



# Relatório da CABRI sobre práticas e procedimentos de saúde pública em África

*Como os países africanos definem os seus orçamentos da saúde*

## **ESTUDO DE CASO**

Execução do orçamento da saúde:  
o caso da África do Sul

**CABRI** 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

# 1 Introdução

Uma das perguntas mais importantes deste inquérito é como os países aproveitam o financiamento ao seu dispor para os cuidados de saúde. Trata-se de uma questão de execução orçamental: será possível mobilizar o financiamento de modo eficaz, eficiente e sustentável? A execução orçamental é fomentada por um forte planeamento logo à partida, e um controlo rigoroso da despesa e do desempenho ao longo do tempo. Isto exige uma estrutura institucional forte, com funções bem explícitas para cada organização. Da perspectiva do Ministério da Saúde, a execução orçamental está associada à despesa proveitosa dos fundos disponíveis sem exceder as dotações orçamentais. Da perspectiva do Ministério das Finanças, a execução orçamental passa por confirmar que os recursos dotados são aplicados para a finalidade preconizada.

Addison (2013) argumenta que a execução orçamental é extremamente difícil face aos inúmeros obstáculos. Se as previsões de receitas forem demasiado optimistas, os governos não são incentivados a manter o controlo das despesas, porque esperam que o excesso de receitas compense quaisquer derrapagens nas despesas. Se o apoio político aos programas for fraco, as actividades serão dificultadas. A implementação dos projectos requer competências técnicas no ministério responsável pela execução, bem como competências de gestão das finanças públicas. Este estudo de caso examina a forma como a África do Sul conseguiu evitar alguns destes obstáculos.

## 2 A formulação de planos no processo orçamental da África do Sul

O processo orçamental em matéria de saúde - alias, em relação a todo o tipo de despesa - reúne todas as propostas num único processo, de modo a que as propostas possam ser confrontadas entre si, respeitando um limite de despesa. Cabe depois ao Governo aplicar o seu discernimento de carácter económico, político e social para identificar as propostas de despesa que melhor reflectem as suas prioridades. A boa execução orçamental no sector da saúde deve ter em conta as características específicas deste sector, bem como determinados aspectos do processo orçamental principal

### Elaboração de previsões

A preparação do orçamento começa com uma previsão económica do crescimento durante os três anos seguintes, correspondendo ao Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP). As previsões são produzidas com recurso a um modelo macroeconómico com pressupostos sobre as tendências do crescimento mundial e dos preços das matérias

primas nos próximos três anos.

A previsão económica inclui projecções das bases tributárias, tais como os lucros das empresas (a base dos impostos das pessoas colectivas). As projecções das bases tributárias são utilizadas para prever as receitas fiscais. Em geral, regista-se uma propensão contra uma previsão optimista das receitas para não dar origem a um maior défice orçamental se o crescimento económico for inferior ao preconizado. O Gabinete do Orçamento junto do Tesouro Nacional utiliza as previsões de receitas para produzir o quadro fiscal contendo projecções da despesa e do saldo orçamental e, eventualmente, do nível de dívida em relação ao PIB. Isto é reflexo de decisões de política fiscal, tais como se a despesa pública poderá apoiar a economia. O quadro fiscal determina o envelope geral da despesa. O quadro orçamental é aprovado pelo Conselho de Ministros. A Declaração de Política Orçamental de Médio Prazo (DPOMP) faculta alguma informação ao Parlamento e ao público sobre o quadro fiscal revisto.

**Caixa 1:** Aplicação de modelos económicos na elaboração de planos orçamentais

O Tesouro Nacional da África do Sul recorre a vários modelos económicos ao preparar o orçamento nacional. O modelo macroeconómico de curto prazo contém 15 equações comportamentais e mais de 200 identidades para produzir uma previsão do crescimento do PIB e das bases tributárias. O Tesouro Nacional aplica igualmente um modelo fiscal de longo prazo. Este modelo utiliza variáveis como o crescimento da população e a taxa de crescimento potencial da economia para prever as condições orçamentais para os próximos 25 anos. Este modelo tem implicações para as despesas da saúde porque é utilizado para modelar o impacto de alterações significativas das políticas, sobretudo o debate em torno do Seguro Nacional de Doença. Um outro modelo é aplicado ao longo de um período de 10 anos para prever a carteira de obrigações da África do Sul e o plano de reemissão e de renovação das obrigações.

*A implementação dos projectos requer competências técnicas e competências de gestão das finanças públicas*

## Caixa 2: Exactidão das previsões no processo orçamental

Os quadros de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) contêm avaliações (de “A” a “D”) da exactidão das previsões e da eficácia do processo de previsão. A fim de obter um “A” para o elemento de realização das receitas, as receitas efectivamente arrecadadas devem situar-se entre 97% e 106% das receitas previstas em dois dos três últimos exercícios orçamentais. Uma avaliação de “B” indica que as receitas arrecadadas se situaram entre 94% e 112% do previsto, e um “C” significa que as receitas arrecadadas se situaram entre 92% e 116% do previsto em dois dos três últimos exercícios fiscais. O desempenho no que respeita a este indicador é elevado em todos os países inquiridos, sendo que apenas o Chade e os Camarões não atingiram pelo menos um valor de “B”.

O Quadro de Referência de 2016 acrescentou outros elementos relativos à exactidão das previsões e ao processo para se chegar a uma previsão. O elemento de composição das receitas examina o rigor da previsão das receitas em termos de desempenho por tipos de impostos distintos. Por exemplo, a projecção do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas está correcta? Em alguns casos, as previsões para impostos individuais podem ser incorrectas, mas os erros podem ser anulados a nível agregado, pelo que dá a parecer que o processo de previsão foi bem realizado embora, na realidade, simplesmente calhou bem. Para atingir uma nota de “A”, a composição da receita deve situar-se dentro de 5% da previsão em dois dos últimos três exercícios; uma nota “B” indica uma previsão dentro de 10% e uma nota “C”, dentro de 15%. As pontuações relativas à composição das receitas foram ligeiramente inferiores às dos resultados das receitas, o que indica que os erros nas projecções fiscais individuais foram anulados em certa medida.

**Quadro 1:** Avaliações PEFA das provisões orçamentais

	Ano da avaliação PEFA	Quadro PEFA	Avaliação dos resultados de receitas	Avaliação da composição das receitas	Processo de previsão macroeconómica	Processo de previsão fiscal	Sensibilidade macrofiscal
<b>África do Sul</b>	2014	2011	A				
<b>Benim</b>	2014	2016	B				
<b>Camarões</b>	2017	2016	D	C	D	B	D
<b>Chade</b>	2018	2016	C	NR	C	C	D
<b>Congo. Rep. Dem</b>	2008	2011	A				
<b>Cote d'Ivoire</b>	2019	2016	A	B	B	B	C
<b>Gâmbia</b>	2015	2011	B				
<b>Guiné-Bissau</b>	2014	2011	A				
<b>Lesoto</b>	2017	2016	B	C	C	C	D
<b>Libéria</b>	2016	2011	B				
<b>Maurícias</b>	2015	2011	B				
<b>Nigéria</b>	Não disponível ao público						
<b>Seicheles</b>	2017	2016	B	D	A	B	C
<b>Serra Leone</b>	2018	2016	A	NR	C	C	C
<b>Uganda</b>	2017	2016	B	A	B	B	C

Fonte: PEFA. Os elementos avaliados são o PI-03 no Quadro de 2011 e o PI-03.1, PI-03.2, PI 14.01, PI 14.02 e PI 14.03 no Quadro de 2016.

Os elementos PI-14.1 to PI\_14.3 do quadro PEFA de 2016 avaliam a robustez do processo de elaboração de previsões macroeconómicas e fiscais. Para obter uma nota de “A”, a previsão macroeconómica deve abranger todo o QDMP, deve ser actualizada uma vez por ano e deve ser revista por uma entidade que não preparou a previsão. As previsões e os pressupostos subjacentes devem figurar na documentação remetida à legislatura.

Os níveis de transparência para “B” e “C” são inferiores. O Pilar 14-02 do Quadro PEFA de 2016 contem uma notação semelhante para a previsão das despesas e receitas públicas e o saldo orçamental. A sensibilidade macrofiscal examina a forma como os cenários são aplicados no processo de previsão e se estes cenários são quantificados e divulgados ao Parlamento.

As notações em relação a estes elementos são ligeiramente mais baixas que a avaliação dos resultados de receitas. A avaliação mais recente do PEFA foi concluída em 2014, pelo que não existem notações recentes, mas a África do Sul teria provavelmente obtido um “A” para cada um dos elementos, o que aponta para um processo de previsão caracterizado por um elevado grau de exactidão e robustez. Os outros países inquiridos podem melhorar a exactidão das previsões ao realizar um processo de revisão mais transparente e robusto.

## Processo de consulta

Desde 2016, a Presidência da África do Sul, através do Departamento de Planeamento, Monitorização e Avaliação (DPMA), lançou os alicerces ao preparar orientações em relação ao orçamento. Serve de orientação a todos os departamentos do Estado ao prepararem as suas propostas orçamentais e procurarem alinhar o orçamento anual com os objectivos de longo prazo contidos no Plano Nacional de Desenvolvimento. O Plano Nacional de Desenvolvimento definiu objectivos para o governo até 2030. Estas orientações identificam as prioridades do Estado para o ciclo orçamental seguinte.

De acordo com a resposta da África do Sul ao inquérito, os planos orçamentais para a saúde são complicados pelo facto de que nem toda a despesa figura no orçamento da saúde da administração central:

*Na África do Sul, a esfera subnacional foi incumbida da prestação de serviços de saúde (nos termos do Capítulo 4 da Lei Nacional de Saúde). Estes serviços são predominantemente financiados por uma quota-parte equitativa das províncias (a quota-parte da receita nacional a que cada província tem direito a receber ao abrigo da Constituição). No entanto, o Departamento Nacional de Saúde (ou seja, a esfera nacional) pode aumentar o financiamento para os principais serviços provinciais (por exemplo, subvenções para o VIH/SIDA) sempre que necessário. Uma vez que a esfera nacional não pode realizar as despesas provinciais a partir do seu próprio orçamento, como faria na aquisição de bens e serviços para uso próprio, uma subvenção condicional (consultar os pormenores a este respeito nos anexos 1 a 7 da Lei da Repartição de Receitas no que se refere às afectações) é transferida para as províncias ou aplicada em nome destas.*

Consultas entre os departamentos de tutela e o Tesouro Nacional são realizadas durante as reuniões bilaterais sobre o orçamento em Junho e Julho todos os anos. Depois, são convocadas reuniões entre funções semelhantes de governo, como a saúde e a educação. De acordo com a resposta da África do Sul ao inquérito, a área da saúde conta com vários órgãos para a coordenação do orçamento:

*1. Encontro bilateral sobre o orçamento: Este é convocado pelo Tesouro Nacional todos os anos como parte das discussões iniciais sobre o orçamento. É co-presidido pelo líder do grupo funcional<sup>1</sup> para a área da Saúde ou o Chefe das Finanças Públicas no Tesouro Nacional, e o Director-Geral do Ministério da Saúde. Normalmente, conta com a participação de todos os gestores dos programas de saúde.*

*2. Reunião 10 x 10: O Tesouro Nacional e os nove Tesouros Provinciais reúnem-se com o Departamento Nacional da Saúde e os nove departamentos provinciais da saúde para discutir questões relacionadas com o QDMP. Conta com a participação dos directores de todos os departamentos.*

*Assinala-se que as agendas das reuniões 1 e 2 acima referidas são preparadas conjuntamente pelo líder do grupo da Função da Saúde e o Chefe do Ministério da Saúde.*

*3. Existe ainda o Conselho do Orçamento (CO) e o Comité Técnico das Finanças (CTF). O CTF reúne-se para se preparar para o CO, e os técnicos de todos os ministérios relevantes são convocados para discutir os orçamentos ou aspectos financeiros, se necessário (de acordo com a resposta da África do Sul ao inquérito).*

O Tesouro Nacional emite orientações técnicas para o processo orçamental em Junho. As directrizes definem o formato das propostas dos departamentos para o processo orçamental. Contêm informações sobre os parâmetros que os departamentos devem utilizar, tais como a taxa de inflação, a taxa de câmbio e a taxa de aumento dos salários da função pública. O Tesouro Nacional também emite um modelo em suporte Excel, contendo o formato para toda a informação financeira a ser apresentada.

Os departamentos apresentam o modelo Excel, acompanhado de um documento que explica a informação contida no modelo Excel, ao Comité da Despesa a Médio Prazo (CDMP). O CDMP integra funcionários do Tesouro Nacional, da Presidência (DPMA) e do Departamento de Função e Administração Públicas. O MTEC pondera as recomendações em função das prioridades do Governo, das implicações económicas das propostas e dos antecedentes das instituições executoras. Por exemplo, os pedidos de novos financiamentos não serão aprovados se um departamento for conhecido por subutilizar as dotações ou prestar um serviço de má qualidade. Modo geral, os serviços que não utilizam as suas dotações sofrerão cortes, embora isto nem sempre se aplique a funções importantes como a saúde ou a educação.

## Processos políticos

O CDMP, depois de analisar as recomendações apresentadas pelos técnicos do Tesouro Nacional, ou rejeita-as ou aprova-as para serem remetidas ao Comité Ministerial sobre o Orçamento (MinComBud), um sub-comité do Conselho de Ministros. O MinComBud é responsável por prestar apoio ao Ministro das Finanças quando as suas recomendações são apresentadas no Conselho de Ministros, sobretudo se as recomendações visarem cortes de verbas.

Se o Conselho de Ministros aprovar as recomendações do MinComBud, o Ministro das Finanças remete as recomendações ao Parlamento na Proposta de Lei sobre as Dotações e na Proposta de Lei sobre a Repartição das Receitas. A par destas, o Ministro das Finanças apresenta as Estimativas de Despesa Nacional (EDN), que contêm informações detalhadas sobre as despesas previstas na Proposta de Lei sobre as Dotações num memorado explanatório, para permitir que o Parlamento exerça plenamente a sua função de fiscalização. Normalmente as EDN consiste em mais de 1 000 páginas, até no formato resumido que é publicado. O documento completo está disponível em linha.

1 Os grupos de funções consistem em reuniões de entidades do Estado que desempenham funções semelhantes. Por exemplo, existem grupos de funções para as áreas da saúde, assuntos económicos e infra-estruturas. O grupo de funções é normalmente presidido por um técnico superior do Tesouro Nacional.

## Execução orçamental como resultado do processo orçamental

A questão-chave reside em saber quais os aspectos do processo orçamental da África do Sul permitem níveis elevados de execução orçamental? É difícil saber ao certo, mas alguns aspectos do processo parecem propiciar um controlo orçamental eficaz:

- A África do Sul possui um processo orçamental formalizado e transparente, o que facilita a execução porque permite uma fiscalização eficaz por parte do parlamento e da sociedade civil.
- O processo de previsão é transparente e preciso, o que reduz a incerteza nos planos orçamentais e reduz a quantidade de revisões das dotações para os últimos anos do QDMP.
- O carácter consultivo do processo permite que todos os órgãos do Estado contribuam para as decisões orçamentais. Isto pode reforçar a percepção de legitimidade do orçamento, induzindo os departamentos e ministérios a não excederem os limites orçamentados.

- Não há dúvida sobre a contribuição do carácter competitivo do processo para isto; os departamentos reconhecem que o desempenho em termos da prestação de serviços influencia as decisões futuras em relação ao orçamento, ao incentivar os funcionários a atingir os seus objectivos de desempenho, não exceder as dotações e procurar obter auditorias sem reservas.
- Um planeamento eficaz a longo prazo permite uma orçamentação a médio prazo, o que, por sua vez, proporciona horizontes temporais mais longos às agências de execução e torna a prestação de serviços mais eficaz. Conforme referido no relatório principal, a maioria dos países inquiridos está a implementar o QDMP embora ainda não tenha conseguido tirar pleno partido das suas capacidades. Esta é indubitavelmente uma forma de melhorar a execução orçamental.
- O quadro jurídico prevê sanções penais para a má gestão financeira. Até à data, apenas um contabilista foi acusado de má gestão financeira, mas a ameaça de prisão e multas pode impedir que os funcionários excedam os orçamentos e incorram em despesas irregulares.

## 3 Utilização das dotações

O Quadro 2 revela como o financiamento público para a saúde foi utilizado na África do Sul, proporcionando um pouco mais de detalhes que o relatório principal. A parte

mais importante do quadro é a coluna da extrema direita, que revela o rácio entre a despesa real e a dotação orçamental original. Este rácio deve rondar o '1'.

**Quadro 2:** Dotações orçamentais para a saúde, dotações ajustadas e despesa real (US\$)

	Ano fiscal	Dotação orçamental	Dotação ajustada	Despesa real	Rácio real/orçamento
África do Sul	2016	2 860 079 682	2 843 288 996	2 822 187 096	0,99
	2017	2 621 785 394	2 624 103 666	2 617 221 391	1,00
	2018	3 201 836 039	3 203 325 872	3 186 735 497	1,00
	2019	3 562 280 658	3 589 899 727	3 552 117 970	1,00

Fonte: Dados extraídos do inquérito sobre os Orçamentos da Saúde em África 2019

*O carácter consultivo do processo orçamental permite que todos os órgãos do Estado contribuam para as decisões orçamentais*

A África do Sul tem registado um desempenho consistente ao longo dos quatro exercícios orçamentais em análise. As taxas de execução estão muito próximas de 1 em todos os quatro anos. É de notar igualmente que as dotações de base sofreram poucas alterações no orçamento rectificativo, sendo a diferença entre os montantes ajustados e as dotações previstas no orçamento inferior a 1% nos quatro exercícios orçamentais apresentados no quadro.

O desempenho nas províncias é pior. Em 2018/19, as províncias de Cabo Oriental, Noroeste, e Cabo do Norte excederam as suas dotações em mais de 2%. As províncias de Free State e de Limpopo gastaram pelo menos 1% mais que as dotações orçamentais. Verificaram-se ainda problemas substanciais além da execução orçamental, a saber a qualidade dos cuidados, limitações no atendimento e atrasos nos pagamentos aos fornecedores.

Uma das razões pelos bons resultados na África do Sul é que a maioria das receitas são angariadas no país. Conforme ilustra o Quadro 3, a África do Sul recebe apenas uma

parte negligenciável do seu orçamento dos doadores. Isto significa que a África do Sul não depende dos doadores para determinar os níveis de recursos. Países como a Libéria e a Gâmbia dependem muito mais dos doadores, o que suscita incertezas quanto à quantidade e ao calendário dos fluxos de ajuda. Isto dificulta o planeamento orçamental e reduz a qualidade da execução orçamental. A fiscalização dos projectos financiados pela ajuda é mais difícil, uma vez que o governo nem sempre pode alterar os projectos financiados pelos doadores. Se os projectos financiados pelo governo não apresentarem resultados, o financiamento dos mesmos pode ser facilmente reduzido, mas este pode não ser o caso com os projectos financiados pelos doadores. Estas preocupações seriam igualmente relevantes para o orçamento da saúde. Os dados na coluna da extrema direita do Quadro 3 indicam a parte das despesas de saúde financiadas pelos doadores. Países como o Benim, a Gâmbia e a República Democrática do Congo poderiam ter dificuldades em atingir níveis elevados de execução orçamental devido ao impacto do financiamento dos doadores e as implicações para a fiscalização.

**Quadro 3:** Fluxos de ajuda aos países inquiridos, 2018 (US\$ milhões)

	Fluxos de ajuda 2018 (US\$ milhões)	PIB 2018 (US\$ milhões)	Ajuda/PIB (%)	Despesa externa em saúde (% da despesa actual na saúde)
<b>África do Sul</b>	915	368 288	0,2	1,9
<b>Benim</b>	570	10 359	5,5	30,5
<b>Camarões</b>	1 164	38 502	3,0	9,3
<b>Chade</b>	875	11 303	7,7	14,6
<b>Congo, Rep. Dem.</b>	954	47 228	2,0	43,4
<b>Côte d'Ivoire</b>	2 510	43 007	5,8	15,0
<b>Gâmbia</b>	233	1 624	14,3	43,8
<b>Guiné-Bissau</b>	152	1 458	10,4	20,3
<b>Lesoto</b>	152	2 792	5,4	17,3
<b>Libéria</b>	571	3 249	17,6	30,1
<b>Maurícias</b>	67	14 220	0,5	0,2
<b>Nigéria</b>	3 302	397 270	0,8	9,8
<b>Seicheles</b>	16	1 590	1,0	1,9
<b>Serra Leoa</b>	506	4 000	12,6	41,0
<b>Uganda</b>	1 941	27 477	7,1	40,4

OCDE, QWIDS, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial

## 4 Controlo da despesa

Um componente-chave do planeamento e execução orçamental é garantir que o financiamento seja aplicado conforme preconizado pelo parlamento. Existem várias medidas de responsabilização que viabilizam isto:

*As cartas de dotação contêm os valores consignados pelo Tesouro Nacional que só podem ser reduzidos com a aprovação do Tesouro Nacional. Algumas dotações são consignadas pelo parlamento e podem ser reduzidos com a aprovação, pelo parlamento, de uma proposta de Proposta de Revisão da Lei sobre as Dotações.*

A consignação de certas despesas foi referida por 9 dos 14 países inquiridos, o que revela que é bastante comum.

Os departamentos não podem transferir fundos entre as principais rubricas do seu orçamento. Os movimentos superiores a 8% do financiamento só podem ser aprovados pelo Parlamento na DPOMP, embora os movimentos menores requeiram apenas a aprovação do Director-Geral do Tesouro Nacional. Todas as despesas dos departamentos públicos devem cumprir o disposto na Lei relativa à Gestão das Finanças Públicas (PFMA, na língua inglesa) e o Regulamento do Tesouro Nacional.

O Tesouro Nacional sul-africano controla a despesa mensalmente, com um desfasamento de um mês nos dados sobre as despesas. Outros seis países inquiridos também relataram um desfasamento de um mês ou menos na comunicação dos dados relativos às despesas. Quanto menor o atraso na comunicação, mais eficaz o controlo pelo Tesouro Nacional. O inquérito revelou que o desfasamento em alguns países quanto à comunicação das despesas ao Ministério das Finanças é mais longo, o que pode afectar a função de supervisão do AOC.

Todos os departamentos públicos na África do Sul devem comunicar a sua despesa ao Tesouro Nacional e justificar todos os desvios do orçamento, quer sejam em termos de despesa com certos artigos ou desvios em termos do

ritmo da despesa. O Tesouro Nacional comunica a despesa ao Parlamento trimestralmente. Os tesouros provinciais desempenham uma função similar quanto à despesa dos departamentos provinciais da saúde.

No fim do exercício, todas as demonstrações financeiras fazem objecto de controlo pelo Auditor-Geral da África do Sul. Os departamentos devem facultar os seus Relatórios Anuais, acompanhados das demonstrações financeiras auditadas, ao Tesouro Nacional até 30 de Setembro, ou seja, até seis meses após o fim do exercício. O Auditor-Geral comunica todas as eventuais despesas que excedem as dotações (ou seja, despesas não autorizadas) ou quaisquer despesas em violação da Lei da Gestão das Finanças Públicas ou do Regulamento do Tesouro Nacional (as despesas irregulares). As despesas irregulares podem ser admitidas pelo Ministro das Finanças, enquanto que as despesas não autorizadas devem ser comunicadas ao Parlamento. As despesas não autorizadas ou irregulares serão comunicadas em Relatórios Anuais até serem resolvidas.

As respostas relativas à despesa excessiva no mesmo ano são igualmente elucidativas. Dos 14 países inquiridos, 13 disseram que, se excederem a dotação orçamental para a saúde, as verbas são reforçadas. A África do Sul indicou que as dotações podem ser reforçadas por intermédio de um orçamento suplementar, embora nem em todos os casos. Nalguns casos, os défices da despesa pública foram aumentando, sem que novos fundos fossem adicionados e os governos provinciais teriam de repriorizar dentro daquilo que tinham ao dispor. O Benim e o Chade também cortaram nas dotações de outras áreas, além de nos orçamentos suplementares. Se os técnicos da saúde não tivessem a certeza de que as despesas excedentárias seriam cobertas por outras dotações, então o incentivo para a despesa excedentária seria reduzido. Esta seria a situação sobretudo se outras partes do governo provincial fossem obrigadas a cortar nas suas despesas para fazer face a qualquer despesa que excede o orçamento.

## 5 A função da transparência orçamental

Sarr (2015) examina o orçamento ao aplicar a teoria do comitente e agente. Neste caso, o comitente (a legislatura) aprova um orçamento mas não dispõe de informação completa sobre a forma como o orçamento está a ser implementado pelo agente (o governo). Isto é semelhante ao problema que a maioria dos consumidores enfrenta: não conseguem avaliar a eficácia do seu médico por falta de conhecimentos médicos especializados, pelo que os médicos são muitas vezes avaliados por critérios de segunda ordem, como o atendimento pessoal. O aumento da transparência orçamental tenta aliviar os constrangimentos da informação, tornando público o máximo de informação orçamental possível. Isto deixa pouca margem para o governo desviar

as despesas de formas que o Parlamento não pretendia, o que reduziria a execução orçamental efectiva. Este é o conceito por trás da *International Budget Partnership* e do *Open Budget Index*. Utilizando dados de 73 países, o Sarr (2015) conclui que o aumento da transparência orçamental resulta numa melhor execução orçamental nos orçamentos da educação e da saúde e em previsões mais precisas de crescimento económico e inflação. Dado que a África do Sul está classificada como possuindo o orçamento mais transparente do mundo (*International Budget Partnership*, 2020), talvez esta seja a razão pela qual a África do Sul tem sido capaz de executar bem os orçamentos.

## 6 Conclusões

A África do Sul tem um forte processo orçamental formalizado. Isto reflecte-se nos elevados níveis de execução orçamental. O planeamento é igualmente uma parte fundamental do processo orçamental, recorrendo ao modelo orçamental de longo prazo e ao processo de mandato, que permite o alinhamento entre o processo orçamental e o planeamento a longo prazo no Plano Nacional de Desenvolvimento. Isto é algo com que muitos processos orçamentais se debatem, incluindo os de África. A utilização de um QDMP permite uma maior certeza da despesa por departamento. Evitar uma previsão demasiado optimista das receitas e depender menos do financiamento dos doadores contribui para níveis mais elevados de execução orçamental, de acordo com Addison (2013).

Uma boa execução orçamental é igualmente viabilizada pelo controlo da despesa ao longo do exercício e o conhecimento

que as verbas dotadas que não forem gastas provavelmente serão reafectadas a outras funções com um melhor historial de despesa. Estas consequências aplicam-se menos à saúde em virtude da importância da função da saúde. De igual modo, a África do Sul nem sempre oferece dotações suplementares adicionais na eventualidade de haver despesa excedentária.

Dada a forte observação dos objectivos de despesas, parece que os gestores orçamentais acreditam que devem cumprir as previsões orçamentais. Isto pode ser porque receiam perder financiamento no ciclo orçamental seguinte, ou pode ser devido a outras sanções, como auditorias de má qualidade, ou a uma audição pública pelo Parlamento. Sarr (2015) fornece outra eventual explicação que reside no facto que o processo orçamental da África do Sul é muito transparente, o que permite ao Parlamento realizar um controlo rigoroso, para que os orçamentos sejam bem executados.

## Referências

Addison, D. (2013). *The Quality of Budget Execution and its Correlates*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/259201468314673894/The-quality-of-budget-execution-and-its-correlates> [Acedido em Abril de 2020].

International Budget Partnership (2020). South Africa Scores. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/> [Acedido em Abril de 2020]

National Treasury (2020). *Medium Term Expenditure Framework Technical Guidelines*. <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2020%20MTEF%20Technical%20Guidelines.pdf> [Acedido em Março de 2020]

OECD (2020). *Query Wizard for International Development Statistics*. <https://stats.oecd.org/qwids/> [Acedido em Abril de 2020].

Sarr, B. (2015). Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter? *International Budget Partnership Working Papers*, Number 5, August 2015. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Credibility-and-Reliability-of-Government-Budgets-Working-Papers.pdf>