por parte do órgão

legislativo e do executivo. Os governos devem informar em tempo útil sobre as despesas com a Covid-19 e as instituições de auditoria devem assegurar que as auditorias sejam minuciosas e disponibilizadas às OSC e ao público em geral.

As organizações que concedem o alívio da dívida ou financiamento externo exigem que os países se comprometam a apresentar relatórios *ex-post* ou internos em tempo oportuno, e que procedam a reformas de auditoria (Escola Africana para a Descentralização, 2020). Embora estas medidas de prestação de contas sejam acolhidas com agrado, terão de ser bem ponderadas e monitorizadas. Caso contrário, a combinação das fragilidades a nível do órgão legislativo e da auditoria, e o baixo empenho por parte do executivo, resultarão em que estas continuem a ser medidas *de jure* nunca consolidadas na prática.

O rastreio do financiamento para a Covid-19 será importante tanto para a transparência quanto para a futura avaliação da eficiência das acções de resposta.

Conclusão



A pandemia veio a pôr à prova os sistemas de GFP em todo o continente africano. Embora os países tenham demonstrado alguma flexibilidade na adaptação ao desafio, as fragilidades subjacentes mantiveram-se em grande medida, o que deve servir de ímpeto para os países procederem a reformas. Muitos dos países não dispunham de disposições legais e institucionais adequadas para lidar frontalmente com a pandemia. Nestes casos, foram utilizadas decisões do executivo para responder à crise, o que é indicativo de tendências históricas de o executivo poder contornar o órgão legislativo. Embora os países tenham conseguido adaptar as agências existentes para dar resposta à Covid-19 ou criar novas agências, deveriam aproveitar esta oportunidade para examinar a adequação das suas leis de GFP a situações de crise, a saber a existência de disposições relativas à resposta a crises, aquisições de emergência e transparência financeira. Todavia, as fragilidades que caracterizam os ambientes políticos e as capacidades dos intervenientes para implementar estas disposições manter-se-ão como desafios para o futuro.

Embora, em média, os países tenham conseguido fazer cortes no orçamento e reafecções para despesas da Covid-19, o nível de preparação não foi homogéneo. Os governos devem aproveitar-se desta crise para desenvolver planos e procedimentos operacionais normalizados antecipadamente para os ministérios das finanças e os MDA. Nestes, poderão ser definidas as responsabilidades de resposta a emergências, as estratégias para a reafecção de recursos, e os mecanismos para consultas de emergência. Os países poderão ter de investir em capacitação em matéria da modelação das necessidades de recursos em situações de crise.

Os contextos económicos frágeis continuarão a afectar as capacidades dos governos de financiar orçamentos ou mobilizar financiamentos ao contrair dívida externa. Apesar da flexibilização das regras financeiras e de outros procedimentos obrigatórios associados à GFP, os países devem agir com prudência.

A continuidade das actividades em ambientes manuais representou um desafio. Alguns países adaptaram-se ao criar pequenas equipas especiais para cumprir as funções essenciais. Apenas uns poucos países apresentavam um nível suficientemente avançado de digitalização para efectuar as actividades da função pública por via remota. Há quem tema que a automatização dos processos, muitos dos quais permitiram uma maior eficiência, venha a ser invertida uma vez levantado o confinamento.

O alívio da dívida e o financiamento de emergência são soluções de curto prazo para a gestão de tesouraria. O tesouro e os gestores da dívida nos ministérios das finanças devem colaborar para avaliar a sustentabilidade da dívida, ao ponderar as implicações para a atenuação das restrições de liquidez impostas pela pandemia.

As incidências de corrupção põem em causa a eficácia das medidas de responsabilização. A celebração de acordos-quadro com fornecedores pré-aprovados, a validação dos bens e serviços, a publicação de relatórios de despesas e auditorias específicas da Covid-19 devem continuar a ser implementadas até ao fim da pandemia.

As questões gerais de fraco controlo legislativo e acção executiva em matéria de auditoria continuarão a enfraquecer a gestão financeira. O financiamento extraorçamental, consistindo em fundos recém-criados e a ajuda dos parceiros de desenvolvimento, manter-se-á à margem das contas públicas. Há que reabrir o diálogo sobre a contabilização de todos os fluxos financeiros no país para assegurar a transparência e a responsabilização. Em muitos países, as OSC têm exigido a prestação de contas dos governos a respeito da corrupção nos concursos públicos. O papel destas será crucial no futuro, sobretudo nos países onde a função de auditoria é fraca.

A pandemia veio a pôr à prova os sistemas de GFP em todo o continente africano. Embora os países tenham demonstrado alguma flexibilidade na adaptação ao desafio, as fragilidades subjacentes mantiveram-se em grande medida.

Anexo

Enquadramento

O estudo adaptou o Quadro de Avaliação da GFP Pós-calamidades (World Bank, 2019) para analisar os sistemas de GFP nos países africanos. O Quadro 2 contém uma síntese dos temas abordados neste documento.

Quadro 2: Quadro para diálogo sobre a resposta dos sistemas de GFP à Covid-19

Fundamentos jurídicos e institucionais	Formulação e financiamento dos orçamentos	Implementação dos orçamentos	Controlos das finanças públicas
<ul style="list-style-type: none">Existiam leis e procedimentos relativos aos passos específicos a serem tomados a nível do orçamento no contexto de crises, mencionando quando esses passos deviam ser tomados e quem era responsável? Caso não existissem, o que foi feito?Existiam mecanismos institucionais para executar o financiamento de crises em conformidade com o quadro jurídico e regulamentar? Caso não existissem, o que foi feito?	<ul style="list-style-type: none">Houve qualquer planeamento prospectivo para a crise?Quais foram as fontes de financiamento utilizadas pelo governo para responder à crise?Como foram suplementadas/ reafectadas as dotações aprovadas nos orçamentos dos MDA públicos, e entre estes, em resposta à crise?Os quadros orçamentais permitiram flexibilidade para a reafecção da despesa entre rubricas?	<ul style="list-style-type: none">Como é que os sistemas públicos se adaptaram para assegurar a continuidade das funções? O sistema permitia alguma flexibilidade?Como foi gerida a contratação pública de emergência?Como foi gerida a tesouraria pelo governo para assegurar a continuidade das funções?	<ul style="list-style-type: none">Existiam suficientes controlos e fiscalização da despesa?Foram introduzidas práticas para o rastreio, e a verificação intercalar e ex-post das operações financeiras, caso não existissem já?A apresentação de relatórios e a prestação de contas eram feitos oportunamente?Foram mantidos registos adequados para permitir a monitorização e a auditoria apropriadas? Isto inclui a fiscalização pelo órgão legislativo, as instituições supremas de controlo e auditorias externas.

Referências

- Accountability Lab. (2020). *Our Coronavirus Rap2Rep Campaign*. <https://accountabilitylab.org/coronavirus-rap2rep-campaign/>
- Africa CDC. (2020, April 21). *Press release: AU and Africa CDC launch Partnership to Accelerate Covid-19 Testing: Trace, Test and Track*. <https://africacdc.org/news/african-union-and-africa-centres-for-disease-control-and-prevention-launch-partnership-to-accelerate-Covid-19-testing-trace-test-and-track/>
- Africa CDC. (2021). *Guidance on emergency expedited regulatory authorisation and access to Covid-19 vaccines in Africa*. <https://africacdc.org/download/guidance-on-emergency-expedited-regulatory-authorisation-and-access-to-Covid-19-vaccines-in-africa/>
- Banco Africano de Desenvolvimento. (n.d.). *Government accountability and responsiveness during Covid-19*. <https://challenges.adb.org/en/challenges/new-normal-government-accountability-responsiveness/pages/background?lang=en>
- Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento. (2020). *African Development Bank begins webinar series on debt management in Covid-19 era*. <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-begins-webinar-series-debt-management-Covid-19-era-39890>
- African School on Decentralisation. (2020). *The impact of Covid-19 on decentralisation in Africa*. Dullah Omar Institute. <https://dullahomarinate.org.za/multilevel-govt/local-government-bulletin/archives/vol-15-issue-3-september-2020/african-school-on-decentralisation-the-impact-of-Covid-19-on-decentralisation-in-africa>
- Allen, R., Balibek, E., Hurcan, Y., & Saxena, S. (2020). Government cash management under fiscal stress. *IMF Fiscal Affairs Special Series on Covid-19*, 7.
- Andrews, M. (2010). How far have public financial management reforms come in Africa? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1724741>
- Balibek, E. (2020). Covid-19—rethinking treasury business continuity plans. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/03/-Covid-19rethinking-treasury-business-continuity-plans-.html>
- Barroy, H. (2020, October 26). If you're not ready, you need to adapt: Lessons for managing public finances from the Covid-19 response. *P4H Network*. <https://p4h.world/en/blog-lessons-for-managing-public-finances-from-Covid-19-response>
- Barroy, H., Gurazada, S., Piatti, M., & Kutzin, J. (2020). No calm after the storm: Retooling PFM in the health sector. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-no-calm-after-the-storm-retooling-pfm-in-the-health-sector-.html>
- Barroy, H., Kabaniha, G., Boudreaux, C., Cammack, T., & Bain, N. (2019). *Leveraging public financial management for better health in Africa: Key bottlenecks and opportunities for reform* (Health Financing Working Paper no. 14). World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/leveraging-public-financial-management-for-better-health-in-africa-key-bottlenecks-and-opportunities-for-reform>
- Bauer, A., & Mihalyi, D. (2020). How oil-dependent countries can respond to coronavirus and the oil crash. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/04/-how-oil-dependent-countries-can-respond-to-coronavirus-and-the-oil-crash-.html>
- Berkley, S. (2021). *The Gavi COVAX AMC explained*. Gavi, the Vaccine Alliance. <https://www.gavi.org/vaccineswork/gavi-covax-amc-explained>
- Bulime, E., & Munyambonera, E. F. (2020). Balancing Uganda's fiscal rules during the Covid-19 pandemic. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/10/-balancing-ugandas-fiscal-rules-during-the-Covid-19-pandemic-.html>
- CABRI. (2011). *Making budgets work: The implementation challenge*. https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/report_2011_cabri_cabri_seminar_cabri_7th_annual_seminar_english_cabri_english_2011.pdf
- CABRI. (2018). *2017 CABRI conference report: Managing budgetary pressures*. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/2017-cabri-conference-report-managing-budgetary-pressure>
- CABRI. (2020a). *Africa's Covid-19 budget crunch*. <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2020/africas-Covid-19-budget-crunch>
- CABRI. (2020b). *Cash management in Lesotho: The importance of effective cash planning during budget formulation and execution*. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/cash-management-in-lesotho-the-importance-of-effective-cash-planning-during-budget-formulation-and-execution>
- CABRI. (2020c). *Covid-19 Africa Public Finance Response Monitor: How African governments, particularly ministries of finance, are tackling Covid-19*. <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2020/Covid-19-africa-public-finance-response-monitor-how-african-governments-particularly-ministries-of-finance-are-tackling-Covid-19>
- CABRI. (2020d). *Covid-19 crisis: Interview of Executive Secretary Neil Cole with Radio Plus, Mauritius*. <https://www.cabri-sbo.org/en/media/Covid-19-crisis-interview-of-executive-secretary-neil-cole-with-radio-plus-mauritius>
- CABRI. (2020e). *Covid-19 transparency and accountability: Promise in governments' responses or governments' responding by overpromising?* <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2020/Covid-19-transparency-and-accountability-promise-in-governments-responses-or-governments-responding-by-overpromising>
- CABRI. (2020f). *It takes a pandemic: Debt relief in response to Covid-19*. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/it-takes-a-pandemic-debt-relief-in-response-to-Covid-19>
- CABRI. (2020g). *CABRI webinar: Covid-19: Strategic purchasing and efficient mobilisation of finances for healthcare*. <https://www.cabri-sbo.org/en/events/cabri-webinar-Covid-19-strategic-purchasing-and-efficient-mobilisation-of-finances-for-healthcare>
- CABRI. (2021a). *Draft report: Ensuring business continuity within the Ministry of Finance during Covid-19*.

- CABRI. (2021b). *Agilização dos processos de contratação pública durante a pandemia de Covid-19 : Conciliando a eficiência e a responsabilidade*. <https://www.cabri-sbo.org/pt/publications/streamlining-public-procurement-processes-during-Covid-19-balancing-efficiency-and-accountability>
- CABRI. (2021c). *Public Finance Response Monitor*. <https://www.cabri-sbo.org/en/pages/Covid-19-public-finance-monitor>
- CABRI, AFROSAI, & ATAF. (2011). *A status report on good financial governance in Africa*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/status-report-on-good-financial-governance-in-africa>
- Centre for Global Development. (2020). *The Covid-19 crisis and budgetary space for health in developing countries*. <https://www.cgdev.org/blog/Covid-19-crisis-and-budgetary-space-health-developing-countries>
- CMI. (2015). *Ebola and corruption: Overcoming critical governance challenges in a crisis situation*. <https://www.cmi.no/publications/file/5522-ebola-and-corruption.pdf>
- Cole, N. (2020). *Covid-19 response to resilience: Taking stock and outlook for Africa*. <https://www.cabri-sbo.org/en/events/cabri-oecd-webinar-Covid-19-response-to-resilience-managing-extraordinary-budgetary-pressures-in-african-and-oecd-countries>
- de Renzio, P., & Kroth, V. (2011). Transparency and participation in public financial management: What do budget laws say? *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/10/transparency-and-participation-in-public-financial-management-what-do-budget-laws-say.html>
- Djongue, L. K., Ramangalahy, S., & Wendling, C. (2021). Modernizing cash management in Mali. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/01/-modernizing-cash-management-in-mali-.html>
- ESPPRA. (n.d.). *Home page*. <http://sppra.co.sz/>
- Freudenthal, E. (2020, June 18). How 'Ebola business' threatens aid operations in Congo. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/investigation/2020/06/18/Ebola-corruption-aid-sector>
- Gardner, J., & Olden, B. (2013). Cash management and debt management: Two sides of the same coin? In M. Cangiano, T. Curristine, & M. Lazare (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- GIFT. (2020, April 8). *Budget adjustments for Covid-19*. <https://www.youtube.com/watch?v=7Ty4Czcw3Mw&feature=youtu.be>
- Government of Liberia. (2009). *2009 public finance legislation Liberia*. https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/liberia_2009_legislation_public_finance_legislation_ministry_of_finance_ecowas_english_2.pdf
- Guerrero, J. P. (2020). *The role of civil society organizations in ensuring transparency and accountability in emergency policy responses*. Global Initiative for Fiscal Transparency. <http://www.fiscaltransparency.net/publish/the-role-of-civil-society-organizations-in-ensuring-transparency-and-accountability-in-emergency-policy-responses/>
- Gurazada, S., Kristensen, J. K., Sjoblom, M. C., Piatti, M., & Farooq, K. (2020). Getting government financial management systems Covid-19 ready. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready>
- FMI. (2020a). *Fundos Covid-19 em resposta à pandemia*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/pr-special-series-on-Covid-19-Covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>
- FMI. (2020b). *Guardar os recibos: transparência, responsabilidade e legitimidade nas respostas emergenciais*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/pr-special-series-on-Covid-19-keeping-the-receipts.ashx>
- FMI. (2020c). *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana: Um caminho difícil para a recuperação*. <https://www.imf.org/pt/Publications/REO>
- FMI. (2020d). *Grupo Banco Mundial e FMI mobilizam os parceiros na luta contra a Covid-19 em África*. <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/04/17/pr20168-world-bank-group-and-imf-mobilize-partners-in-the-fight-against-Covid-19-in-africa>
- FMI. (2021a). *IMF Executive Board approves a US\$50 million disbursement to Liberia to address the Covid-19 pandemic*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/05/pr20237-liberia-imf-executive-board-approves-a-us-50m-disbursement-address-the-covid19>
- FMI. (2021b). *Staff report on common policies for member countries—Press release; Staff report; and statement by the Executive Director for the West African Economic and Monetary Union* (IMF Country Report No. 21/49).
- International Budget Partnership. (2016). *How does civil society use budget information?* <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-paper-how-civil-society-uses-budget-information-12-2016.pdf>
- International Budget Partnership. (2019). *Open Budget Survey*. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>
- International Budget Partnership, & INTOSAI. (2020). *All hands on deck: Harnessing accountability through external public audits*. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-idi-harnessing-accountability-november-2020.pdf>
- International Budget Partnership, & UNICEF. (2017). *Financing development for children in Africa*. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/financing-development-for-children-in-africa-unicef-ibp-2017.pdf>
- Khasiani, K., Koshima, Y., Mfombouot, A., & Singh, A. (2020). Budget execution controls to mitigate corruption risk in pandemic spending. *IMF Fiscal Affairs Special Series on Covid-19*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19budget-execution-controls-to-mitigate-corruption-risk-in-pandemic-spendin.ashx>
- Lienert, I. (2018). *Is the Open Budget Survey biased against Francophone countries?* <https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-francophone-bias-study/>

- Marchessault, L. (2020). Efficient public contracting for emergency responses. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-efficient-public-contracting-for-emergency-responses-.html>
- Ministry of Finance and Economic Development, Zimbabwe. (2020a). *Details on the Covid-19 economic recovery and stimulus package*. http://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Details%20on%20the%20Covid-19%20Economic%20Recovery%20and%20Stimulus%20Package.pdf
- Ministry of Finance and Economic Development, Zimbabwe. (2020b). *Press statement on economic mitigatory measures to contain the impact of Covid-19 Zimbabwe*. <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Covid19BudgetDocuments/Press-Statement-on-Economic-Mitigatory-Measures-to-Contain-the-Impact-of-Covid-19-Zimbabwe.pdf>
- Mirage News. (2021). *IMF Executive Board approves a US\$20.47 million emergency assistance for Guinea-Bissau to address Covid-19 pandemic*. <https://www.miragenews.com/imf-executive-board-approves-a-us-2047-million-emergency-assistance-for-guinea-bissau-to-address-covid-19-pandemic/>
- Moody's. (2020). *Research: Rating action: Moody's confirms Ethiopia's rating, outlook negative*. https://www.moodys.com/research/Moodys-confirms-Ethiopias-rating-outlook-negative--PR_429598
- Nambatya, P. (2020). *Uganda's Covid-19 supplementary budget: Pandemic response or cash bonanza?* <https://www.cmi.no/publications/7279-ugandas-Covid-19-supplementary-budget-pandemic-response-or-cash-bonanza>
- Njoroge, D. L. (2020). *Implication of Covid-19 pandemic on debt for sub-Saharan African countries*. <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/12/Implication-of-Covid-19-Pandemic-on-Debt-for-Sub-Saharan-African-Countries-USE.pdf>
- OCDE. (2020). *Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>
- PEFA Secretariat. (2016). *Liberia uses PEFA to reform its PFM and monitor progress over time*. <https://www.pefa.org/index.php/news/liberia-uses-pefa-reform-its-pfm-and-monitor-progress-over-time>
- Phagane, T. (2020, December 31). *2020 headlines: Corruption in procurement of PPE*. <https://www.sabcnews.com/sabcnews/2020-headlines-corruption-in-procurement-of-ppe/>
- Entrevista com técnico, Essuatíni. (2021). [Comunicação pessoal].
- Entrevista com técnico, Gana. (2021). [Comunicação pessoal].
- Entrevista com técnico, GIFT. (2021). [Comunicação pessoal].
- Entrevista com técnico, Guiné-Bissau. (2021). [Comunicação pessoal].
- Entrevista com técnico, Libéria. (2021). [Comunicação pessoal].
- Entrevista com técnico, Zimbabwe. (2021). [Comunicação pessoal].
- Ramkumar, V. (2020). Overpromising and underperforming budgets during Covid-19: Possible solutions. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/07/-overpromising-and-underperforming-budgets-during-Covid-19-possible-solutions-.html>
- Reuters Staff. (2015, April 9). Liberia watchdog says some Ebola funds unaccounted for. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-ebola-liberia-idUSKBN0N025G20150409>
- Rouaud, P.-O. (2021, February 3). Chad: 1st country in Covid era to ask for restructuring of its debt. *The Africa Report*. <https://www.theafricareport.com/62933/chad-1st-country-in-covid-era-to-ask-for-restructuring-of-its-debt/>
- Saadoun, S. (2020, September 24). *In Cameroon, government secrecy in the management of funds destined for Covid-19 response*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2020/09/24/cameroon-government-secrecy-management-funds-destined-covid-19-response>
- Saxena, S., & Stone, M. (2020). Preparing public financial management systems to meet Covid-19 challenges. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/03/preparing-public-financial-management-systems-to-meet-covid-19-challenges.html>
- Seeds, P. (2018). *Workshop on taking cash management forward*. <http://www.eastafricat.org/servlet/servlet.FileDownload?file=00P410000KyQfbEAF>
- Shongwe, M. N. (2020). Eswatini's legislative response to Covid-19: Whither human rights? *African Human Rights Law Journal*, 20(2), 412–435.
- Studzinski, N. G., Bali, S. R., Zanamwe, M., Carletto, A. L., Hersey, S. H., Clark, J. P., Hetzner, A. J., & Samaha, H. N. (2019). *Lessons learned in financing rapid response to recent epidemics in West and Central Africa: A qualitative study*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/31838>
- Transparency International. (n.d.). *IMF Covid-19 anti-corruption tracker*. <https://www.transparency.org/en/imf-tracker#>
- Turay, G. (2020, October 27). Liberia: Preliminary audit of Covid-19 fund discloses, in thin air millions evaporate. *Knewsonline*. <https://knewsonline.com/liberia-preliminary-audit-of-covid-19-fund-discloses-in-thin-air-millions-evaporate/>
- UN. (2020, July 30). External debt complicates Africa's Covid-19 recovery, debt relief needed. *Africa Renewal*. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/july-2020/external-debt-complicates-africas-post-covid-19-recovery-mitigating-efforts>
- UNDP. (2020). *Policy brief: Rapid socioeconomic assessment of Covid-19 in Eswatini*. <https://www.sz.undp.org/content/eswatini/en/home/library/policy-brief--rapid-socioeconomic-assessment-of-covid-19-in-eswa.html>
- Wahba, S., Simpson, A., Campos Garcia, A., & Toro, J. (2020). Preparedness can pay off quickly: Disaster financing and Covid-19. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/preparedness-can-pay-quickly-disaster-financing-and-covid-19>

Wendling, C., & Guerrero, J. P. (2020). How civil society can make Covid-19 responses more transparent. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-how-civil-society-can-make-Covid-19-responses-more-transparent-.html>

World Bank. (n.d.). *Guinea-Bissau public expenditure review: Managing public finance for development*. World Bank.

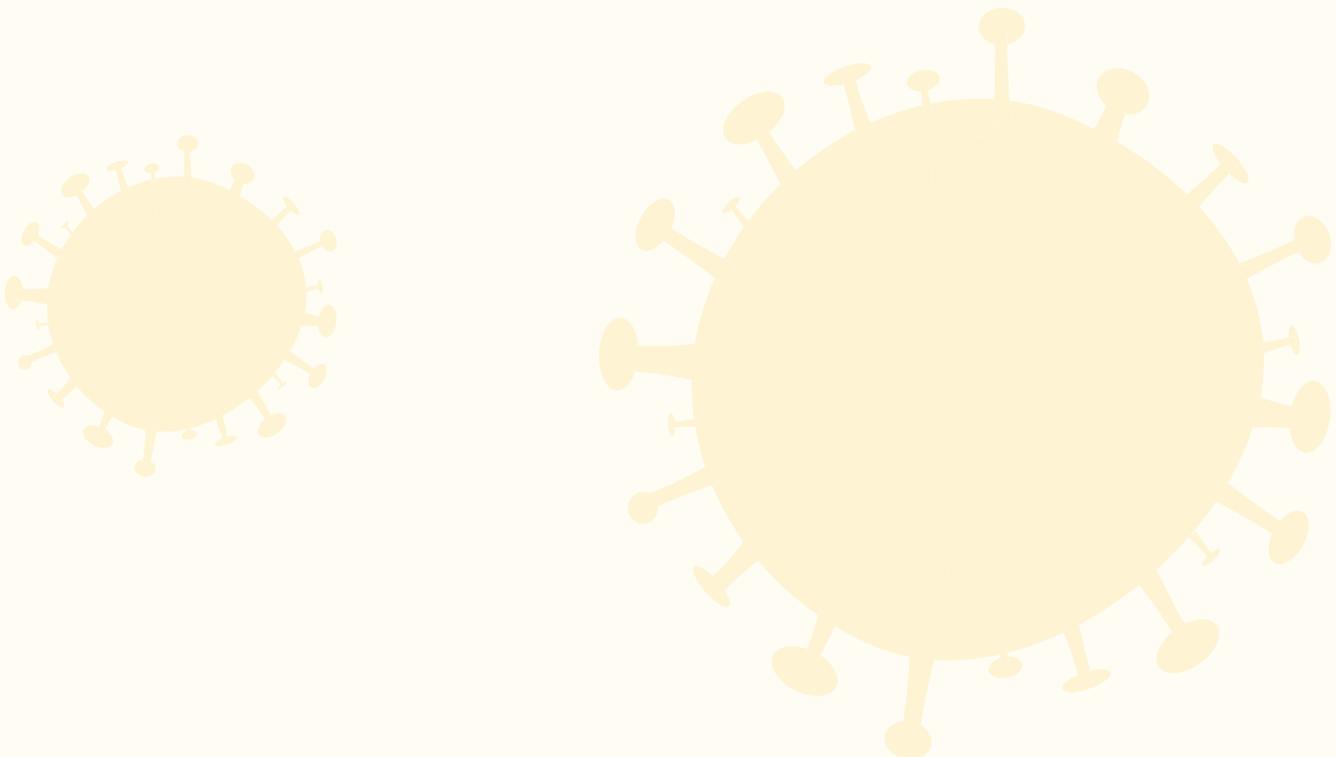
World Bank. (2014). *Guinea-Bissau public expenditure and financial accountability*. <https://www.pefa.org/node/1216>

World Bank. (2019). *Disaster response: A public financial management review toolkit*. <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/disaster-response-a-public-financial-management-review-toolkit.pdf>

World Bank. (2020a). *Faster access to better financing for emergency response and resilience in Kenya*. <https://www.worldbank.org/en/country/kenya/brief/faster-access-to-better-financing-for-emergency-response-resilience-kenya>

World Bank. (2020b). *Joint statement from the World Bank Group and the International Monetary Fund regarding a call to action on the debt of IDA countries*. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/03/25/joint-statement-from-the-world-bank-group-and-the-international-monetary-fund-regarding-a-call-to-action-on-the-debt-of-ida-countries>

World Bank. (2020c). *Liberia economic update – the Covid-19 crisis in Liberia: Projected impact and recovery options for a robust recovery*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/159581596116122714/pdf/Liberia-Economic-Update-The-Covid-19-Crisis-in-Liberia-Projected-Impact-and-Policy-Options-for-a-Robust-Recovery.pdf>





CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, 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

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform