

Melhorando a contabilização da ajuda no Ruanda

As contas públicas do Ruanda relativas ao ano 2007 revelaram que 39%¹ dos recursos utilizados pelo governo central foram providos por doadores. Assim sendo, a ajuda perfaz uma percentagem substancial dos recursos públicos, sendo que a eficácia da gestão da ajuda no processo orçamental é importante também para a eficácia das finanças públicas em geral.

Mesmo assim, para além do apoio orçamental, a ajuda não é consistentemente incluída no orçamento e quando é, a qualidade da informação é fraca. O estudo levado a cabo pela CABRI e pelo Governo do Ruanda em 2008 revelou que, em termos monetários, o Governo utilizou 99.8% do total dos fluxos da ajuda orçamentados em 2007. Mas isto pode induzir em erro, uma vez que apenas 61% dos projectos figuram tanto nas contas consolidadas como no orçamento (e, de entre estas, 51% também figurava na Base de Dados da Ajuda ao Desenvolvimento - (DAD na sigla inglesa)). No que respeita aos projectos que figuravam tanto no orçamento como no sistema de contabilidade, constataram-se grandes discrepâncias entre a projecção e a efectiva aplicação de recursos. Isto apontou para uma fraca integração dos projectos e programas nos processos de planeamento e orçamentação, a detrimento tanto da eficácia tanto da ajuda como do orçamento.

Reconhecendo estas fragilidades, o Governo do Ruanda foi o primeiro país membro da CABRI a aproveitar os préstimos da CABRI para encontrar respostas a aspectos operacionais nacionais no tocante à contabilização de uma maior quantidade de ajuda no orçamento. Esta Síntese apresenta um balanço dos resultados do estudo do Ruanda e dos resultados do processo subsequente levado a cabo para desenvolver estratégias de reforma relevantes. Assenta nos documentos originais preparados para o workshop que reuniu os diversos países e num documento preparado para o Seminário Anual da CABRI de 2008/9.²

A abordagem da CABRI

O quadro analítico da CABRI em matéria da 'contabilização da ajuda no orçamento' foi desenvolvido em 2007 na sequência de um estudo com a Parceria Estratégica para África que abarcou vários países e que culminou no Relatório de Síntese e Nota de Boas Práticas¹. O Ruanda foi um dos estudos de caso realizados para o projecto.

O quadro divide a 'contabilização da ajuda' – ou a utilização dos sistemas nacionais – em diferentes fases do orçamento, notando que, embora seja possível integrar a ajuda no orçamento em alguns respeitos, em outros respeitos pode ser mais difícil e

até impossível, para alguns doadores ou alguns países no curto prazo. A contabilização da ajuda no orçamento, por conseguinte, pode referir a qualquer combinação de: ajuda no plano, no orçamento, pelo parlamento, no tesouro, na contratação pública, no sistema de contabilidade, na auditoria e no relatório. A vantagem de dividir a 'ajuda no orçamento' deste modo é que se torna possível ver onde podem ser feitos progressos no sentido de integrar a ajuda no orçamento de forma transparente, responsável e abrangente, sem tratar o problema como um que requeira uma solução de 'tudo ou nada'.

O programa de apoio da CABRI para os países membros passa, por conseguinte, pela identificação conjunta dos aspectos ou fases mais críticos para o progresso, pesquisa para definir e apresentar os problemas ligados ao aspecto ou fase objectivamente a todas as partes interessadas, e sessões de trabalho com todos os intervenientes para convencionar medidas concretas visando responder aos problemas. Neste processo, a CABRI recorre aos conhecimentos e soluções de outros países da rede. Também pode envolver países que se confrontam com questões semelhantes no seu próprio processo de aprendizagem.

O processo no Ruanda

O processo no Ruanda começou em Junho de 2008 com um exercício conjunto de *scoping* que identificou uma falta de clareza sobre o tratamento a dar a diferentes fontes, tipos e aplicações da ajuda no orçamento como um obstáculo importante para a integração de mais ajuda no orçamento. Também demonstrou que as fragilidades dos processos de gestão da informação sobre a ajuda impediram que não fosse reflectida nos documentos orçamentais mais importantes, como também – e mais importante – a sua devida integração nos processos de planeamento e orçamentação.

A intervenção da CABRI/MINECOFIN visava definir:

- **Quais** serão as regras no Ruanda para integrar a ajuda no orçamento: em que situações o Ruanda excluirá a ajuda externa (i) da sua Lei das Finanças ou 'pelo parlamento', (ii) da sua documentação orçamental (ou 'no orçamento') mas não da Lei das Finanças, e (iii) da Lei das Finanças e da sua Documentação Orçamental
- **Como** alcançar uma integração de qualidade da ajuda no orçamento. A questão passava por saber como os processos fragmentados e complexos em vigor para a gestão da informação da ajuda podiam ser integrados para assegurar a captura de informação suficiente, útil e de qualidade sobre

a ajuda externa nos momentos mais pertinentes do ciclo orçamental.

O trabalho devia focalizar em como a ajuda que não se destina ao orçamento é gerida nas fases de planeamento e orçamentação do ciclo orçamental.

O estudo foi realizado entre Julho e Setembro de 2008 por uma equipa composta de um investigador externo da equipa de investigação original CABRI/SPA e um técnico superior do Ministério da Economia e das Finanças do Ruanda (MINECOFIN). A equipa comparou os projectos e programas de ajuda que figuravam nas contas consolidadas, no orçamento e na DAD, para identificar os tipos, as fontes e as aplicações de ajuda objecto de inconsistências nos relatórios. Isto foi seguido de entrevistas e investigações mais aprofundadas, sobretudo com o intuito de acompanhar os projectos e programas problemáticos.

O que impede a contabilização da ajuda no orçamento no Ruanda?

O estudo destacou vários obstáculos ao melhoramento dos orçamentos do Ruanda no tocante à ajuda. Estes podem ser agrupados em aspectos resultando de uma falta de regras ou definições claras e aqueles aspectos resultando de uma fraca coordenação dos processos.

Regras e definições

- O estudo confirmou a hipótese do exercício de *scoping*, ou seja, os critérios para a informação que deveria ser integrada no orçamento, mas não pelo parlamento, e quais as informações no sistema de contabilidade que estavam bem definidas e bem compreendidas. Uma descrição excessiva no que respeita ao tratamento da ajuda durante o ciclo orçamental resultou em inconsistências no relato da ajuda no orçamento.
- Os projectos e programas financiados do exterior mas não ligados a investimentos não têm cabimento no orçamento. Embora, em princípio, o Ruanda tenha integrado os orçamentos de desenvolvimento e corrente num único plano de contas, na prática um orçamento de desenvolvimento continua a ser preparado separadamente para efeitos do Plano de Investimento Público e agregado separadamente nos anexos da Lei das Finanças. No passado, porém, o orçamento de desenvolvimento incluía não só os projectos de desenvolvimento como também os fluxos correntes financiados do exterior. A confusão durante a preparação do orçamento sobre como e quando relatara fluxos correntes financiados do exterior resulta em que alguns destes fluxos não sejam relatados ou cujo relato é inconsistente.
- A falta de clareza sobre como um projecto ou programa de ajuda deve ser definido para propósitos do orçamento leva a que alguns grupos de projectos/programas sejam relatados num documento como uma entidade, enquanto que noutra documento, cada sub-componente é relatado separadamente. Uma consequência importante desta situação é que se torna difícil avaliar o nível de implementação das intervenções de ajuda.

- Não está claro quando a ajuda a entidades públicas e distritos deve figurar na Lei das Finanças (pelo parlamento) e quando deve figurar nos anexos (no orçamento). Um factor determinante é se o ministério público é a parte contratante do contrato de ajuda, mas isto não está esclarecido nas regras orçamentais.
- Como o *timing* do arranque do projecto/programa influencia se o projecto ou programa está incluído no orçamento não está claro, resultando em diferenças entre as contas e o orçamento.
- O corte, por parte do MINECOFIN, das estimativas de aplicação de ajuda fornecidas pelos ministérios no processo orçamental contribui significativamente para a sub-orçamentação. As razões avançadas para justificar esta prática incluem, entre outras, as expectativas que os projectos habitualmente sobre-estimam a capacidade de despesa. Porém, não existem regras claras para o corte de projectos, nem se sabe quando e como e quais seriam as consequências para a implementação dos projectos.

Aspectos relacionados a processos

- A fraca participação do MINECOFIN e a partilha deficiente de informação no seio do MINECOFIN leva a que os fluxos de ajuda permaneçam fora do orçamento. Muitos projectos extra-orçamentais foram negociados directamente com a entidade beneficiária sem a participação inequívoca e sistemática do MINECOFIN. Até mesmo quando as unidades de gestão da ajuda e de gestão de projectos do MINECOFIN têm conhecimento dos fluxos de ajuda, a informação não é consistentemente partilhada com a Unidade do Orçamento Nacional, que contou com a informação facultada pelos ministérios nos seus projectos orçamentais.
- A multiplicidade das acções de recolha de dados, de bases de dados, e de definições resulta na recolha incompleta de dados no que respeita a um exercício ou uma base de dados e a diferenças entre os valores constantes das diferentes bases de dados. Os ministérios presumiram que, se relatassem os fluxos e a aplicação da ajuda a uma unidade para um dos propósitos da MINECOFIN, a informação seria distribuída a todas as unidades para todos os propósitos.
- Face à multiplicidade de bases de dados, a ausência de números únicos de identificação de projectos resulta em fluxos de ajuda opacos. O acompanhamento dos fluxos de ajuda é dificultado porque um número único de identificação não é atribuído aos projectos/programas, assim assegurando a consistência dos relatórios
- Os projectos de pequena dimensão são facilmente omitidos da informação orçamental.
- A ausência de processos de validação dos dados fornecidos pelos doadores e pela DAD resulta em informação incompleta e pouco fiável sobre os projectos e desembolsos orçamentais.

Os aspectos acima mencionados estão mais ao menos ao alcance do Governo do Ruanda para serem resolvidos, embora frequentemente com a cooperação dos seus parceiros de

desenvolvimento. Existem outros aspectos fora do controlo do Ruanda. A investigação revelou que existem alguns doadores cujos processos e procedimentos dificultam a inclusão nos processos orçamentais e a reflexão apropriada no orçamento e pelo parlamento. No que respeita a estes 'doadores difíceis' estes aspectos só podem ser resolvidos por reformas pelos próprios doadores.

Medidas concretas para melhorar a gestão da ajuda no processo orçamental

O estudo contribuiu significativamente para o *workshop* realizado entre a CABRI / Governo do Ruanda / Doadores realizado em Outubro de 2008, que contou também com a participação de Moçambique, Gana, Tanzânia e Uganda, que contribuíram com as suas experiências para responder a alguns dos aspectos principais identificados no Ruanda.

Critérios para a gestão da ajuda no orçamento

O *workshop* concentrou-se nos seguintes factores como sendo importantes para decidir como a ajuda deve ser tratada no processo orçamental:

- O propósito da aplicação da ajuda
- O destinatário da ajuda
- A apresentação oportuna da informação / sua integração no processo de planeamento / orçamentação
- O nível de controlo pelo governo no planeamento, na aplicação e na contabilização dos fundos de ajuda

No contexto do Ruanda, faz-se uma distinção importante entre a ajuda 'no orçamento' mas não 'no parlamento' e a ajuda que está 'no parlamento' (e, por conseguinte, automaticamente no orçamento). O governo decidiu que incluiria a ajuda no parlamento só quando tivesse controlo suficiente sobre a aplicação da ajuda. Na ausência desse controlo, a ajuda ao governo continuaria no orçamento para assegurar a inclusão da mesma no plano e assim atribuir transparência ao parlamento. A Figura 3 demonstra como estes factores são sequenciados para categorizar os diferentes projectos e programas.

Resumidamente, se os fluxos de ajuda

- se destinam ao sector público,
 - decorrem de um acordo assinado,
 - são relatados oportunamente para inclusão nas apresentações orçamentais dos ministérios,
 - satisfaçam os cinco critérios para 'sob o controlo do governo' e
 - representam ajuda ao governo central,
- os fluxos seriam aprovados pelo parlamento como parte da Lei das Finanças (ou 'pelo parlamento').

Se qualquer uma destas condições for violada, a ajuda não ficaria reflectida no orçamento (quando uma ou mais das primeiras três condições não forem satisfeitas) ou apenas seria reflectida nos anexos da Lei das Finanças, mas não na própria Lei. Se as primeiras três condições forem satisfeitas, dois aspectos importantes determinarão se a ajuda constará da própria Lei das Finanças ou apenas nos anexos: se a ajuda estiver sob o controlo

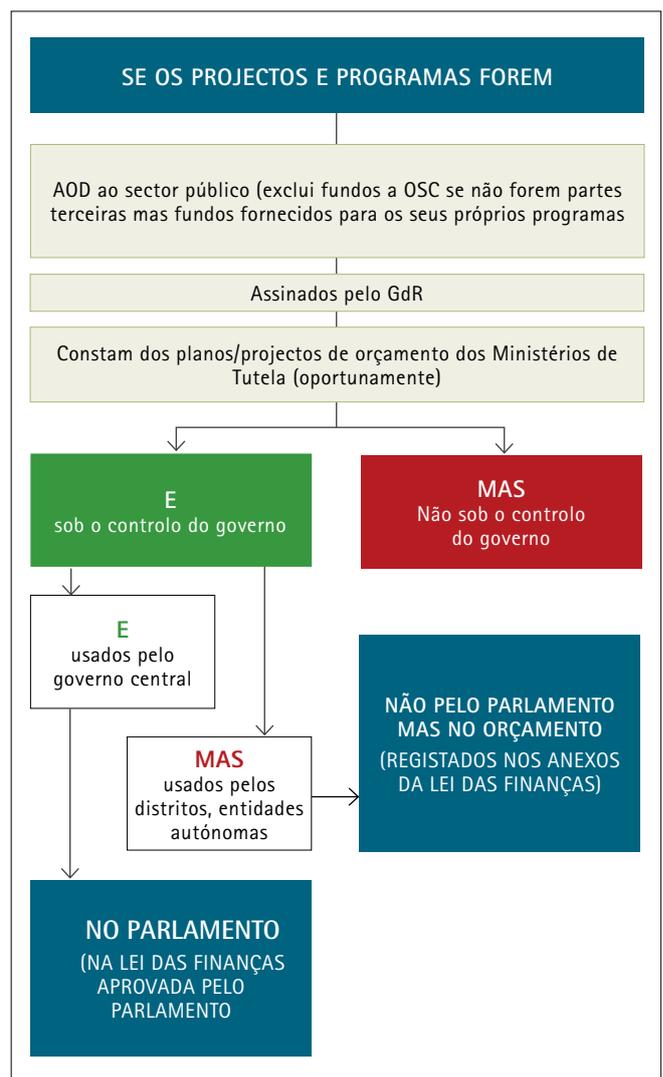
do governo e se um ministério central é o parceiro primário.

De acordo com a definição do *workshop*, todas as seguintes condições devem estar reunidas para que a ajuda esteja 'sob o controlo do governo':

1. A agência orçamental responsável tem um papel activo nas decisões sobre a dotação de recursos para o projecto
2. O desembolso dos fundos é aprovado pelo Director Superior do Orçamento da agência orçamental
3. O projecto apresenta as suas contas à agência orçamental responsável
4. A agência orçamental responsável mantém documentos comprovativos das operações financeiras
5. Se houver um terceiro como parceiro de implementação (ONG, firma de consultoria, etc), um contrato deve ser assinado entre a agência orçamental, o parceiro de implementação e o MINECOFIN.

Todos os fluxos ao governo central que reúnam os três primeiros critérios acima, mas não satisfaçam um ou mais dos cinco critérios de segunda ordem, devem ser comunicados ao parlamento em

Figura 3: Critérios para determinar o tratamento da ajuda no processo orçamental do Ruanda



documentação orçamental suplementar mas não aprovados pelo Parlamento na Lei das Finanças.

Integração da gestão da informação sobre a ajuda para propósitos de orçamentação

O *workshop* concordou com unanimidade que a recolha e gestão de dados devem ser integrados com urgência, implicando, entre outras coisas, que a coordenação da informação da ajuda junto do MINECOFIN é um assunto a ser resolvido. Mais especificamente, isto implicará:

- Designar um único ponto de entrada no MINECOFIN para toda a informação relativa à ajuda
- Coordenação / integração das bases de dados e atribuição de números únicos de identificação de projectos
- O MINECOFIN deve participar na aprovação de todos os projectos de ajuda
- O MINECOFIN deve comprometer-se a divulgar a informação da ajuda no orçamento
- O MINECOFIN deve resolver o 'corte' irrealista de projectos e valores de ajuda
- Os doadores devem divulgar a informação sobre a ajuda em formatos de planos de contas

Para além destas recomendações centradas no governo, o *workshop* também decidiu que os doadores devem facultar informação exaustiva oportunamente e nos formatos correctos, incluindo informação sobre os pagamentos directos e ajuda técnica.

Os quadros superiores do MINECOFIN aprovaram as recomendações em Novembro de 2008. A Unidade Nacional do Orçamento foi incumbida com a tarefa de preparar um roteiro para posterior discussão com as partes interessadas e eventual

implementação. Neste sentido, foi acordado um processo de quatro passos:

1. Actualizar o Smartgov como base de dados central e pilotar as mudanças numa amostra de projectos seleccionados para confirmar a viabilidade da reforma. O programa piloto foi realizado e testado, e a reforma será implementada no novo ano financeiro;
2. Realizar um encontro com os Directores Orçamentais e concordar sobre a implementação das recomendações antes do início do novo ano financeiro (Julho de 2009/10). Este encontro foi realizado em Março de 2009;
3. Discutir as recomendações na reunião dos Doadores de Ajuda Orçamental em Abril de 2009 e convencionar os passos concretos a serem encetados no futuro;
4. Realizar uma revisão interna do processo junto do MINECOFIN para integrar a gestão da informação de projectos.

O trabalho levado a cabo em 2008 pela CABRI e pelo MINECOFIN foi instrumental para o governo definir uma agenda de reforma em matéria da gestão da ajuda. O processo – o primeiro para a CABRI no tocante ao apoio aos países – serviu também de acção valiosa de aprendizagem sobre como otimizar os conhecimentos da rede para apoiar os países individuais no que respeita aos temas centrais da CABRI.

Notas

- 1 Financiamento externo da despesa geral do governo, incluindo as componentes de empréstimos e ajuda.
- 2 Consultar Chiche, M and Ncuti, C. 2008. Aid on Budget in Rwanda: A way forward. CABRI, Pretória.
- 3 V Consultar Mokoro Limited, 2008. *Contabilização da Ajuda no Orçamento: Um estudo para a Iniciativa Colaborativa para a Reforma em África (CABRI) e a Parceria Estratégica para a África (SPA)*, CABRI, Pretória



Para mais informações sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (Collaborative Africa Budget Reform Initiative), ou obter exemplares desta publicação, é favor contactar:

CABRI Secretariat, National Treasury, Private Bag X115, Pretoria 0001, South Africa

Email: info@cabri-sbo.org

www.cabri-sbo.org



A publicação desta obra contou com o financiamento da Agência Alemã para a Cooperação Técnica (GTZ). A GTZ não partilha necessariamente as opiniões expressas nestes materiais. Os autores assumem plena responsabilidade pelo conteúdo.