

A REFORMA DA ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS NAS MAURÍCIAS

Pré-condições, realizações e desafios futuros

A reforma da orçamentação por programas tem atraído uma atenção significativa desde que foi iniciada em 2007/08. Neste documento informativo, Rubyna Boodhoo, Director de Grupo, Emmanuel Bor, Assessor Técnico do PNUD sobre a Gestão das Finanças Públicas, e Ram Hittoo, Líder de Grupo no Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico das Maurícias fornecem um relato privilegiado dos mecanismos principais e dos êxitos, assim como dos desafios que caracterizam o processo de reforma. Nos últimos dois anos, em particular, o ministério tem tomado medidas importantes com vista a melhorar os indicadores de desempenho e reduzir a sua quantidade, documentar normas explícitas e registar metadados, e reforçar os mecanismos de relato financeiro.

INTRODUÇÃO

Desde a sua independência em 1968, as Maurícias conseguiram transformar-se de uma economia de baixo rendimento, caracterizada pela agricultura de monocultura, predominantemente cana-de-açúcar, para um país de rendimento médio alto com um produto nacional bruto (PNB) equivalente a 8.240 dólares americanos por capita em 2011. O crescimento económico foi acompanhado por um progresso significativo nos domínios do desenvolvimento humano, governação e liberdade económica, conforme evidenciado pelas recentes avaliações internacionais¹. Assim, as Maurícias conseguiram resistir à crise económica mundial.

Estes resultados têm a sua génese numa agenda audaz de reforma, assente na transformação de uma cultura de administração para uma cultura que prima pelo desempenho do sector público. Com a introdução da orçamentação por programas (OPP), as Maurícias têm implementado um processo de gestão do orçamento que, ao vincular os recursos públicos a resultados e produtos específicos no âmbito de um quadro de relato dos resultados, tem contribuído para uma prestação de contas mais forte, em termos do desempenho.

Este estudo visa analisar as condições, as realizações e os desafios enfrentados pelas Maurícias no que respeita à adopção de uma abordagem assente no desempenho no âmbito da gestão das finanças públicas. A primeira parte do estudo analisa os factores de carácter político e técnico que favoreceram a reforma de OPP nas Maurícias; a segunda parte apresenta algumas das principais realizações da reforma orçamental; e a terceira parte debruça-se sobre os desafios que estão previstos para o futuro e analisa iniciativas em curso para consolidar e aprofundar a reforma de OPP.

A REFORMA DE OPP NAS MAURÍCIAS: PRÉ-CONDIÇÕES DE CARÁCTER TÉCNICO E POLÍTICO

Contexto e origens da reforma de OPP

A introdução da OPP nas Maurícias segue as tendências internacionais no domínio da gestão das finanças públicas (GFP) e insere-se num contexto nacional marcado por um foco mais aguçado sobre a eficiência da despesa pública

É possível associar a reforma da OPP nas Maurícias a uma evolução global e fundamental da administração pública, caracterizada pela substituição de um modelo burocrático e centralizado herdado do século XIX por um novo modelo baseado numa maior participação, concorrência, inovação, capacidade de resposta e prestação de contas em relação aos cidadãos (Shah 2004). Embora a elaboração de orçamentos tenha sempre sido orientada pelos princípios clássicos de unidade, universalidade e anualidade, as tendências recentes no domínio da GFP norteiam-se pelos novos princípios de transparência e desempenho (Lienert 2007).

A introdução da OPP nas Maurícias também está fortemente ligada a um contexto nacional específico. O início do século XX foi caracterizado por um choque triplo - a perda das preferências comerciais nas indústrias do açúcar e dos têxteis, o aumento dos custos da energia e o agravamento da situação macroeconómica, marcado pela queda do crescimento e o aumento da dívida. Um quadro de despesas a médio prazo (QDMP) foi introduzido em 2001 para proporcionar uma

¹ Com um índice de desenvolvimento humano de 0,728, as Maurícias ocupou o 77º lugar entre 187 países e o 2º lugar entre os países de África subsariana no Índice de Desenvolvimento Humano de 2011 (PNUD 2011). As Maurícias ocuparam o 1º lugar entre 52 países no Índice Ibrahim da Governação em África de 2012 (Fundação Mo Ibrahim 2012). No relatório Doing Business de 2013, as Maurícias ocupam o 19º lugar entre 185 países e o 1º lugar em África (Banco Mundial 2012).

perspectiva orçamental plurianual, e a OPP foi introduzida em seis ministérios a título experimental. Em 2006, foi decidido implementar uma OPP trienal em todas as repartições do governo, como parte do programa de reforma económica lançado em 2005 pelo novo governo. Esta iniciativa tinha quatro objectivos: (a) consolidação orçamental e melhoria da eficiência do sector público; (b) melhorar a competitividade comercial; (c) melhorar o clima de investimento; e (d) democratização da economia através da participação, inclusão social e sustentabilidade. Ao primar pelos resultados e desempenho dos programas, a reforma orçamental visava incutir uma maior transparência no processo orçamental e afectar as verbas orçamentais às áreas de maior desempenho, assim criando um maior espaço fiscal para a despesa nos domínios social e de desenvolvimento. O Parlamento tem aprovado verbas por programas desde 2008/09; as estimativas relativas ao primeiro ano são dotações, enquanto que as estimativas para o segundo e terceiro anos são indicativas.

O apoio político e o impulso institucional

Grosso modo, a implementação da OPP e das demais reformas tem sido possível graças ao apoio político constante, apesar de uma mudança de regime no país no decorrer deste processo. A nível político, a revisão do quadro legal e o alargamento da OPP para todos os ministérios e departamentos em 2008, registaram-se num momento propício, sendo este outro factor importante. A reforma da OPP registou-se num momento de grande aceitação da reforma orçamental, um elemento fundamental para o programa de reforma económica do governo.

Além disso, o impulso institucional tem sido significativo. O Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico (MdfDE) impulsionou esta reforma ousada, colocando-se na vanguarda da implementação dos diferentes aspectos da reforma. Outro elemento importante que tem contribuído para o sucesso da implementação das reformas é a aceitação por parte dos ministérios/direcções. Progressivamente, os ministérios/direcções têm-se apercebido do potencial da OPP como ferramenta de planeamento eficaz, que lhes permite alcançar os seus objectivos e, assim, justificar os seus pedidos de recursos para projectos inovadores. A OPP também lhes permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento e um melhor acompanhamento dos progressos logrados pelas instituições sob a sua alçada. Por último, a reforma tem beneficiado do apoio dos parceiros de desenvolvimento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que têm prestado assistência técnica e apoio local durante todo o percurso sob a coordenação e liderança do MdfDE.

A rápida adaptação do quadro legal

A rápida adaptação do quadro legal foi uma condição essencial para a reforma. Uma abordagem global (ou “big bang”) foi aprovada em 2007, com base nos poucos resultados decorrentes da implementação-piloto em seis ministérios. A revisão do

quadro legal foi precedida por uma fase de experimentação que durou um ano durante o período orçamental de 2007/08, com estimativas trienais por programa apresentadas à Assembleia Nacional para informação em paralelo ao orçamento tradicional por partidas individuais, para validar o formato e facilitar a transição para os membros do Parlamento.

As Normas Vinculativas e a Lei das Finanças e Auditoria sofreram alterações em 2008, assim permitindo que a Assembleia Nacional passasse a aprovar o orçamento nacional por programas ao invés de partidas individuais.

Reunindo as pré-condições de ordem técnica

A nível operacional, as Maurícias possuíam um sistema de orçamentação bem desenvolvido, e instituições e processos sólidos e fiáveis antes da introdução da OPP. Vários elementos que caracterizavam o sistema de GFP, conjugado a inovações técnicas, contribuíram para a introdução da OPP:

- O orçamento antes da introdução da OPP, uma pré-condição essencial para o êxito, frequentemente descuidada ao iniciar a orçamentação plurianual baseada nos resultados (Bor 2010), gozava de uma credibilidade razoavelmente forte nas Maurícias; foi atribuída uma notação de ‘A’ à despesa agregada e às receitas agregadas aquando da avaliação pelo programa PEFA de 2007 e à composição da despesa foi atribuída uma notação de ‘B’ (SIPU 2007).
- Vários sectores já haviam formulado os seus planos específicos com uma definição da sua missão e um conjunto de objectivos de longo prazo (resultados) e objectivos específicos.
- Já existia um sistema fiável de orçamentação baseada nos recursos bem como processos fortes de controlo das despesas, assegurando uma implementação harmoniosa da OPP.
- O Tesouro dispunha de um sistema de contabilidade bem desenvolvido, à altura de permitir a integração de um novo plano de contas (PdC) com uma classificação orçamental significativamente melhorada para uma maior visibilidade e integrando a respectiva despesa corrente e de capital nos programas.
- O novo PdC previa o cálculo dos custos dos produtos no OPP, em conformidade com os princípios de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI. O PdC tem vindo a melhorar a qualidade e a acessibilidade da informação de gestão.
- As Maurícias já lograram progressos significativos no alinhamento das definições e da metodologia de classificação das transacções orçamentais com as do Manual de GFS de 2001.
- O Manual de Gestão Financeira sofreu alterações, concomitantemente com a integração de um Manual de Orçamentação por Programas e um Manual de Processos para Projectos de Investimento.

- > O sistema nacional de auditoria, já bem estabelecido, foi ampliado para integrar a auditoria do desempenho.

Com base nestes factores favoráveis de carácter técnico, uma avaliação independente concluiu que, em 2007, quando a OPP foi introduzida em todos os ministérios e direcções, 78% das condições indispensáveis para a OPP estavam reunidas nas Maurícias (Quist 2012). Estes pré-requisitos estão relacionados com a consecução de níveis específicos de desempenho no tocante ao planeamento, monitorização e avaliação, formulação e execução de orçamentos, e relato financeiro, conforme confirmado pelas avaliações do programa PEFA levadas a cabo antes da implementação da OPP.

Aposta numa abordagem simplificada para a concepção da OPP

Na elaboração da OPP foram evitadas uma sofisticação e complexidade excessivas, sendo este considerado um factor-chave para o sucesso da implementação (Tommasi & Hanoomanjee 2011). A aposta num formato simples e prático reveste-se das seguintes características:

- > um formato padrão e curto para todos os ministérios e direcções, que permitiu a publicação do OPP num único volume (incluindo a informação sobre o desempenho);
- > uma classificação simples dos programas, assente, na medida do possível, nas estruturas administrativas e de relato existentes, com apenas dois níveis (programas e subprogramas), evitando programas interministeriais e outros subníveis, como 'acções' em programas e subprogramas;
- > um programa comum de gestão para todas as despesas indirectas de todos os ministérios e direcções, evitando a afectação complexa das despesas indirectas administrativas; e
- > o foco nos indicadores de resultados na fase inicial, visto os indicadores dos resultados serem mais difíceis de formular e monitorizar.

Implementação de reformas paralelas para reforçar a abordagem de OPP

Uma condição importante para o sucesso da implementação da reforma da OPP nas Maurícias é o modo como se tem feito a associação com reformas paralelas, especialmente nas áreas de planeamento de projectos de investimentos, contratação pública e gestão de recursos humanos. Nas Maurícias, foi introduzido um Programa de Investimento do Sector Público (PSIP) vinculado à estrutura do OPP, tendo em vista a adopção de uma abordagem estratégica e coerente para o planeamento e financiamento dos investimentos; o processo de aprovação de projectos de investimento foi modificado de modo a concentrar nos resultados e evitar que projectos indevidamente preparados fossem implementados.

Foram também introduzidas reformas paralelas significativas no que respeita ao processo de contratação pública, que foi modernizado para permitir que os ministérios celebrassem os seus próprios contratos. Em matéria da gestão dos recursos humanos, foi promovida uma abordagem e avaliação baseada no desempenho da função pública. O Sistema de Gestão de Desempenho (PMS) foi introduzido em 2006, e substituiu progressivamente os Relatórios Confidenciais anuais, que foram suprimidos em 2012. O PMS foi introduzido em três departamentos, a título experimental, e posteriormente alargado a toda a função pública em 2008. A integração do OPP e do PMS continua a exigir algum aprimoramento, sobretudo no que respeita à criação de vínculos mais fortes entre as áreas-chave de desempenho a nível individual e os resultados e normas de serviço a nível dos programas.

Investimento na formação

A mudança de paradigma na forma de pensar a todos os níveis, desde os decisores superiores até aos funcionários, foi possível graças às significativas acções de formação/sensibilização realizadas ao longo do tempo. Os membros da Assembleia Nacional foram sensibilizados para os benefícios da OPP e da importância de primar pelos resultados.

A formação no domínio das ferramentas e conceitos da OPP tem incluído cursos iniciais e aprendizagem contínua. Antes do lançamento da reforma, foram identificadas as necessidades de formação específicas com base em pesquisas e entrevistas com os funcionários nos ministérios. Um programa de formação nos domínios do QDMP e OPP foi concebido e ministrado a mais de 800 funcionários públicos desde Outubro de 2007 até Maio de 2009 para desenvolver capacidades internas. Foi estabelecida uma parceria com a Universidade de Tecnologia das Maurícias (UTM) com o intuito de reforçar as competências dos técnicos superiores de finanças e administração. A UTM, em colaboração com o MdFDE elaborou um curso de profissionalização de 120 horas em matéria da OPP e do planeamento estratégico, destinado aos funcionários públicos, e o conteúdo de uma licenciatura em gestão financeira, com especialização em finanças públicas, foi revisto para integrar as inovações da reforma de OPP.

A REFORMA DE OPP NAS MAURÍCIAS: REALIZAÇÕES PRINCIPAIS

Assente em vários factores políticos e técnicos, a reforma de OPP tem contribuído para melhorar o processo de preparação e execução de orçamentos em três áreas principais: direcção estratégica, informação sobre o desempenho e prestação de contas.

Uma orientação estratégica mais forte no processo e orçamentação

A função de planeamento tem vindo a registar melhoras com a elaboração de planos estratégicos trienais de OPP por todos os ministérios e algumas das principais direcções, pela primeira

vez em 2011. Estes planos estratégicos definem as acções que os ministérios pretendem tomar para alcançar as suas metas e objectivos, e identificam e priorizam os recursos necessários. A estrutura de programas contida no orçamento é aplicada na preparação dos planos estratégicos com previsões futuras e devidamente orçados. No entanto, as capacidades de definição de custos ainda estão a ser melhoradas, visto a maioria dos ministérios ainda não possuírem a capacidade para definir os custos dos seus planos estratégicos.

Os ministérios e direcções são incentivados a elaborar os seus próprios planos estratégicos, promovendo assim a apropriação pelos gestores e diferentes unidades de prestação de serviços. Hoje em dia, o orçamento sem por objectivo determinar as prioridades e concentrar-se nos serviços a serem prestados, efectivamente ligando a prestação de serviços aos recursos. O número de projectos aleatórios introduzidos durante o ano também diminuiu.

Gestão das finanças públicas orientada para os resultados

A OPP contribuiu para transformar o orçamento de uma actividade anual baseada em entradas para um exercício baseado no desempenho que visa melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos e lança os alicerces para a modernização da GFP. A definição de programas de acordo com os objectivos a serem alcançados, em vez de com a estrutura administrativa da organização, permite aos ministérios e às direcções tomarem decisões conscientes e racionais sobre como afectar os recursos de acordo com as prioridades. Cada programa contém informações sobre os resultados pretendidos, os serviços a serem prestados, os padrões de serviço, e os recursos financeiros e humanos necessários, bem como o desempenho previsto, numa base rotativa trienal.

A qualidade e a quantidade da informação tem registado melhorias com a introdução da OPP, dotando o Conselho de Ministros com melhores condições para definir metas e prioridades com base nas informações contidas no orçamento. Os debates na Assembleia Nacional centram-se nas metas e realizações e o Comité de Provisões preocupa-se mais com a monitorização do desempenho e as capacidades dos funcionários do que com a sobreutilização e subutilização do orçamento.

Mais transparência e prestação de contas

Muitos ministérios assumiram a responsabilidade pelo seu orçamento e participam plenamente no processo orçamental. Gozam de maior flexibilidade na determinação e gestão dos seus orçamentos. Na fase de elaboração do orçamento, os ministérios podem afectar recursos entre programas e subprogramas, desde que não excedam os limites máximos definidos pelo MdFDE. Na fase de execução, os ministérios e direcções estão autorizados a proceder à reafecção de verbas no âmbito e entre programas (até 5% das verbas afectadas aos programas). A função do MdFDE evoluiu da preparação de orçamentos para a realização de avaliações de

qualidade, fornecimento de orientação e assegurar a coordenação.

Cada ministério/direcção é responsável pela preparação de relatórios e o devido acompanhamento, cabendo ao MdFDE apenas a função de supervisão. A introdução da OPP reforçou a importância do desempenho e da necessidade de acompanhar o cumprimento dos objectivos. Alguns ministérios começaram a usar a OPP como ferramenta de gestão; a identificação de actores-chave em cada programa, por exemplo, tem promovido a transparência e a prestação de contas, embora o elo entre o PMS e a OPP continue fraco.

O Gabinete Nacional de Auditoria (*National Audit Office* - NAO) é responsável pelo contro das informações sobre o desempenho. Concentra-se nos sistemas e processos aplicados na produção de informações sobre o desempenho para assegurar que a informação é fiável, coerente e susceptível se ser comparado no futuro. Estas auditorias de desempenho são realizadas anualmente pelo NAO em sectores seleccionados.

Os resultados do desempenho não financeiro de todos os ministérios e direcções são publicados no Relatório Anual dos serviços de contabilidade nacional (*Accountant-General*), tratando-se este de um documento público, disponível electronicamente (Republic of Mauritius 2012a).

A Lei relativa à Assembleia Regional de Rodrigues sofreu alterações em 2009 para permitir a introdução da OPP em Rodrigues. Em 2010, a Assembleia Regional de Rodrigues (ARR) preparou um OPP trienal, que contribuiu para fortalecer a transparência da afectação de recursos e das prioridades, embora mais de 98% dos recursos da ARR sejam disponibilizados pelo governo central.

Avaliações positivas sobre o desempenho

A avaliação realizada no âmbito do programa da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em 2010 revelou uma melhoria do desempenho das Maurícias no tocante aos índices do PEFA em relação a 2007. Em 2010, 23 das 31 notações revelaram-se superiores ou iguais às obtidas em 2007, e 71% das notações inseriram-se nas duas categorias superiores, A e B (IFM 2011). As Maurícias também têm sido alvo de elogios, tanto a nível nacional como internacional no que respeita à implementação do OPP.

Recentemente, o director dos serviços de auditoria elogiou os progressos logrados com a implementação da reforma de OPP:

Embora exista espaço para melhorias, esta importante reforma das finanças públicas tem contribuído para chamar a consciência nacional para a necessidade do desempenho institucional e tem proporcionado também um quadro que assegura uma maior transparência e prestação de contas em relação à utilização do erário público. (Republic of Mauritius 2012b)

Num relatório de 2010, a CABRI notou que a OPP tem tido um impacto notável sobre os processos orçamentais, conferindo-lha mais flexibilidade e apropriação, melhor afectação de recursos, orientação para o desempenho e transparência:

A implementação da OPP tem promovido uma maior sensibilização para com o desempenho e a necessidade de controlar a consecução dos objectivos ... Também se tem registado um melhoramento na qualidade das submissões orçamentais, tendo os debates sobre o orçamento deixando de focar apenas nas partidas individuais para focar na definição das prioridades e dos serviços a serem prestados. (CABRI 2010)

Além das avaliações positivas, é importante notar que a dívida do sector público baixou para 53,1% do PIB em Dezembro de 2012, abaixo do limiar de 60% imposto pela Lei relativa à Gestão da Dívida, e que o défice orçamental como percentagem do PIB caiu de 4,3% do PIB em 2007 para 1,8% em 2012.

Embora as melhorias contínuas do conjunto de indicadores de desempenho do OPP ao longo dos anos tenham dificultado uma avaliação abrangente do progresso na prestação de serviços públicos com base nestes indicadores (Tommasi & Hanoomanjee 2011), a avaliação realizada pela CABRI confirmou que os resultados do OPP e os indicadores das actividades foram tomados em linha de conta pelos gestores e contribuíram para colocar a tónica no desempenho público (CABRI 2010).

CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA DE OPP NAS MAURÍCIAS: DESAFIOS E NOVAS INICIATIVAS

Foram encetadas novas iniciativas para consolidar e aprofundar a reforma de OPP, tendo sido definidos três grandes objectivos: melhorar a integração do quadro de planeamento e de orçamentação, melhorar a gestão da informação sobre o desempenho e reforçar a prestação de contas a nível interno e externo.

Rumo a uma melhor integração dos quadros de planeamento e de orçamentação

Em Fevereiro de 2012 o governo das Maurícias anunciou a elaboração de um Plano de Transformação Económica e Social (ESTP) de dez anos, com o intuito de reforçar o quadro de planeamento estratégico de médio prazo nos ministérios centrais e de tutela, assim reforçando os aspectos positivos da OPP. O ESTP irá definir um roteiro para o futuro do país e providenciará as infra-estruturas e os recursos humanos necessários para apoiar o progresso e o desenvolvimento a um ritmo acelerado, de forma sustentável e equitativa, para que as Maurícias se possa transformar num país de rendimentos altos com um PIB por capita superior a 14.000 dólares norte-americanos em 2022. O ESTP tem por objectivo concretizar a visão denominada 'Maurice Ile Durable' (MID), o Programa do Governo referente ao período 2012-2015 e os compromissos

internacionais, incluindo o Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares. Ao ligar o ESTP ao OPP, o objectivo é de assegurar que os recursos sejam afectados primeiro às prioridades de longo prazo essenciais para a transformação do país e para elevar os níveis de vida da população.

No âmbito do processo de ESTP, os ministérios e direcções identificaram resultados e indicadores para os próximos dez anos.² A integração dos resultados de dez anos e os objectivos associados no âmbito de cada programa no OPP 2013-2015 submetido à Assembleia Nacional representa, a nosso conhecimento, uma iniciativa inédita no domínio da orçamentação por programas e um primeiro passo no sentido de reforçar o elo entre o planeamento e a orçamentação.

Também foram encetadas iniciativas para reforçar o quadro de planeamento estratégico do OPP. Desde 2011, todos os ministérios e direcções têm preparado e actualizado planos estratégicos trienais no início do processo orçamental, com vista a dar uma orientação estratégica mais forte à preparação do orçamento e permitir a definição dos tectos orçamentais. Desde 2011, para efeitos da formulação de planos estratégicos, têm sido promovidas reuniões de "diálogo político" bilaterais a nível ministerial para rever as prioridades políticas antes de serem tomadas decisões sobre os tectos orçamentais. Contudo, a integração do planeamento estratégico de médio prazo no ciclo orçamental precisa ser melhorada, o que exige a formulação de medidas políticas viáveis e acessíveis inovadoras nos planos estratégicos do OPP. A ampliação da elaboração de planos estratégicos de OPP às autoridades locais e demais órgãos estatutários será realizada faseadamente, em consonância com o previsto na Lei relativa aos Órgãos Estatutários (Contas e Auditoria).

Melhor informação sobre o desempenho

Apesar dos progressos logrados quanto à informação sobre o desempenho, reconhecidos por avaliações internacionais e nacionais, a implementação da OPP nas Maurícias confronta-se com desafios importantes no âmbito da orçamentação baseada no desempenho, que passam pela definição de indicadores significativos e integração de informação sobre o desempenho no processo de dotações orçamentais.

Até 2011, as especificações dos indicadores dos OPP não estavam documentadas, levando a uma falta de clareza sobre como o desempenho era medido e levantando preocupações pontuais sobre a fiabilidade dos dados relatados. A fim de melhorar a qualidade das informações sobre o desempenho, foram lançadas três iniciativas. Em primeiro lugar, de acordo com as recomendações do Director dos Serviços de Auditoria, a quantidade de normas para a prestação de serviços tem sofrido cortes progressivos e significativos, de 1.156 em 2009³ para 462 em 2013⁴, graças à redução do número de

2 Alguns exemplos são: percentagem de agregados familiares que possuem casa própria; ranking no Índice de Desempenho Ambiental; índice de mortalidade infantil; e percentagem da população pobre coberta por assistência social.

3 Os dados relativos ao ano 2009 referem-se ao período de Julho a Dezembro de 2009, na sequência da decisão de alinhar o exercício fiscal ao ano civil a partir de 2010.

4 O OPP de 2013-2015 também contém 142 indicadores de resultados com objectivos para o 1º Ano, 2º Ano e 3º Ano e 10º Ano.

indicadores de actividades e uma maior concentração nos indicadores de resultados. Durante a fase inicial de implementação da OPP, os ministérios e direcções revelaram uma tendência para introduzir um elevado número de indicadores, pelo que a redução se revelou necessária para tornar este exercício mais expressivo e manuseável para o nível central e para os deputados no Parlamento. Os progressos recentes na área de informações sobre o desempenho foram reconhecidos pelo Director dos Serviços de Auditoria no seu mais recente Relatório Anual (Republic of Mauritius 2012b).

Figura 1: Redução da quantidade de normas relativas à prestação de serviços no âmbito do OPP, 2009–2013



Cálculos do autor com base nos OPP publicados entre 2008 e 2012

Em segundo lugar, o MdFDE realizou uma análise de todos os indicadores do OPP em 2012 para verificar o nível até ao qual os indicadores do OPP cumpriam com os critérios SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e limitados no tempo); consequentemente, os indicadores que não respondiam aos critérios SMART ou que não produziam qualquer melhoria na prestação de serviços foram eliminados. Em terceiro lugar, as especificações dos indicadores começaram a ser documentadas, tonando-se uma exigência do MdFDE no que respeita ao orçamento. Até Novembro de 2012 tinham sido documentados 210 indicadores, representando 41 por cento de todos os indicadores incluídos nos planos estratégicos do OPP para 2013-2015. Todas as especificações dos indicadores do OPP deverão estar concluídas até o final de 2013.

Consolidação do quadro de contas

O reforço do relato sobre os resultados representa um terceiro desafio importante para melhorar a prestação de contas relativamente à aplicação dos recursos públicos. De acordo com o sistema de relato em vigor, a informação sobre os resultados e produtos do OPP é publicada num anexo ao Relatório Anual dos serviços de contabilidade geral (ver Republic of Mauritius 2012a). Este processo confere um certo nível de transparência, visto o relatório se tratar de um documento público oficial, mas a análise do desempenho é muito limitada e normalmente não contém explicações pela diferença entre os resultados esperados e os reais, além do facto que a informação reportada não faz objecto de controlo ou auditoria. Uma nova estrutura de relatório anual está em vias de ser preparada, o que proporcionará uma visão

integrada de informações financeiras e não-financeiras de cada ministério e direcção, incluindo uma análise das lacunas entre o desempenho previsto e real, e as lições colhidas. O MdFDE deu início a uma revisão do quadro legislativo que rege a GFP com a intenção de reforçar os mecanismos de prestação de contas, a saber o quadro de relato financeiro. Também será promovida uma aplicação mais forte da OPP como ferramenta de gestão pelos ministérios e direcções, o que deverá ser facilitado a partir de 2014 com a implementação de um novo sistema electrónico de orçamentação, o que permitirá o acompanhamento eficaz, transparente e periódico da execução orçamental por todos os ministérios e direcções. Alguns ministérios também lançaram revisões da despesa pública para identificar fontes potenciais de ganhos de eficiência. Estas iniciativas deverão contribuir para que a OPP se transforme de uma abordagem de 'orçamentação por resultados para efeitos de apresentação' para uma 'orçamentação informada pelo desempenho' (Tommasi & Hanoomanjee 2011).

O quadro de prestação de contas também será melhorado através de diversas acções de capacitação do Parlamento, do NAO e do Ministério do Governo Local e Ilhas Periféricas no sentido de controlar melhor a despesa do governo central e das autoridades locais. Para resolver algumas deficiências nas capacidades da Comissão Parlamentar de Contas Públicas (PAC) e reforçar o escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externa (tal como assinalado no relatório PEFA de 2011), a PAC será capacitada pelo destacamento de dois analistas a tempo inteiro para o seu secretariado. Os analistas prestarão apoio aos membros do PAC nas suas funções de fiscalização, sobretudo no tocante à análise das contas auditadas e do relatório apresentado pelo Director dos Serviços de Auditoria. Ademais, o NAO introduzirá auditorias intercalares em 2013 com vista a melhorar o controlo pontual. Serão contratados 19 revisores de contas adicionais para assegurar a preparação destas auditorias intercalares, o que permitirá que os gestores tenham tempo suficiente para tomar medidas correctivas e assim melhorar a eficiência da auditoria e o seu impacto sobre o desempenho. Por último, a Unidade de Governação das Autoridades Locais foi criada em 2012 para responder à dupla necessidade de transparência e melhor comunicação. Esta concentrar-se-á na análise comparativa das autoridades locais para melhorar a prestação de serviços, com (como um primeiro passo) um relatório de análise dos serviços de recolha de lixo e a emissão de licenças de construção e de uso da terra pelas autoridades locais.

CONCLUSÃO

Embora a implementação do orçamento estratégico nas Maurícias careça de consolidação e aprofundamento, o progresso do país nesta área tem sido objecto de reconhecimento internacional e de vários pedidos para a partilha da sua experiência por parte de outros países, inclusive do Botswana, Etiópia, Libéria, Lesoto, Madagáscar e Namíbia ao longo dos últimos anos. Em Fevereiro de 2013, no âmbito da colaboração sul-sul, o MdFDE organizou uma visita de estudo

conjunta para duas delegações de técnicos superiores do orçamento das Ilhas Maldivas e de Zanzibar, com o objectivo de aprofundar o intercâmbio sobre as lições colhidas em matéria da implementação das reformas de OPP e a criação de mecanismos operacionais para melhorar a prestação de contas baseada nos resultados. As iniciativas em curso para consolidar a OPP nas Maurícias certamente oferecerão oportunidades adicionais para aprofundar a cooperação sul-sul na área da GFP baseada nos resultados e melhorar os sistemas nacionais a benefício dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Bor E (2010) *Medium-term expenditure framework and programme budgeting in WAEMU Countries: Premature development or untapped potential*. The Pole's Notes No. 4. Dakar: UNDP/The Pole Development Strategies and Public Finance.
- CABRI (Collaborative Africa Budget Reform Initiative) (2010) *Orçamentação por programas: Experiências e lições das Maurícias*. Estudo de Caso Conjunto da CABRI. Pretoria: CABRI.
- IMF (International Monetary Fund) (2011) *Mauritius: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment*. IMF Country Report No. 11/259. Washington DC: IMF.
- Lienert I (2007) Práticas orçamentais herdadas e quadros de despesa de médio prazo nos países francófonos e anglofonos. Em *Publicação da CABRI sobre o 4o Seminário Anual*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Mo Ibrahim Foundation (2012) *2012 Ibrahim index of African governance: Summary*. London: Mo Ibrahim Foundation.
- Quist E (2012) Sequência e cronograma de reformas para a orçamentação baseada em programas. Comunicação apresentada no 8º Seminário Anual da CABRI, 'Orçamentos para resultados: rumo a orçamentos orientados para o desempenho', África do Sul, 9–11 de Maio.
- Republic of Mauritius (2012a) *Annual Report of the Accountant-General on the Accounts of the Republic of Mauritius for 2011*. Port-Louis: MoFED.
- Republic of Mauritius (2012b) *Report of the Director of Audit on the Accounts of the Republic of Mauritius for 2011*. Port-Louis: NAO.
- Shah A (2004) *Fiscal decentralization in developing and transition economies: Progress, problems, and the promise*. World Bank Policy Research Working Paper 3282. Washington DC: World Bank.
- SIPU (Swedish Institute for Public Administration) (2007) *PEFA Public financial management performance assessment report for Mauritius*. Available at: http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/mauritius_pefa_report_2007_en.pdf [accessed August 2013].
- Tommasi D & Hanoomanjee E (2011) *Programme-based budgeting and sector strategies component of the UNDP Mauritius Country Programme 2009–2012. Outcome evaluation*.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2011) *Human development report 2011. Sustainability and equity: A better future for all*. New York: UNDP.
- World Bank (2012) *Doing business 2013, Smarter regulations for small and medium-size enterprises*. Washington DC: World Bank.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

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 314, Private Bag X 06, Waterkloof, Pretoria 0145, South Africa
E-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org



Esta publicação foi produzida com o apoio generoso do Ministério Federal da Alemanha para a Cooperação Económica e do Desenvolvimento (BMZ) através da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. A GIZ não partilha necessariamente as opiniões expressas nesta publicação. A CABRI assume plena responsabilidade pelo conteúdo.