

Resposta da CABRI à Agenda de Acção de Acra Utilização dos Sistemas Nacionais

A cooperação eficaz está alicerçada em objectivos partilhados e interesses mútuos, relações de confiança, práticas transparentes e troca de informações, quadros inequívocos relativos a responsabilidades e prestação de contas, e investimento de longo prazo em recursos e capacidades por ambas as partes. As intenções que norteiam a Declaração de Paris enaltecem a parceria mútua, em que tanto os países em desenvolvimento como os doadores são estimulados a promover o ideal acima referido.

Os compromissos assumidos na declaração revelam o consenso que, para que a ajuda seja eficaz, é imprescindível que os países se apropriem e impulsionem as suas próprias agendas de desenvolvimento, assim contribuindo para a gestão da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Esta apropriação passa obrigatoriamente pelo alinhamento da ODA às estratégias, às instituições, aos sistemas e aos procedimentos dos países em desenvolvimento.

O Inquérito de 2008 relativo à Monitorização da Declaração de Paris revela que apenas 43% da AOD passa pelos sistemas do país parceiro, sugerindo que ainda existe muito caminho a percorrer para alcançar a meta (85% da ajuda registada no orçamento) definida na declaração para 2010. À luz destes resultados, a Agenda de Acção de Acra (AAA) apresenta um conjunto de acções para os países e os doadores agilizarem o progresso.

A AAA, um resultado do Terceiro Fórum de Alto Nível realizado em Acra em Setembro de 2008, exorta os doadores a utilizarem os sistemas nacionais, como primeira opção, com base em diagnósticos mutuamente acordados relativos à robustez dos sistemas nacionais. Se isto não for possível, os doadores devem considerar adoptar salvaguardas e medidas que reforcem, em vez de minar, estes sistemas. Os países em desenvolvimento são exortados a definir prioridades e programas de reforma destinados a reforçar os sistemas nacionais, enquanto que os doadores são encorajados a desenvolver planos que sirvam como directrizes e incentivos para a utilização dos sistemas nacionais. Por último, os doadores devem canalizar 50% ou mais da ajuda governo a governo através de sistemas fiduciários, incluindo por intermédio de abordagens centradas em programas.

Desde 2007, a CABRI tem realizado várias acções visando aprofundar as opiniões da rede no que respeita à utilização dos sistemas nacionais. A reacção da rede no que respeita ao elemento relativo ao recurso aos sistemas nacionais na AAA –

resumida nesta Síntese – assenta nas experiências dos técnicos superiores do orçamento no sentido que os sistemas nacionais gozem os benefícios desejados.

O contributo da CABRI para a utilização dos sistemas nacionais

O contributo da CABRI para as consultas regionais do Terceiro Fórum de Alto Nível sobre o alinhamento e o recurso aos sistemas nacionais reside, em particular, nas distinções analíticas relativas à gestão da ajuda no ciclo orçamental e assenta na crescente compreensão de como estas distinções podem contribuir para melhorar a eficácia da ajuda no terreno. Entre as actividades principais que assinalaram o contributo da CABRI figuram o estudo conjunto CABRI/SPA sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento, os trabalhos do seu 4º Seminário Anual em Dezembro de 2007, os debates entre países membros e as acções nacionais levadas a cabo pela CABRI e pelo Governo do Ruanda.¹

O estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento apresenta um quadro analítico que identifica as seis dimensões da contabilização da ajuda no orçamento. As dimensões estão ligadas às fases do ciclo político e orçamental, apresentadas na Caixa 1. O estudo revelou que diferentes programas ou projectos de ajuda utilizam sistemas nacionais em uma ou mais fases destes ciclos orçamentais. Por conseguinte, na prática, a contabilização da ajuda no orçamento não significa que todos os sistemas nacionais devem ser utilizados em simultâneo: os países podem avançar paulatinamente na integração da ajuda no orçamento do modo tão apropriado quanto possível.

O quadro relativo à Contabilização da Ajuda no Orçamento realçou, no que respeita aos países que participam na CABRI, a importância de não associar a Contabilização da Ajuda no Orçamento à ajuda orçamental. Todas as modalidades de ajuda devem, e podem, ser incluídas no orçamento em uma ou mais dimensões.

Neste sentido, a terminologia e as regras nacionais associadas a determinadas expressões constituíram uma consideração importante no 4º Seminário Anual da CABRI. Os debates durante o seminário realçaram que a definição de instrumentos de ajuda aplicada por alguns países pode, efectivamente, impedir que todos os fluxos de ajuda sejam contabilizados no orçamento, ou levar a que os fluxos de ajuda não estejam bem representados

Caixa 1: Diferentes dimensões da contabilização/captura da ajuda 'no orçamento'

TERMO ²	DEFINIÇÃO
No plano	As despesas da ajuda a programas e a projectos estão integradas nos planos estratégicos e documentos de apoio das agências de despesa sobre as intenções de política por detrás das propostas de orçamento.
No orçamento	O financiamento externo, incluindo o financiamento a programas e projectos, bem como a sua utilização prevista, estão registados na documentação do orçamento.
Pelo parlamento (ou 'através do orçamento')	O financiamento externo está incluído nas receitas e apropriações aprovadas pelo parlamento.
No tesouro	O financiamento externo é desembolsado aos principais fundos de receitas do governo e gerido através dos sistemas governamentais.
No sistema de contabilidade	O financiamento externo é registado e contabilizado nos sistemas de contas do governo, de acordo com o sistema de classificação do governo.
Na auditoria	O financiamento externo é auditado pelo sistema de auditoria do governo.
Nos relatórios	O financiamento externo está incluído nos relatórios <i>a posteriori</i> do governo.

Fonte: Estudo da CABRI/SPA sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento

no orçamento. Por exemplo, no Mali e no Ghana, por definição, a ajuda orçamental é um elemento extra-orçamental. Em simultâneo, a definição do Mali no tocante ao apoio sectorial consiste em financiamento para determinadas rubricas, cuja afectação é separada dos recursos nacionais. Noutros países, tais fluxos afectos seriam considerados ajuda a projectos. A sessão concluiu que os instrumentos de ajuda não deviam ser concebidos para serem extra-orçamentais por natureza, dados os riscos para o desenvolvimento ao separá-los dos processos de planeamento, orçamentação e relato dos programas do governo. É possível para todas as modalidades, inclusive a ajuda orçamental, utilizar diferentes aspectos dos sistemas nacionais. Uma consideração importante a favor da contabilização da ajuda a projectos 'no tesouro' é que as contas do governo devem poder demonstrar todas as fontes de financiamento, assim como a aplicação desse financiamento. Assim, é necessário criar sistemas e processos para integrar a ajuda nas diversas fases do ciclo orçamental, independentemente das modalidades específicas de ajuda e das exigências dos doadores.

Os trabalhos da CABRI a nível nacional também confirmaram a importância das distinções nítidas entre as diferentes modalidades de ajuda e o tratamento que lhes é dado no ciclo orçamental. Revelaram que os países em desenvolvimento devem considerar critérios relevantes para determinar quando a ajuda deve ser introduzida nas diversas dimensões do ciclo orçamental. No caso do Ruanda, o Governo decidiu incluir a ajuda apenas 'no parlamento' – ou seja, o parlamento aprova a ajuda como parte da lei das finanças – apenas se controlar suficientemente a utilização da ajuda e a respectiva prestação de contas. Na ausência desse controlo, a ajuda ao sector público deve apenas

figurar 'no orçamento', ou seja, figurar na documentação que acompanha a lei das finanças, o que assegurará a sua inclusão no plano e fará com que o seu fluxo seja transparente para o parlamento.

O trabalho no Ruanda também ilustra a importância de existir uma interface bem pensada e gerida entre o sistema de gestão da ajuda ao país e o sistema de finanças públicas, para a qualidade da informação da ajuda e a integração da ajuda no orçamento. Exigir informações exaustivas e oportunas sobre o desembolso e a aplicação de fundos é uma parte importante da contabilização da ajuda no orçamento.

Uma outra distinção importante é aquela entre o relato da ajuda na documentação do governo e a integração apropriada da ajuda nos processos de planeamento e orçamentação do governo. O estudo relativo à Contabilização da Ajuda no Orçamento identifica três factores que determinam se o relato, ou a contabilização da ajuda nos processos orçamentais nacionais terão o efeito desejado. Estes são a) a qualidade da informação da ajuda captada; b) a capacidade para utilizar a informação; e c) a qualidade da informação e dos processos relacionados com recursos não provenientes da ajuda. Se a ajuda for meramente relatada na documentação, na ausência de um ou mais destes factores, mantém-se o risco significativo fiduciário e para o desenvolvimento do governo parceiro em questão.

A resposta da CABRI à Agenda de Acção de Acra (AAA)

A CABRI reconhece o papel importante da ajuda ao desenvolvimento para o fortalecimento de instituições e sistemas, a capacitação, e o financiamento das necessidades de recursos.

Estas são todas modalidades de melhorar os serviços prestados e, em última análise, as condições de vida dos pobres. Ademais, a CABRI acolhe de bom agrado os esforços internacionais no sentido de apoiar os países em desenvolvimento a liderar e impulsionar as suas próprias agendas de desenvolvimento. A apropriação e o alinhamento são princípios interdependentes que não podem ser desagregados da implementação. As vantagens a longo prazo do alinhamento devem ser vistas à luz da redução da dependência na ajuda, aumento das receitas nacionais e melhoramento das condições de sustentabilidade da dívida.

A CABRI acredita firmemente que os países em desenvolvimento devem impulsionar a agenda política, assente em processos credíveis. É este o nosso compromisso no tocante à parceria mútua. Sem processos credíveis de planificação, orçamentação, contabilidade, auditoria e relato, é difícil para os governos liderarem diálogos políticos inclusivos e utilizar sistematicamente a informação dos doadores.

Essencialmente, a AAA representa uma solução de compromisso positiva entre um vasto leque de doadores e países em desenvolvimento com o intuito de adoptar medidas que melhorem a eficácia da ajuda. A AAA inequivocamente coloca a utilização dos sistemas nacionais na agenda, assim salientando o facto que se trata de um aspecto fundamental do alinhamento e da apropriação das estratégias dos países parceiros. Abaixo, a CABRI apresenta algumas perspectivas de como as cinco áreas de acção relativas à Contabilização da Ajuda no Orçamento podem ser aplicadas para alcançar o impacto máximo, a partir dos seus próprios conhecimentos a este respeito.

A utilização de sistemas nacionais não deve ser aplicada como abordagem geral.

Nem todos os doadores utilizarão todas as dimensões de todos os sistemas nacionais num futuro próximo e não seria apropriado, nem realista, nem tampouco nos interesses dos países em desenvolvimento esperar que o façam.

A utilização de sistemas nacionais é um meio, não um fim. Convém nos precavermos para não encorajar uma perspectiva que vise meramente ficarmos bem vistos no que respeita à Declaração de Paris. A questão importante ao decidir como os fluxos de ajuda devem ser geridos continua a ser: Será que a canalização desta ajuda através deste sistema particular a vai tornar mais eficaz. e/ou será que resultará numa melhor afectação e gestão das finanças públicas (nacionais e externas) no médio a longo prazo?

Uma abordagem mais cuidadosa durante a implementação deverá reflectir as escolhas dos países em desenvolvimento sobre como os países em desenvolvimento pretendem gerir os seus próprios riscos fiduciários e de desenvolvimento. As considerações principais a tomar em linha de conta passam pelo sequenciamento que os países querem adoptar para fortalecer os seus sistemas, quando qualquer dimensão da ajuda deve estar reflectida no orçamento e quando não deve estar reflectida.

Um país em desenvolvimento também enfrenta riscos na integração da ajuda nos sistemas nacionais.

O relatório em matéria da utilização dos sistemas nacionais para a GFP refere-se apenas aos riscos fiduciários, de desenvolvimento e de reputação para os doadores que utilizam os sistemas nacionais. Os países em desenvolvimento também enfrentam riscos, designadamente riscos fiduciários e de desenvolvimento, ao integrarem a ajuda nos sistemas nacionais. Por exemplo:

- fluxos de ajuda incertos e imprevisíveis reduzem a credibilidade do processo orçamental do governo. Este constitui um risco fiduciário para os países em desenvolvimento. O reforço da previsibilidade durante o ano e plurianual é uma acção importante relacionada com a AAA.
- informações pouco fiáveis e incompreensíveis dos doadores representam um risco de desenvolvimento para os países em desenvolvimento, pois não podem fazer o acompanhamento nem preparar relatórios com informação correcta sobre o desembolso e utilização da ajuda que passa ao lado dos sistemas nacionais do tesouro e de contratação pública.
- as vantagens de canalizar a ajuda pelo tesouro e pelos sistemas de contratação pública nem sempre ultrapassam os custos, em particular no que respeita a projectos múltiplos de pequena dimensão e de curto prazo.
- a informação não fornecida atempadamente, em conformidade com os ciclos de planificação e de orçamentação do governo, apresenta um risco tanto fiduciário como de desenvolvimento.

Colocar maior ênfase sobre os elementos a montante do ciclo orçamental: planeamento, orçamentação e aprovação parlamentar.

Existe uma forte ênfase sobre os elementos a jusante do ciclo orçamental quando os doadores são encorajados a canalizar 50% ou mais da ajuda governo a governo através dos sistemas fiduciários nacionais. Isto está reflectido no modo como os indicadores são separados e equilibrados na Declaração de Paris, onde o indicador 3 se refere à ajuda no orçamento e o indicador 5 se refere aos sistemas a jusante. É o indicador 5 que é denominado 'utilização dos sistemas nacionais':

O recurso aos sistemas nacionais em matéria da planificação e orçamentação da ajuda é de interesse imediato para o desenvolvimento dos países. A separação dos sistemas de planeamento e orçamentais dos sistemas fiduciários para fazer progressos, diminui a importância das dimensões a montante dos países parceiros bem como a interdependência das diferentes fases do ciclo orçamental para a eficácia da despesa. Pior ainda, encoraja a utilização de sistemas fiduciários ao descurar os sistemas de planeamento, orçamentação e relato.

De modo a impulsionar a agenda de desenvolvimento, os governos devem estabelecer as dotações dos recursos internos e externos com base nas suas prioridades. Não relatando, ou não integrando a ajuda no planeamento ou orçamentação nacionais constitui um risco para o desenvolvimento. Sem uma visão abrangente do que se está a passar num determinado sector, os países em desenvolvimento não podem avaliar quais os recursos

que estão a ser aplicados nem se os programas financiados com recursos nacionais duplicam ou complementam os programas de ajuda.

Assim, os programas e projectos de ajuda devem ser sujeitos ao mesmo escrutínio orçamental que os projectos do governo, o que pode levar a que determinados programas e projectos sejam redefinidos ou não sejam concretizados.

A contabilização da ajuda no plano e no orçamento não representa qualquer risco fiduciário para os doadores, mas é fundamental para a eficácia e a eficiência da utilização dos recursos próprios dos países parceiros.

Os países em desenvolvimento têm um papel muito mais forte a desempenhar ao determinar se, e onde, a ajuda deve ser integrada nas diversas dimensões das políticas e do ciclo orçamental de um país.

Actualmente, a AAA coloca o ónus sobre os doadores para utilizar sistemas nacionais. O papel dos países em desenvolvimento limita-se a fortalecer os sistemas nacionais e fazer avaliações conjuntas destes sistemas. A CABRI propõe as seguintes exigências adicionais: os países em desenvolvimento devem também gerir os seus riscos fiduciários e de desenvolvimento ao i) definir os critérios e condições relevantes para incluir a ajuda nas diversas dimensões do ciclo orçamental, e ii) identificar os sistemas que desejam fortalecer primeiro.

A AAA exorta aos países a fortalecerem os seus sistemas de GFP e os seus sistemas de gestão da ajuda, embora não mencione como estes devem ser integrados. Em grande medida, a AAA concentra-se nos sistemas de GFP, mas o alinhamento requer que os países desenvolvam sistemas e processos robustos no sentido de integrar a ajuda, não apenas se limitando a gerir bem os recursos públicos.

A utilização de sistemas nacionais trata-se de um elemento importante para a agenda de eficácia da ajuda, e está estreitamente ligado ao trabalho do técnico superior do orçamento no Ministério das Finanças. Desempenhamos um papel importante em assegurar que os sistemas nacionais sejam robustos, não apenas para a gestão da ajuda, mas mais importante ainda, para a gestão sustentável dos nossos próprios recursos nacionais. Uma compreensão da utilização dos sistemas nacionais, em todas as suas dimensões, evitará a adopção de uma aplicação generalizada da AAA e assegurará que os benefícios ultrapassem os custos para os países em desenvolvimento.

Notas

- 1 As consultas do Terceiro Fórum de Alto Nível incluíram uma reunião com a Joint Venture da OCDE-DAC sobre a Gestão das Finanças Públicas, acolhida pela CABRI em Maio de 2008.
- 2 'Durante a contratação pública' é uma outra dimensão que não foi incluída no âmbito do estudo, embora seja um elemento importante para a utilização dos sistemas nacionais.

Referências

- CABRI (2009) CABRI Relatório síntese: Melhorando a Contabilização da Ajuda no Ruanda. Pretória: CABRI
- CABRI e SPA (2008) Relatório de Síntese: Contabilização da Ajuda no Orçamento. Pretória: CABRI
- OCDE (2008a) Agenda de Acção de Acra
- OCDE (2008b) Relatório sobre a Utilização dos Sistemas Nacionais para a Gestão das Finanças Públicas. Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda, Joint Venture para a Gestão das Finanças Públicas



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

gtz

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.