

Conferência da CABRI 2017



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

CONFERÊNCIA DA CABRI DE 2017

EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

The central graphic features a large, semi-transparent gear with a yellow center. Inside the yellow center, the text 'GESTÃO DAS PRESSÕES ORÇAMENTAIS' is written in a bold, sans-serif font. The background is a dark green field with a pattern of smaller, semi-transparent gears and a network of white dots connected by thin lines, suggesting a complex system or data network.

GESTÃO
DAS PRESSÕES
ORÇAMENTAIS

CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

AGRADECIMENTOS

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

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



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

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

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

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

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



Implemented by:



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

A CONFERÊNCIA

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

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

No entanto, a conferência não se debruçou sobre essas pressões rotineiras, nem sobre como criar as instituições orçamentais fortes necessárias para melhor geri-las. Antes, a questão fundamental para a Conferência da CABRI de 2017

foi a forma como os governos podem melhor preparar-se e gerir as pressões extraordinárias inesperadas ou que se acumulam ao longo de vários anos, sem assumir dívidas insustentáveis ou interromper a prestação de serviços. Visava explorar estratégias bem-sucedidas aplicadas por ministérios das finanças para gerir essas pressões e manter a credibilidade orçamental. A elemento-chave para melhor entender as pressões é o contexto.

As sessões foram estruturadas de modo a permitir que os técnicos superiores do orçamento reflectissem sobre as pressões orçamentais que têm enfrentado, como as geriram e o que aprenderam. Em quase todas as sessões da conferência foi apresentado um estudo de caso nacional, seguido de contribuições dos outros países. As sessões que adoptaram esta estrutura centraram-se na gestão do impacto de calamidades naturais e causadas pelo homem para as receitas e despesas dos países; a gestão do impacto dos choques macroeconómicos nas receitas dos

países; e como gerir as solicitações orçamentais avultadas acumuladas ao longo dos anos.

Um quarto conjunto de pressões - as pressões resultantes da realização de passivos contingentes extraorçamentais - foi discutido como caso fictício de um programa de ajuda avultada a uma companhia pública de abastecimento de água. Os participantes tiveram que identificar como reagiriam e discutir se o caso se reflectia nas experiências dos seus países.

Estas sessões substanciais foram precedidas por uma mesa redonda introdutória que abordou as razões que levam muitos países africanos a sofrer vulnerabilidades a pressões orçamentais e a importância de as gerir, e seguidas de uma sessão final que examinou as respostas e abordagens comuns para uma melhor preparação contra crises. O programa da conferência e todos os materiais estão disponíveis em no sítio web da CABRI.

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



2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

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

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

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

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

Embora esses investimentos tão necessários tenham estimulado o crescimento económico, a Libéria continuou sendo um país pobre, dependendo fortemente de parceiros de desenvolvimento e de remessas. Mais especificamente, os aumentos resultantes da receita pública não foram suficientes para colmatar o fosso de infra-estruturas, incluindo a reabilitação dos hospitais danificados durante o conflito civil e, mais importante ainda, produzir energia em quantidade suficiente e fiável em todo o país. O sector privado, os serviços de saúde pública e as instalações de ensino dependiam de geradores, aumentando assim os custos operacionais com a subida dos preços da gasolina. Isto minou sobremaneira a diversificação do sector privado, incluindo a expansão industrial. Igualmente, a ausência de estradas pavimentadas na Libéria afectava um dos sectores mais promissores – a agricultura e agrofloreção – condicionando o acesso ao mercado local, regional e mundial. Todos estes factores contribuíram para que, no momento da pandemia, as receitas do governo ainda dependiam fortemente do sector de mineração.⁴

MONRÓVIA: A ACALMIA TRANSFORMA-SE EM TEMPESTADE

O surto de Ébola na África Ocidental começou em Meliandou, na Guiné. Os dois primeiros casos de Ébola na Libéria foram confirmados em Março de 2014, no distrito de Foya do condado de Lofa, perto da fronteira com a Guiné.⁵ À medida que os relatos de

casos do vírus Ébola foram aumentando em Monróvia e em outras partes do país, os funcionários viraram-se para o único grande hospital de referência do país: o John F. Kennedy Medical Center. Infelizmente, este hospital sofreu danos graves durante o conflito civil e nunca foi reabilitado. O país não possuía as infra-estruturas necessárias para combater o Ébola. Conforme relatado pela Organização Mundial da Saúde: “Nenhum hospital em qualquer lugar do país possuía uma enfermaria de isolamento. Poucos profissionais de saúde possuíam conhecimentos em matéria dos princípios básicos de prevenção e controlo de infecções. As instalações tinham pouco ou nenhum equipamento de protecção pessoal - nem sequer luvas - e os conhecimentos em relação à correcta utilização deste equipamento eram praticamente nulos”.⁶

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

⁴ Ibid.

⁵ Organização Mundial da Saúde (2015) *One year into the Ebola epidemic: A deadly, tenacious and unforgiving virus*, <http://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/liberia/en/>.

⁶ Ibid.

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

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

Nestas circunstâncias, e face às implicações para a receita pública e as exigências de despesa, como geriu o governo liberiano a crise?⁷

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

A 26 de Julho de 2014, a presidente Ellen Johnson Sirleaf declarou o Ébola uma emergência nacional e criou o *Ebola National Task Force*,⁸ um grupo de trabalho responsável por dar resposta à situação. O grupo de trabalho integrou representantes do sector de saúde e das forças nacionais de protecção, bem como técnicos do Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento. Para conter o surto, este grupo de trabalho instituiu o seguinte:

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

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



O PAPEL DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS NA GESTÃO DA CRISE

As maiores pressões sobre o orçamento fizeram-se sentir antes de o Orçamento Nacional 2014/15 ter sido aprovado. Para assegurar uma resposta rápida ao surto de Ébola, o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento remeteu o Orçamento para o Exercício de 2014/15 à Legislatura Nacional muito antes do que estava previsto. Esse orçamento previa o aumento das dotações para as áreas de saúde, infra-estruturas e segurança, com vista a responder às exigências imediatas de gestão do surto do Ébola. O orçamento previa um aumento de 60% da despesa com pessoal, medicamentos e equipamentos. O governo também

emitiu uma ordem executiva a suprimir os direitos aduaneiros sobre a importação de produtos associados ao combate ao Ébola. As despesas em infra-estruturas aumentaram em 111% para a abertura de estradas para os profissionais de saúde poderem chegar às zonas mais remotas do país. A despesa no sector de segurança aumentou em 26% para impor o recolher obrigatório e proteger as áreas em quarentena. No total, as despesas públicas totais aumentaram em 24% durante o exercício.

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

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ministry of Finance and Development Planning (2014) The government of Liberia and development partners' contributions in response to the Ebola crisis.*

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

Para fazer face aos custos do combate ao Ébola, o governo liberiano trabalhou com parceiros de desenvolvimento. A receita externa, proveniente de subvenções, permitiu ao governo aumentar a despesa pública associada ao Ébola. O Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento criou o National Ebola Trust Fund, o fundo nacional de combate ao Ébola, para “reunir os recursos do Governo da Libéria, dos parceiros empresariais e de desenvolvimento, bem como dos cidadãos e amigos da Libéria, para efectivamente combater o surto de Ebola.”⁹ No auge da crise, o Ministério das Finanças e do Planeamento de Desenvolvimento desenvolveu as suas actividades junto do Ministério da Saúde para custear a resposta, fazer o acompanhamento das despesas e poder responder melhor às exigências em constante mutação. Reuniões regulares com o Conselho de Ministros, com a Equipa de Gestão Económica, bem como com os técnicos do orçamento e das finanças nos ministérios, agências e comissões permitiram ao ministério preparar actualizações do orçamento, adaptar/rever as políticas existentes e monitorizar as políticas.

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

ILAÇÕES COLHIDAS: COMO MELHOR PLANEAR PARA CRISES FUTURAS?

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

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

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

⁹ *Ibid.*

2: EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE - RESPOSTAS ORÇAMENTAIS A CALAMIDADES

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

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

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

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

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

Em resumo, o surto de Ébola na Libéria demonstrou que as falhas na prestação de serviços pelos sectores, que por sua vez contribuem para o agravamento de crises, não resultam de deficiências em apenas um sector. Os serviços de saúde não afectam apenas a saúde. A crise do Ébola demonstrou que as fragilidades do sistema

de saúde foram agravadas pela falta de infra-estruturas (no sector da saúde e outros), capital humano insuficiente, sistemas fracos de ensino público e deficiências na coordenação entre os níveis central e regional.

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



Para mais informação sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat, PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa

e-mail: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org/pt