

Mokoro Ltd

Colocando a Ajuda on Budget

Estudo para o

Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI)

e o

Strategic Partnership with Africa (SPA)

RELATÓRIO DE SÍNTESE

Abril de 2008



Mokoro Ltd
87 London Rd
Headington
Oxford
OX3 9AA
UK

Tel: +44 1865 741241

Fax: +44 1865 764223

Email: mokoro@mokoro.co.uk

Website: www.mokoro.co.uk

O ESTUDO ‘AJUDA ON BUDGET’

O estudo “colocando a ajuda *on budget*”, encomendado pelo Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) e o Strategic Partnership with Africa (SPA), tem os seguintes produtos:

Um **Relatório Preliminar (Inception Report)**, que define as questões e a metodologia de pesquisa.

Dez **estudos de países da África sub-Sahariana**. Dos dez estudos nacionais, o **Gana, Mali, Moçambique, Ruanda e Uganda** foram estudados em profundidade, e possuem relatórios separados. As experiências do Burkina Faso, Etiópia, Quênia, África do Sul e Tanzânia foram também analisadas e a informação resumida é apresentada nos anexos do Relatório de Síntese. As constatações de todos os dez países estão incluídas no Relatório de Síntese.

Uma **Revisão da Literatura**, que (a) documenta as recomendações de boas práticas existentes que são relevantes para a incorporação da ajuda nos orçamentos do países receptores; (b) analisa as políticas e directrizes das principais agências multilaterais e bilaterais que afectam a incorporação da sua ajuda nos orçamentos governamentais; e (c) documenta experiências relevantes de esforços para capturar a ajuda nos orçamentos governamentais, nomeadamente revisões da documentação de outros países, incluindo países fora de África.

Um **Relatório de Síntese** que se baseia em todos as outras componentes do estudo para desenvolver as constatações e recomendações gerais.

Uma **Nota de Boas Práticas** que resume as lições do estudo e se destina tanto aos doadores como aos governos parceiros.

As referências completas são apresentadas na bibliografia.

Estes relatórios podem ser descarregados do website do CABRI em <http://www.africa-sbo.org/>.

Agradecimentos

A equipe do estudo foi chefiada por Stephen Lister e incluiu: Mary Betley, Rupert Bladon, Rebecca Carter, Mailan Chiche, Alta Fölscher, Piet Lanser, Alex Warren-Rodriguez e Tim Williamson. O apoio ao estudo foi fornecido por Philip Lister e Daniel Ross.

A equipe do estudo gostaria de expressar o seu agradecimento aos funcionários superiores do orçamento governamental do Burkina Faso, Etiópia, Quênia, Gana, Mali, Moçambique, Ruanda, África do Sul, Tanzânia e Uganda pelo seu valioso contributo para o estudo. A equipe do estudo gostaria também de agradecer ao CABRI, em particular Aarti Shah, e Peter Dearden do DFID e Jiro Otsuka do JICA, pelo seu apoio durante o estudo. Finalmente, a equipe do estudo gostaria de agradecer às agências de ajuda e outras organizações que forneceram informações para o estudo e comentaram as versões preliminares deste estudo, nomeadamente: Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, BMZ, CIDA, Danida, DFID, CE, GTZ, FMI, Banco de Desenvolvimento Inter-Americano, Irish Aid, JICA, Países Baixos, Norad, OCDE CAD, Secretariado do PEFA, ASDI, PNUD e USAID.

Aviso

O presente estudo foi encomendado pelo Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) e pelo Strategic Partnership with Africa (SPA), e financiado pelo DFID com apoio adicional do (Revisão da Literatura).

Este relatório foi preparado por consultores independentes. A responsabilidade pelo conteúdo e apresentação das constatações e recomendações pertence à equipe do estudo.

Os pontos de vista e opiniões expressos no relatório não representam necessariamente os pontos de vista do CABRI ou do SPA.

Colocando a Ajuda ‘On Budget’: Relatório de Síntese

Índice

Siglas e Abreviaturas	iv
1. INTRODUÇÃO	1
Termos de Referência	1
Abordagem e resultados/produtos	1
Estrutura do Relatório de Síntese	3
2. CONCEITOS BÁSICOS.....	5
Introdução	5
Ajuda	5
Diferentes dimensões de ‘on budget’	6
Canais de desembolso.....	7
Padrões complexos da captura da ajuda	7
Erros a evitar.....	8
3. PORQUE RAZÃO A AJUDA DEVE ESTAR ‘ON BUDGET’?	11
Introdução	11
Razões para capturar a ajuda	11
A ajuda e o ciclo orçamental	12
Padrões e metas internacionais	14
4. QUANTA AJUDA ESTÁ ‘ON BUDGET’?	19
Introdução	19
Inquérito sobre a Implementação da Declaração de Paris	19
Dados consolidados sobre o desempenho da GFP.....	20
Conclusões dos dados.....	24
Recomendações para monitorar a ajuda ‘on budget’	28
5. ABORDAGEM AOS ESTUDOS DE CASO.....	31
Introdução.....	31
Perspectivas e incentivos dos detentores de interesse em relação à captura da ajuda	31
Os estudos de caso	35
6. LIÇÕES DOS ESTUDOS DE CASO	39
Introdução.....	39
Colocando a ajuda ‘on plan’	39
Colocando a ajuda ‘on budget’	44
Colocando a ajuda ‘on parliament’	49
Colocando a ajuda ‘on treasury’	51
Colocando a ajuda ‘on accounting’	54
Colocando a ajuda ‘on audit’	56
Colocando a ajuda ‘on report’	58
Descentralização.....	60

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	63
Introdução	63
Abordagem geral para melhorar a captura da ajuda	63
Recomendações para os governos	65
Recomendações para os doadores	68
Recomendações para acção conjunta.....	68
Próximos passos	68
BIBLIOGRAFIA	71

Anexos [volume separado]

Anexo A: Termos de Referência

Anexo B: Sumário das Constatações dos Estudos de Caso

Caixas

Caixa 1: Revisão da Literatura da ‘Ajuda <i>On Budget</i> ’	2
Caixa 2: Compromissos da Declaração de Paris cobrem toda a ajuda ao sector governamental.....	5
Caixa 3: Diferentes dimensões de ‘on budget’/captura da ajuda	6
Caixa 4: Padrões complexos da captura da ajuda na Tanzânia.....	8
Caixa 5: Captura da ajuda e ciclo orçamental.....	13
Caixa 6: Síntese do Conjunto dos Indicadores PEFA.....	15
Caixa 7: Compromissos da Declaração de Paris para colocar a ajuda ‘on budget’	16
Caixa 8: Indicadores e metas da Declaração de Paris para a colocação da ajuda ‘on budget’	17
Caixa 9: Dados da Monitoria da Declaração de Paris para os países dos estudos de casos... 21	21
Caixa 10: Percentagem dos doadores para os indicadores relevantes para a integração da ajuda no orçamento	22
Caixa 11: Pontuação consolidada dos países	23
Caixa 12: Monitoria da Declaração de Paris – resultados por país para os indicadores 3 e 5a	24
Caixa 13: Pontuação dos indicadores de desempenho do PEFA em vários países.....	25
Caixa 14: Dados do Inquérito da Declaração de Paris sobre apoio orçamental e ajuda ‘on budget’	27
Caixa 15: Qualidade da GFP vs. uso dos sistemas de GFP	28
Caixa 16: Algumas Classificações do PEFA por ordem de grandeza	29
Caixa 17: Partilha de informação e uso dos sistemas governamentais	32
Caixa 18: Incentivos interligados na ajuda tradicional	33
Caixa 19: Exemplos de incentivos negativos.....	34
Caixa 20: AOD – Dados básicos dos países dos estudos de caso	35
Caixa 21: Factores por detrás da qualidade da captura da ajuda no orçamento.....	37
Caixa 22: Projecções de ajuda paradoxais (exemplos do Uganda).....	42
Caixa 23: Colocando a ajuda ‘on plan’: projecções realistas e planificação de cenários	43
Caixa 24: Envolvendo os doadores na planificação de médio prazo	44
Caixa 25: Desvios entre os orçamentos e as despesas reais.....	45
Caixa 26: "Apoio Orçamental Sectorial" no Mali.....	47
Caixa 27: Integrando os orçamentos correntes e de desenvolvimento – a abordagem do Ruanda	48
Caixa 28: Colocando a ajuda ‘on treasury’ através da Conta Única do Tesouro em Moçambique	53

Caixa 29: Tanzânia – ajuda em espécie e entradas fictícias.....	55
Caixa 30: Boa prática: seguir as normas de contabilidade internacionais para a ajuda (IPSAS).....	56
Caixa 31: A base de dados ODAMOZ em Moçambique.....	59
Caixa 32: Serviços descentralizados ‘on budget’ no Uganda.....	61
Caixa 33: Gana – preparando uma estratégia de ajuda abrangente.....	67

Siglas e Abreviaturas

AAP	Assessment and Action Plans (Planos de Avaliação e Acção)
AF	Ano Financeiro (ou Fiscal)
AO	Apoio Orçamental
AOG	Apoio Orçamental Geral
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
AsDB	Asian Development Bank (Banco de Desenvolvimento Asiático)
AIMS	Aid Information Management System (Sistema de Gestão da Informação da Ajuda)
AMP	Aid Management Platform (Plataforma de Gestão da Ajuda), (Etiópia)
AOB	Ajuda 'on Budget'
AT	Assistência Técnica
BoT	Bank of Tanzania
BF	Basket Funding (Fundo Comum)
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
CE	Comissão Europeia
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CIDA	Canadian International Development Agency
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CAD	Comité de Assistência ao Desenvolvimento (da OCDE)
DFID	Department for International Development (Reino Unido)
DP	Declaração de Paris
GFS	Government Finance Statistics (Estatística Financeira do Governo)
RNI	Rendimento Nacional Bruto
GPN	Good Practice Note (Nota de Boas Práticas)
GTZ	Agência Alemã de Cooperação Técnica
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endividados)
IDB	Inter-American Development Bank (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento)
IFAC	International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contabilistas)
IFMIS	Integrated Financial Management Information System (Sistema de Informação Integrada para a Gestão Financeira)
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (Padrões Internacionais de Contabilidade do Sector Público)
IPSASB	International Public Sector Accounting Standards Board
RP	Relatório Preliminar
JAS	Joint Assistance Strategy (Estratégia de Assistência Conjunta)
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agência Japonesa de Cooperação Internacional)
RL	Revisão da Literatura
MCC	Millennium Challenge Corporation (Corporação dos Desafios do Milénio)
MDAs	Ministérios, Departamentos e Agências Governamentais
MDBS	Multi-Donor Budget Support (Apoio Orçamental Multi-Doador)
CDMP	Cenário de Despesa de Médio Prazo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
ODI	Overseas Development Institute
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PBS	Protection of Basic Services (Protecção dos Serviços Básicos) (Etiópia)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Prestação de Contas Financeira e Despesa Pública)
PER	Public Expenditure Review (Análise da Despesa Pública)
GFP	Gestão das Finanças Públicas
UIP	Unidade de Implementação do Projecto
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (equivalente ao PARPA)
RDP	Reconstruction and Development Programme (Programa de Desenvolvimento e Reconstrução) (África do Sul)

SBAS	Strategic Budget Allocation System (Tanzânia)
SPA	Strategic Partnership with Africa (Parceria Estratégica com África)
RS	Relatório de Síntese
ASS	África Sub-Sahariana
CUT	Conta Única do Tesouro
SWAp	Sector-Wide Approach (Abordagem Sectorial)
TdR	Termos de Referência
NU	Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo:

- *Explica os objectivos do estudo;*
- *Descreve as componentes do estudo que serviram de base para o Relatório de Síntese; e*
- *Explica a estrutura do Relatório de Síntese.*

Termos de Referência

1.1 A Declaração de Paris colocou o uso dos instrumentos governamentais no centro da agenda de eficácia da ajuda internacional. Vários dos seus indicadores relacionam-se directa ou indirectamente com a “colocação da ajuda *on budget*”, que ganhou assim destaque como preocupação conjunta dos governos e dos doadores.

1.2 Contra este pano de fundo, o Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) e a Parceria Estratégica com África (SPA) encomendaram o presente estudo sobre colocação da ajuda ‘on budget’.¹ Os Termos de Referência (TdR) completos encontram-se no Anexo A.² Essencialmente, o objectivo do estudo é:

Produzir resultados que irão equipar melhor os governos na África Sub-Sahariana a liderar os processos ao nível nacional para garantir que os fluxos de assistência externa ao desenvolvimento (ajuda) estejam devidamente reflectidos nos documentos orçamentais nacionais, ex ante (orçamento apresentado aos órgãos legislativos) e ex post (relatórios de contas). (TdR,¶1)

1.3 O estudo destina-se particularmente a ajudar os países Sub-Saharianos que recebem fluxos substanciais de ajuda. Contudo, o seu âmbito é mais alargado. É uma das primeiras tentativas para examinar a questão da colocação da ajuda ‘on budget’ de forma mais sistemática, com base em evidências de uma gama variada de países. Os TdR exigiam uma revisão da literatura sobre as boas práticas existentes, um estudo de práticas nacionais em pelo menos dez países africanos, uma investigação mais aprofundada daquilo que funciona e do que não funciona em alguns dos países dos estudos de caso, assim como a elaboração de um Relatório de Síntese (RS) e de uma Nota sobre Boas Práticas (GPN) baseada nos resultados da pesquisa.

Abordagem e resultados/produtos

1.4 A metodologia do estudo é definida no Relatório Preliminar da ‘Ajuda On Budget’ (Mokoro Ltd, 2007) e está fortemente reflectida no Capítulo 2 a seguir (“Conceitos Básicos”).

1.5 Os estudos de caso dos dez países ASS constituíram o núcleo do estudo. O Anexo B reúne as principais constatações de todos os dez países. Em todos eles foi realizada uma análise factual padrão, com estudos mais aprofundados em cinco países (os que estão classificados no “Grupo B” em baixo). Vão ser também publicados relatórios independentes dos países do Grupo B. Estes analisaram mais detalhadamente as razões por detrás dos níveis de captura de ajuda que foram encontrados. (Ver Bibliografia³ para as referências de todos os produtos do estudo.)

¹ O estudo foi financiado pelo DFID com apoio adicional do JICA.

² Os anexos constituem um volume separado deste relatório.

³ No final deste volume.

ESTUDOS DE CASO

Grupo A

Burkina Faso
Etiópia
Quênia
África do Sul
Tanzânia

Grupo B

Gana
Mali
Moçambique
Ruanda
Uganda

1.6 Os estudos de caso não envolveram um novo inquérito quantitativo. Em cada país, os investigadores reuniram a melhor informação disponível das fontes existentes⁴ e concentraram-se especialmente em tentar explicar os padrões de captura de ajuda que encontraram. Todos os investigadores já estavam familiarizados com os países em estudo, e tiveram o apoio de Funcionários Orçamentais Superiores ligados ao CABRI e de representantes chave dos doadores. Foram distribuídos esboços das constatações dos países junto dos governos e representantes das agências de ajuda para comentários.

1.7 A pesquisa foi apoiada por uma Revisão da Literatura (Mokoro Ltd, 2008a) que foi publicada separadamente.⁵ A Caixa 1 mostra os principais objectivos da Revisão da Literatura e como eles foram abordados.

Caixa 1: Revisão da Literatura da ‘Ajuda On Budget’

A Revisão da Literatura da ‘Ajuda On Budget’ destinou-se a:

- (a) **Documentar as orientações existentes de boas práticas que são relevantes para a incorporação da ajuda nos orçamentos dos países receptores.**

A *Secção A* analisa as orientações internacionais de boas práticas destinadas a colocar a ajuda ‘on budget’ e documenta a literatura sobre: gestão orçamental e financeira sólida e as implicações para a gestão da ajuda; o consenso sobre eficácia da ajuda e os princípios de boas práticas para colocar a ajuda ‘on budget’; e, como a ajuda ‘on budget’ é monitorada.

- (b) **Analisar as políticas e directrizes relevantes das principais agências multilaterais e bilaterais que afectam a incorporação da sua ajuda nos orçamentos governamentais.**

A *Secção B* fornece exemplos de diversas abordagens de doadores para colocar a ajuda ‘on budget’. As agências bilaterais cobertas são: Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Países Baixos, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. As organizações multilaterais cobertas são: Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco de Desenvolvimento Asiático (AsDB) e Banco de Desenvolvimento Inter-Americano (IDB), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (EC) e Nações Unidas (NU).

- (c) **Procurar e documentar experiências relevantes de esforços para capturar a ajuda nos orçamentos governamentais, focando principalmente países que não constituíram estudos de caso na consultoria principal da ‘Ajuda On Budget’, incluindo países de fora de África.**

A *Secção C* da Revisão da literatura suplementa os estudos de caso principais ao apresentar o perfil de outros seis países: *Região Africana*: Botswana, Senegal; *Região Asiática*: Bangladesh, Vietname; e *Região da América Latina*: Bolívia, Nicarágua.

⁴ Veja o Capítulo 4 para uma discussão sobre avaliações quantitativas e padronizadas disponíveis.

⁵ A Revisão da Literatura como componente independente foi possível devido ao apoio adicional do JICA.

Estrutura do Relatório de Síntese

1.8 Um ponto de partida essencial é haver clareza em relação a conceitos e definições. Portanto, o Capítulo 2 destaca as múltiplas dimensões da “ajuda on budget”, e a necessidade de precisão no uso desta e de outra terminologia. Isto está estreitamente ligado à análise das razões para colocar a ajuda ‘on budget’ apresentada no Capítulo 3. Este fornece o contexto e os critérios para avaliar a *qualidade* da captura da ajuda. O Capítulo 3 também destaca os diagnósticos dos doadores, orientações de boas práticas e metas mais relevantes.

1.9 Como referimos anteriormente, este estudo não efectuou uma análise quantitativa em cada país. No entanto, o Capítulo 4 analisa as evidências disponíveis sobre a extensão da captura da ajuda ao longo dos vários estágios no processo orçamental, e a qualidade dos sistemas de gestão das finanças públicas envolvidos. Isto fornece um pano de fundo essencial para os estudos de caso.

1.10 O Capítulo 5 explica a metodologia de investigação, incluindo a escolha dos países dos estudos de caso e a importância de conhecer as perspectivas e os interesses (e por conseguinte os incentivos) dos vários detentores de interesse envolvidos na ajuda e na orçamentação. A captura eficaz da ajuda ‘on budget’ é mais do que uma questão técnica: ela requer um bom conhecimento da organização institucional onde tem lugar.

1.11 O Capítulo 6 destaca as principais constatações e conclusões dos estudos de caso nacionais. No Anexo B, elas são apresentadas sistematicamente, país por país, e o Capítulo 6 foca portanto os principais factores que ajudaram ou dificultaram os esforços para assegurar que a ajuda seja utilmente capturada ao longo do ciclo orçamental.

1.12 Finalmente, com base nestas constatações, o Capítulo 7 apresenta as recomendações de boas práticas para os governos e agências de ajuda.

2. CONCEITOS BÁSICOS

Este capítulo explica os conceitos e a terminologia utilizados ao longo do relatório. Identifica as diferentes dimensões de ‘on budget’ e chama a atenção para alguns erros comuns.

Introdução

2.1 As discussões sobre “colocar a ajuda on budget” são quase sempre prejudicadas por inconsistências no uso de termos e conceitos. A Revisão da Literatura aponta as diferentes interpretações no seio dos doadores⁶ (veja também a discussão no Capítulo 5 mais adiante). Ela também nota que a falta de consenso sobre definições práticas foi um dos principais desafios enfrentados durante o primeiro inquérito sobre a implementação da Declaração de Paris. Neste Capítulo, portanto, explicamos os conceitos e definições principais utilizados neste estudo.

Ajuda

2.2 Para fins deste estudo, “ajuda” significa Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), tal como definido pelo Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.⁷ A AOD inclui doações e empréstimos (suaves), assim como contribuições em dinheiro e em espécie. A distinção entre estes diferentes tipos de ajuda é importante, visto que o uso de determinadas formas de AOD afecta a probabilidade de a ajuda ser capturada nos orçamentos.

2.3 Os indicadores e metas relevantes da Declaração de Paris abrangem toda a ajuda ao sector governamental (ver Caixa 2).

Caixa 2: Compromissos da Declaração de Paris cobrem toda a ajuda ao sector governamental

O compromisso da Declaração de Paris para colocar a ajuda ‘on budget’ cobre toda a ajuda que é desembolsada para o sector governamental, seja qual for a forma como ela é executada. A OCDE deu a seguinte definição dos “desembolsos para o sector governamental” que foram monitorados para as metas da ajuda ‘on budget’ no Inquérito de 2006:

Desembolso da AOD no âmbito de um acordo com o sector governamental, incluindo trabalhos, bens ou serviços delegados ou subcontratados pelo governo a outras entidades (p. ex. ONGs, empresas privadas).

O sector governamental é definido como: *administrações – ministérios, departamentos, agências ou municípios – autorizados a receber receitas ou realizar despesas em nome do governo central.* (OCDE Comité de Assistência ao Desenvolvimento, 2006b)

⁶ Para simplificar, utilizamos o termo “doador” para cobrir todas as agências de ajuda fornecendo AOD, incluindo empréstimos/créditos de AOD, assim como doações.

⁷ Doações ou empréstimos a países ou territórios na Parte I da Lista do CAD de Receptores da Ajuda (países em desenvolvimento) que:: (a) são realizados pelo sector oficial; (b) têm como objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e bem estar; (c) são concessionais em termos financeiros [se for um empréstimo, ter um elemento de doação (q.v.) de pelo menos 25 por cento]. Para além dos fluxos financeiros, a Cooperação Técnica (q.v.) está incluída na ajuda. As Doações, Empréstimos e créditos para fins militares não estão incluídos. (*Development Co-operation Directorate, DAC’s Glossary, www.oecd.org.*)

Diferentes dimensões de ‘on budget’

2.4 O estudo refere-se aos orçamentos governamentais oficiais. Em cada nível, deve ser aparente, a partir dos documentos orçamentais, se a ajuda foi ou não incorporada. Porém, isto não é tão simples assim:

- Os orçamentos podem ou não mostrar a ajuda como *fonte* de financiamento do orçamento de um modo geral, e/ou ligar o *uso* da ajuda a determinadas alíneas de despesa.
- Em qualquer dos casos, as apresentações podem ser muito agregadas ou bastante detalhadas.
- Pode também haver diferenças entre a apresentação do orçamento *ex ante* (antes da despesa ter lugar) e as várias apresentações *ex post*. A versão final do orçamento leva normalmente em conta os ajustamentos feitos durante o ano, e o registo das despesas reais em função do orçamento pode diferir de novo.

2.5 Além disso, raramente existe apenas um orçamento relevante:

- Os orçamentos frequentemente aparecem nas versões de esboço, final e emendadas.
- Pode haver uma multiplicidade de orçamentos governamentais. (Isto acontece normalmente nos sistemas federais ou noutros sistemas descentralizados.)
- Mesmo para um orçamento do governo central, existem numerosos executores orçamentais (e demoras até que a informação chegue até eles).

2.6 Além do mais, os documentos orçamentais devem ser vistos como marcos pontuais num processo orçamental contínuo. A ajuda pode estar representada mais ou menos eficazmente em diferentes estágios do processo orçamental. Consequentemente, a "ajuda on budget" tem diferentes dimensões. A Caixa 3 define as dimensões sobre as quais este estudo incide.

Caixa 3: Diferentes dimensões de ‘on budget’/captura da ajuda

Termo	Definição
‘On plan’	As despesas da ajuda programática e a projectos estão integradas nos planos e documentos de apoio das agências de despesa sobre as intenções de política por detrás das propostas de orçamento.
‘On budget’ ⁸	O financiamento externo, incluindo o financiamento a programas e projectos, bem como o seu uso previsto, estão registados na documentação do orçamento.
‘On parliament’ (ou ‘através do orçamento’)	O financiamento externo está incluído nas receitas e apropriações aprovadas pelo parlamento.
‘On treasury’	O financiamento externo é desembolsado para os principais fundos de receitas do governo e gerido através dos sistemas governamentais.
‘On accounting’	O financiamento externo é registado e contabilizado nos sistemas de contas do governo, de acordo com o sistema de classificação do governo.
‘On audit’	O financiamento externo é auditado pelo sistema de auditoria do governo.
On report	O financiamento externo está incluído nos relatórios <i>ex post</i> do governo.

Fonte: Inception Report (Mokoro Ltd, 2007).

⁸ Deve estar claro, com base no contexto, se o termo ‘on budget’ é aplicado num sentido mais geral do que esta definição indica. Nesta GPN, também se usa o termo ‘on budget’ para referir de maneira geral a utilização dos sistemas nacionais na gestão da ajuda.

2.7 Utilizamos esta estrutura nos estudos nacionais, e nas nossas análises de um modo geral. Ela demonstrou ser muito útil para esclarecer as ambiguidades que perturbam este tema, e forneceu também a estrutura para as constatações de cada país apresentadas no Anexo B.

2.8 A Caixa 3 não é exaustiva: existem outras dimensões do sistema governamental que também podem ser relevantes. ‘On procurement’ é um exemplo. As despesas financiadas externamente podem ou não seguir os procedimentos governamentais regulares de aprovisionamento, e vários estudos de caso notaram que a qualidade aparente dos sistemas de aprovisionamento governamentais teve também uma influência importante na captura da ajuda em outras dimensões.

Canais de desembolso

2.9 Ao discutir a dimensão ‘on treasury’, é importante ser preciso em relação aos vários canais de desembolso possíveis para a ajuda. Distinguimos três canais principais:

- O Canal 1 é o canal normal utilizado para as despesas financiadas pelo próprio governo. A ajuda é desembolsada para o ministério das finanças do governo (ou “tesouro”), de onde segue, através dos procedimentos governamentais regulares, para os ministérios, departamentos ou agências (MDAs) responsáveis pela execução orçamental. Note que os fundos do Canal 1 podem estar ou não vinculados a despesas específicas.
- No Canal 2, os fundos externos são fornecidos directamente a um MDA particular – muitas vezes um ministério sectorial,⁹ e geridos através de contas especiais fora do sistema governamental regular. Assim, o Canal 2, embora nas mãos de um órgão governamental, não segue os procedimentos governamentais normais.
- No Canal 3, a despesa é realizada pela própria agência doadora ou por agentes não governamentais em sua representação. Os bens ou serviços são entregues ao Governo em espécie, mas o governo não manuseia ele próprio os fundos.

2.10 É importante notar que:

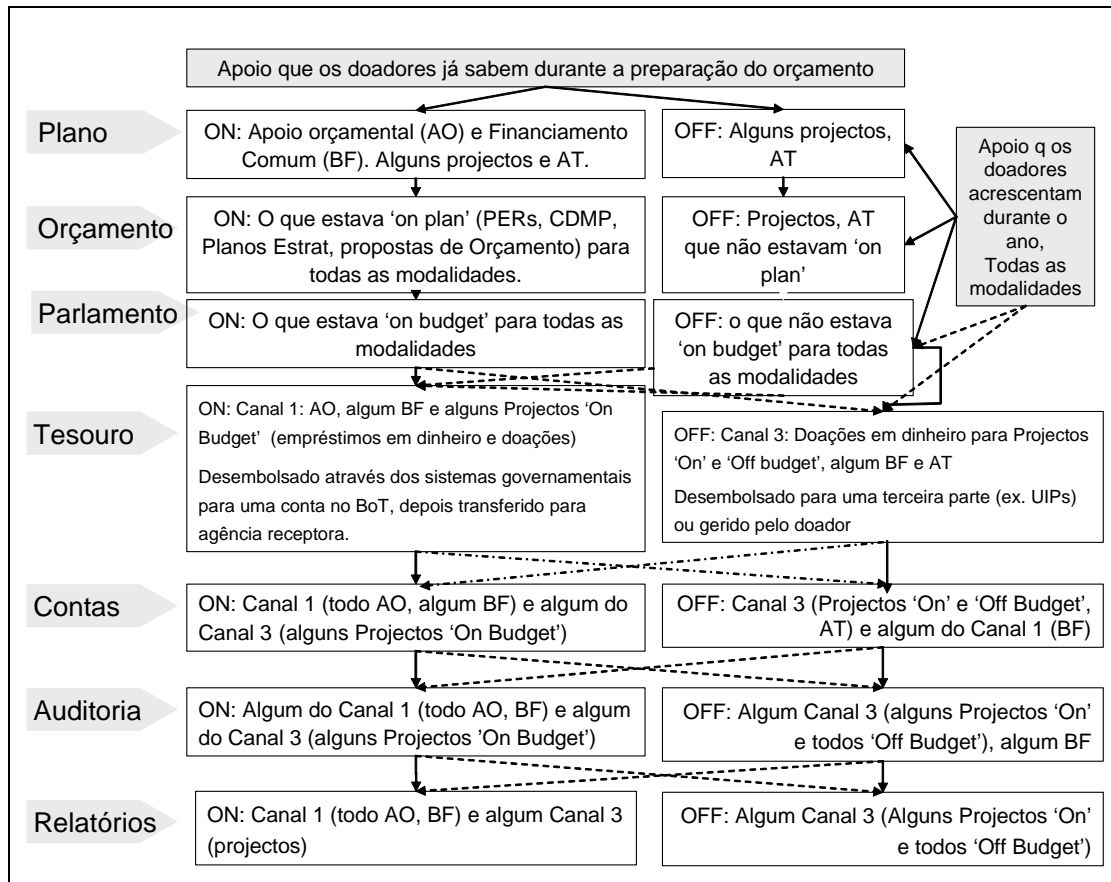
- Os fundos que são desembolsados através do governo não seguem necessariamente os canais governamentais regulares, e podem ou não estar ‘on budget’. Isto aplica-se especialmente aos fundos do Canal 2, mas pode-se aplicar também ao Canal 1.¹⁰
- Os fundos que não são desembolsados através do governo (Canal 3) estão muitas vezes completamente “off-budget”, mas não necessariamente. É possível que esses fundos estejam previstos nos planos governamentais e estejam registados nos orçamentos e contas do governo.

Padrões complexos da captura da ajuda

2.11 A ajuda pode ser capturada em algumas das dimensões definidas na Caixa 3 acima, mas não em todas. Existe um grande número de permutas possíveis, e as constatações dos estudos nacionais reflectem esta complexidade. A Caixa 4 ilustra o padrão encontrado na Tanzânia.

⁹ Os fundos do Canal 2 podem ser administrados por uma unidade de implementação do projecto (UIP) sob o controle do governo.

¹⁰ Por exemplo, os projectos do sistema das NU que seguem os procedimentos de “execução nacional” estão normalmente ‘off-treasury’, e muitas vezes também ‘off-budget’ em outras dimensões relevantes.

Caixa 4: Padrões complexos da captura da ajuda na Tanzânia

Fonte: Estudo de Caso Ajuda On Budget da Tanzânia.

Erros a evitar

2.12 A discussão sobre colocar a ajuda 'on budget' é muitas vezes confusa devido à falta de conhecimento das questões. Os parágrafos seguintes esclarecem cinco destas confusões.

- (a) **"Ajuda on budget" não é sinónimo de apoio orçamental.** Para citar a definição utilizada na avaliação do apoio orçamental geral feita pela OCDE CAD:

As características gerais do **apoio orçamental** são que ele é canalizado directamente para os governos parceiros utilizando os seus próprios sistemas de alocação, aprovisionamento e contabilidade, e que não está ligado a actividades de projectos específicos. Todos os tipos de apoio orçamental incluem a transferência de uma quantia em moeda externa; as diferenças [p. ex. entre apoio orçamental geral e sectorial] surgem em relação ao grau de vinculação e aos níveis e foco do diálogo de políticas e condicionalidade. (IDD & Associates, 2006)

Assim, o apoio orçamental está, por definição, 'on budget'.¹¹ Porém, outras modalidades de ajuda, incluindo a ajuda a projectos, assistência técnica e outras formas de ajuda em espécie podem também estar 'on budget'.

- (b) O "apoio orçamental sectorial", da mesma forma, deve estar 'on budget' por definição. Porém, o termo **"apoio orçamental sectorial"** é muitas vezes utilizado **inadequadamente**:

¹¹ Contudo, este estudo encontrou exemplos em que o apoio orçamental não estava claramente visível nos documentos orçamentais como fonte de financiamento.

- Parte da definição padrão do apoio orçamental (ver acima) é que ele não está ligado a actividades específicas de projectos. Contudo, em alguns países, o termo “apoio orçamental sectorial” é utilizado para descrever financiamento que está estreitamente vinculado *ex ante* a alíneas orçamentais específicas.¹²
 - Igualmente, o apoio orçamental sectorial, por definição, utiliza os próprios sistemas governamentais de alocação, aprovisionamento e contabilidade. Porém, os arranjos de financiamento comum que não utilizam os sistemas governamentais regulares são muitas vezes descritos indevidamente como apoio orçamental sectorial.
- (c) **O termo Abordagem Sectorial (SWAp) não é sinónimo de financiamento conjunto (ou fundos comuns).** A discussão sobre se a ajuda está ou não ‘on budget’ deve considerar os instrumentos de ajuda específicos, porém um SWAp não é em si mesmo um instrumento de ajuda específico mas uma forma de trabalhar ao nível sectorial. Um SWAp pode ser apoiado por uma variedade de instrumentos de ajuda: um fundo conjunto dos doadores é uma possibilidade, mas um SWAp pode também (e ao mesmo tempo) ser apoiado por outros instrumentos, incluindo projectos e apoio orçamental geral ou sectorial. (OCDE Comité de Assistência ao Desenvolvimento, 2006b)
- (d) **Os projectos não estão necessariamente ‘off-budget’.** O uso de sistemas paralelos é uma característica muito comum dos projectos financiados externamente, e passar por cima dos sistemas nacionais constitui muitas vezes a razão para o uso da modalidade de projectos. Contudo, é perfeitamente possível a ajuda a projectos estar ‘on budget’ em alguns ou em todos os estágios do ciclo orçamental. É portanto bastante incorrecto deduzir que o uso de sistemas paralelos é uma característica automática da ajuda a projectos.¹³ Utilizando a terminologia dos projectos deste modo pode facilmente contribuir para a concepção errada de que a mudança para o apoio orçamental é a única forma de trazer mais ajuda ‘on budget’.
- (e) **Colocar a ajuda ‘on budget’ não é apenas uma questão de os doadores informarem os governos sobre os seus desembolsos da ajuda.** Existe uma diferença fundamental entre reportar a ajuda ‘on budget’ (fornecendo informação que pode ser incluída nos documentos orçamentais), e integrar a ajuda ‘on budget’ (usando realmente os sistemas governamentais nos diversos estágios do ciclo orçamental). Reportar e integrar não são actividades mutuamente exclusivas, mas reportar não irá necessariamente resultar nos mesmos benefícios que podem ser alcançados com a integração. (Veja a discussão adicional no Capítulo 5 adiante, especialmente a Caixa 17.)

¹² Veja os estudos de caso da ‘Ajuda On Budget’ para o Mali e Burkina Faso.

¹³ Alguns dos estudos de caso nacionais fornecem exemplos deste tipo de uso. Assim, o estudo de caso do Gana referiu:

No Gana, um projecto é definido como um conjunto de actividades com um objectivo comum, gerido por uma unidade de implementação do projecto e financiado com recursos que são mantidos em contas bancárias separadas (normalmente em nome do governo) não ligadas ao Fundo Consolidado. (Estudo de Caso ‘Ajuda On Budget’ do Gana)

Uma utilização semelhante foi encontrada no Mali. (Estudo de Caso ‘Ajuda On Budget’ do Mali)

3. PORQUE RAZÃO A AJUDA DEVE ESTAR 'ON BUDGET'?

Este capítulo explica as razões para colocar a ajuda 'on budget' e aponta os principais compromissos internacionais que contribuem para colocar a ajuda 'on budget'.

Introdução

3.1 Avaliar se a ajuda é utilmente capturada no processo orçamental requer um conhecimento das razões pelas quais a sua captura é desejável. Este Capítulo resume as razões que são dadas para colocar a ajuda 'on budget'. Elas estão enraizadas nos padrões internacionalmente aceites de gestão das finanças públicas (GFP) que se aplicam de igual modo a países ricos e pobres e tanto aos recursos internos como externos. Eles estão reflectidos em muitas agendas de reforma de GFP dos governos, nos critérios para avaliar os sistemas de GFP (especialmente o diagnóstico PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability) e em compromissos internacionais de eficácia da ajuda (condensados na Declaração de Paris, assinada pelos governos dos países em desenvolvimento assim como pelos seus parceiros da ajuda).

Razões para capturar a ajuda¹⁴

3.2 A sabedoria convencional em relação à colocação da ajuda 'on budget' baseia-se em duas correntes interactivas de pensamento – sobre gestão das finanças públicas, e sobre eficácia da ajuda. Os argumentos de GFP subjacentes dizem respeito à abrangência, transparência e responsabilização das actividades financeiras governamentais. Eles são reforçados pelos argumentos de eficácia da ajuda para fortalecer os sistemas governamentais.

Gestão orçamental e financeira sólida

3.3 Existe o consenso de que a gestão orçamental e financeira sólida se baseia nos seguintes princípios:

- Os orçamentos devem ser *abrangentes* – incluir receitas e despesas – para permitir aos governos efectuar uma boa gestão macro-económica e promover a eficiência da alocação.
- A *transparência* fiscal – todos os dirigentes terem acesso às informações relevantes – é um factor decisivo para melhorar a gestão fiscal. .
- A transparência é também importante para garantir a *prestação de contas* – as decisões e suas bases, resultados e custos devem ser acessíveis, claros e comunicados a toda a comunidade – de modo que os dirigentes assumem a responsabilidade.

3.4 A ajuda é uma percentagem substancial dos recursos públicos em muitos países em desenvolvimento e assim a forma como a ajuda é gerida é uma determinante importante da gestão das finanças públicas global. Estes princípios de boas práticas implicam portanto que a ajuda deve estar 'on budget'.¹⁵ Se a ajuda não estiver 'on budget', ela não pode ser abrangente, não pode haver total transparência da informação e nem os dirigentes podem ser responsabilizados. A não captura da ajuda tem repercussões sobre a eficácia dos recursos internos (a sua alocação é menos eficiente se for baseada apenas numa visão parcial) e frequentemente conduz a padrões insustentáveis de despesa.

¹⁴ Veja a Revisão da Literatura para uma discussão mais ampla.

¹⁵ A colocação da ajuda 'on budget' como boa prática foi identificada na década de 1990 nos textos determinantes sobre gestão das finanças públicas elaborados por Schick (1998), Banco Mundial (1998) e Fundo Monetário Internacional (1998). Veja a Revisão da Literatura para mais detalhes.

Eficácia da ajuda

3.5 É do interesse dos próprios receptores maximizar a eficácia da ajuda ao combinar eficazmente a ajuda com os recursos internos. Por sua vez, os doadores têm um interesse em termos de desenvolvimento assim como fiduciário na qualidade da gestão financeira pública dos países parceiros. A OCDE declarou em 2006: *Uma gestão eficaz das finanças públicas é crucial para os países que procuram reduzir a pobreza. É fundamental para o desempenho governamental assim como para uma boa entrega da ajuda.* (OCDE Comité de Assistência ao Desenvolvimento, 2006b)

3.6 A iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), que foca a capacidade dos sistemas governamentais em alocar os recursos às actividades em prol dos pobres, assim como a abordagem da Estratégia de Redução da Pobreza (PRS) que ajuda a ligar as prioridades com os recursos internos e externos, têm contribuído para concentrar a atenção na orçamentação estratégica governamental e na eficiência de alocação. Consequentemente, os doadores têm dado mais atenção à abrangência e transparência dos orçamentos governamentais, e, relacionado com isto, até que ponto a ajuda está ou não ‘on budget’.

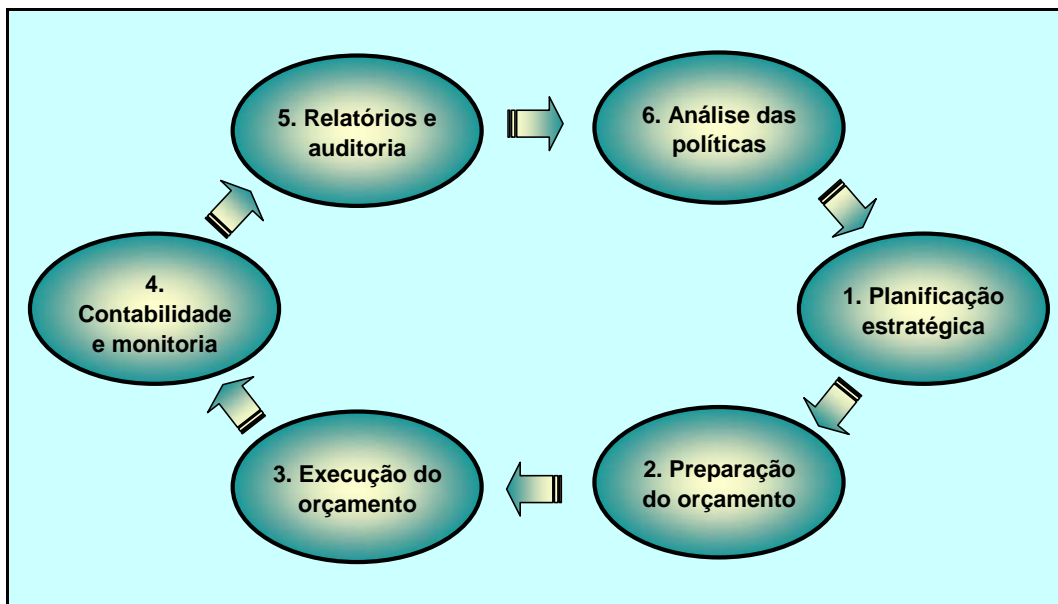
3.7 Um objectivo importante da abordagem de PRS é fornecer uma estrutura para facilitar o alinhamento dos doadores com as prioridades nacionais e facilitar o uso pelos doadores dos sistemas nacionais para a entrega da ajuda. As avaliações sobre a eficácia da ajuda na década de 1990 concluíram que parte do problema eram as modalidades de ajuda não apropriadas. Por vezes, a não captura da ajuda no sistema de contabilidade governamental era uma consequência directa dos arranjos financeiros dos doadores, na medida em que a prestação de contas aos doadores era feita em detrimento da transparência e prestação de contas no país receptor (Fundo Monetário Internacional, 1998). Houve também a questão da coordenação dos doadores, em que a multiplicidade dos doadores e os seus numerosos programas e projectos tornavam difícil monitorar quanto estava sendo gasto e em quê. Para os governos, isto fazia desviar a atenção da gestão dos seus próprios recursos e contribuía para prejudicar a sua capacidade de formular e implementar políticas coerentes.

3.8 Assim, existe hoje um consenso geral de que a ajuda eficaz depende da apropriação nacional da estratégia assim como da liderança nacional da gestão da ajuda. Os princípios de boas práticas adoptados no Fórum de Alto Nível de Roma em 2003, e posteriormente desenvolvidos no Fórum de Alto Nível de Paris em 2005, baseiam-se no princípio de alinhamento dos doadores com as estratégias e sistemas dos países parceiros com vista a garantir esta apropriação nacional. O uso dos sistemas nacionais é visto como uma forma importante de os fortalecer. É também visto como uma forma de garantir a sustentabilidade, dado que as actividades paralelas frequentemente desaparecem quando o financiamento externo termina.

A ajuda e o ciclo orçamental

3.9 Como está implícito nas dimensões apresentadas na Caixa 3 (ver Capítulo 2 atrás), o alinhamento da ajuda com os sistemas governamentais deve ser visto no contexto do ciclo orçamental. A ajuda pode estar (mais ou menos) alinhada com o sistema governamental durante alguns estágios do ciclo orçamental e não durante outros – como ilustrou a Caixa 4 para o caso da Tanzânia. A justificação para o alinhamento da ajuda com os sistemas governamentais é um pouco diferente consoante os diversos estágios do ciclo – como mostra a Caixa 5.

Caixa 5: Captura da ajuda e ciclo orçamental



Estágio	Importância da captura da ajuda
1. Planificação estratégica	Mobilização de recursos; disciplina macro-económica; integração da ajuda financiada e dos programas financiados pelo governo; coerência de políticas; eficiência de alocação.
2. Preparação do orçamento	Mobilização de recursos; disciplina fiscal; integração da ajuda financiada e dos programas financiados pelo governo; eficiência da alocação; coerência das políticas e dos gastos; avaliação da capacidade de despesa; sustentabilidade financeira, incluindo ligações entre as despesas de capital e futuras despesas correntes; clareza sobre os compromissos de co-financiamento do governo; decisões das autoridades executivas sobre <i>trade-offs</i> provocados pela visão da ajuda; escrutínio parlamentar.
3. Execução do orçamento	Desembolso oportuno da ajuda, projecções integradas dos fluxos de dinheiro; fortalecimento da planificação operacional; fortalecimento dos sistemas de aprovisionamento, compromisso e pagamento, custos de transação menores; melhor eficiência através da implementação coerente dos programas.
4. Contabilidade e monitoria	Sistemas de contabilidade melhorados; informação financeira integrada; monitoria e responsabilização do desembolso da ajuda; monitoria das transferências da ajuda para os órgãos de nível inferior; monitoria abrangente e integrada dos programas de despesa para identificar os problemas cedo.
5. Relatórios e auditoria	Prestação de contas da execução do orçamento e alcance de resultados em termos de políticas.
6. Análise de políticas	Compreensão da eficácia da ajuda, e contribuição da ajuda para os resultados globais (contribuir para a planificação estratégica).

3.10 A captura da ajuda em qualquer destes pontos poderá ou não ter os efeitos desejados consoante:

- A qualidade da informação capturada, em termos da sua abrangência, credibilidade (previsibilidade), nível de desagregação e detalhe, etc.
- A habilidade para fazer uso da informação, que dependerá da sua oportunidade e acessibilidade (quem tem a informação, e em que estágio do processo relevante).

- A qualidade da informação e processos relativos aos recursos não relacionados com a ajuda. Os benefícios de capturar a ajuda poderão ser reduzidos se os processos para gerir os recursos internos não estiverem funcionais.

Padrões e metas internacionais

Padrões para a Gestão das Finanças Públicas

3.11 No âmbito da iniciativa de Despesa Pública e Prestação de Contas Financeira (PEFA), foi criada uma Estrutura para Medição do Desempenho padronizada da GFP em Junho de 2005.¹⁶ Esta estrutura inclui um conjunto de indicadores de alto nível (28 indicadores para o desempenho dos parceiros e 3 indicadores para o desempenho dos doadores) que se baseia numa série de exercícios de avaliações anteriores e padrões internacionais (ver Revisão da Literatura, Anexo B, para mais detalhes). A Estrutura do PEFA mede o desempenho operacional dos sistemas, processos e instituições de GFP de acordo com as seis dimensões principais do desempenho da GFP: credibilidade; abrangência e transparência; orçamentação baseada na política, previsibilidade e controle na execução orçamental; contabilidade, registos e formulação de relatórios; e escrutínio externo e auditoria.

3.12 O conjunto completo de indicadores PEFA é apresentado na Caixa 6, estando assinalados quais os indicadores com maior relevância directa para colocar a ajuda ‘on budget’. Contudo, nenhum destes indicadores aborda exclusiva ou precisamente uma dimensão da colocação da ajuda ‘on budget’. Portanto, eles devem ser interpretados com cuidado (ver discussão mais detalhada no Capítulo 4 a seguir).

3.13 Vários indicadores PEFA são directamente relevantes na medida em que indicam até que ponto a ajuda é capturada no sistema orçamental. Os indicadores podem também ser indirectamente relevantes pelo facto de lançarem luz sobre aspectos do sistema de GFP subjacente que afectam a possibilidade de trazer a ajuda ‘on budget’, ou a qualidade da sua captura no sistema orçamental. A relevância particular de cada um dos indicadores realçados é a seguinte:

Indicador		Relevância
PI-5	Classificação do orçamento	‘on budget’, ‘on account’
PI-6	Abrangência da informação contida na documentação orçamental	‘on plan’, ‘on budget’, ‘on parliament’
PI-7	Captura da informação das receitas e despesas dos projectos financiados pelos doadores, mesmo quando não estão tecnicamente ‘on budget’ ou são geridos fora da gestão orçamental e sistema de contabilidade do governo.	‘on budget’, ‘on account’, ‘on report’
PI-27	Escrutínio legislativo da lei orçamental anual	‘on parliament’
PI-28	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria anuais	‘on parliament’, ‘on audit’
D-1	Previsibilidade do apoio orçamental	‘on plan’, ‘on budget’
D-2	Até que ponto os doadores fornecem informação financeira para elaborar orçamentos e relatórios sobre a ajuda a projectos e programas.	‘on plan’, ‘on budget’, ‘on parliament’, ‘on audit’, ‘on report’
D-3	Percentagem dos fundos da ajuda que são geridos através do uso dos procedimentos nacionais	‘on budget’, ‘on treasury’, ‘on audit’

¹⁶ A Estrutura foi desenvolvida entre 2003 e 2005 através de amplas consultas, incluindo com o Empreendimento Conjunto do CAD sobre a GFP, um grupo de peritos africanos em GFP, e representantes do Leste Europeu e da Ásia central. Foram também recebidos comentários de profissionais do Banco Mundial, FMI e outros parceiros do PEFA, agências governamentais e organizações profissionais. (Secretariado do PEFA, 2006a)

Caixa 6: Síntese do Conjunto dos Indicadores PEFA

A. RESULTADOS DA GFP: Credibilidade do orçamento	
PI-1	Resultado das despesas agregadas comparado com o orçamento original aprovado
PI-2	Composição do resultado das despesas comparado com o orçamento original aprovado
PI-3	Resultado das receitas agregadas comparado com o orçamento original aprovado
PI-4	Levantamento e monitoria do atraso nos pagamento de despesas
B. QUESTÕES TRANSVERSAIS: Abrangência e Transparência	
PI-5	Classificação do orçamento
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação orçamental NB a cobertura ou não dos fundos da ajuda não entra explicitamente neste indicador.
PI-7	Extensão das operações governamentais não reportadas NB este é o indicador chave de “captura” dos fundos dos doadores nos relatórios orçamentais.
PI-8	Transparência das relações fiscais inter-governamentais
PI-9	Supervisão do risco fiscal agregado por outras entidades do sector público.
PI-10	Acesso do público a informação fiscal chave
C. CICLO ORÇAMENTAL	
C(i) Orçamentação baseada na política	
PI-11	Organização e participação no processo orçamental anual
PI-12	Perspectiva plurianual na planificação fiscal, política de despesa e orçamentação
C(ii) Previsibilidade e Controle na Execução do Orçamento	
PI-13	Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes
PI-14	Eficácia das medidas para o registo dos contribuintes e avaliação dos impostos.
PI-15	Eficácia na colecta de impostos
PI-16	Previsibilidade na disponibilidades de fundos para o compromisso de despesas
PI-17	Registo e gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias
PI-18	Eficácia do controlo das folhas de pagamento
PI-19	Concorrência, custo-benefício e controles no aprovisionamento
PI-20	Eficácia dos controles internos das despesas não salariais e da gestão do património
PI-21	Eficácia da auditoria interna
C(iii) Contabilidade, Registos e Formulação de Relatórios	
PI-22	Oportunidade e regularidade da conciliação de contas
PI-23	Disponibilidade da informação sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços
PI-24	Qualidade e oportunidade dos relatórios orçamentais durante o exercício
PI-25	Qualidade e oportunidade das demonstrações financeiras anuais
C(iv) Escrutínio Externo e Auditoria	
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento das auditorias externas
PI-27	Escrutínio legislativo da lei orçamental anual
PI-28	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externos
D. PRÁTICAS DOS DOADORES	
D-1	Previsibilidade do Apoio Orçamental Directo
D-2	Informação financeira fornecida pelos doadores para a orçamentação e relatórios sobre a ajuda a projectos e programas
D-3	Percentagem da ajuda que é gerida através do uso de procedimentos nacionais

Fonte: Secretariado do PEFA, 2006a.

Caixa 7: Compromissos da Declaração de Paris para colocar a ajuda ‘on budget’

Apropriação

(14) *Os países parceiros comprometem-se a:*

- Exercer a liderança no desenvolvimento e implementação das suas estratégias nacionais de desenvolvimento, através de processos consultivos amplos.
- Dirigir a coordenação da ajuda a todos os níveis, bem como os outros recursos para o desenvolvimento, em diálogo com os doadores e fomentando a participação da sociedade civil e do sector privado.

(15) *Os doadores comprometem-se a:*

- Respeitar a liderança dos países parceiros e ajudá-los a reforçar a sua capacidade de a exercerem.

Alinhamento

Os doadores alinham-se com as estratégias dos países parceiros

(16) *Os doadores comprometem-se a:*

- Basear o seu apoio global – estratégias nacionais, diálogos sobre políticas e programas de cooperação para o desenvolvimento – nas estratégias nacionais de desenvolvimento dos países parceiros e nas revisões periódicas do progresso constatado na execução destas estratégias (Indicador 3).

Os doadores utilizam sistemas reforçados dos países

(21) *Os doadores comprometem-se a:*

- Utilizar, tanto quanto possível, os sistemas e procedimentos dos países parceiros. Quando não seja viável o uso dos sistemas dos países parceiros, convém estabelecer salvaguardas e medidas adicionais que contribuam para fortalecer, em vez de prejudicar, os sistemas e procedimentos dos países.
- Evitar, na máxima extensão, criar estruturas especificamente encarregadas da administração quotidiana e da execução dos projectos e programas financiados pela ajuda.

Reforçar a capacidade de gestão das finanças públicas

(25) *Os parceiros comprometem-se a:*

- Publicar atempadamente informações transparentes e fiáveis sobre a execução do orçamento.

(26) *Os doadores comprometem-se a:*

- Fornecer uma lista indicativa fiável de compromissos relativos à ajuda, dentro de um quadro plurianual, e desembolsar a ajuda segundo um calendário previsível e em tempo oportuno, de acordo com os programas acordados.
- Confiar do modo mais amplo possível nos mecanismos orçamentais e contabilísticos transparentes dos governos dos países parceiros.

Harmonização

Os doadores implementam disposições comuns e simplificam procedimentos

(32) *Os doadores comprometem-se a:*

- Aplicar, onde seja possível, disposições comuns à escala nacional para planear, financiar (por ex. disposições de financiamento conjunto), desembolsar, supervisionar, avaliar e informar o governo sobre as actividades dos doadores e os fluxos da ajuda. O uso crescente de modalidades de ajuda baseadas em programas pode contribuir para este esforço.

Reforçar a eficácia da ajuda nos Estados frágeis

(39) *Os doadores comprometem-se a:*

- Evitar actividades que prejudiquem a criação de instituições nacionais, tais como as que têm por efeito passar por cima dos processos orçamentais nacionais ou pagar salários muito elevados ao pessoal local.

Gestão centrada nos Resultados

(44) *Os países parceiros comprometem-se a:*

- Ligar mais estreitamente as estratégias de desenvolvimento nacional e os processos orçamentais anuais e multianuais.

Responsabilidade Mútua

(48) *Os países parceiros comprometem-se a:*

- Reforçar adequadamente o papel das instâncias parlamentares na elaboração das estratégias nacionais de desenvolvimento e/ou orçamentos.

(49) *Os doadores comprometem-se a:*

- Fornecer atempadamente informações transparentes e detalhadas sobre os fluxos de ajuda, a fim de as autoridades dos países parceiros poderem apresentar informações orçamentais completas aos seus parlamentos e cidadãos.

Fonte: Fórum de Alto Nível, 2005.

3.14 Vários dos outros indicadores PEFA também influenciam os benefícios potenciais da colocação da ajuda ‘on budget’ e a disposição dos doadores em colocar a ajuda ‘on budget’. (Por exemplo, PI-12 – perspectiva plurianual na planificação fiscal, política de despesa e orçamentação – é muito relevante para a dimensão ‘on plan’.) Além disso, a pontuação para a maioria dos indicadores baseia-se em diversas sub-componentes. Nalguns casos, pode valer a pena destacar indicadores específicos (por exemplo, a componente (i) do indicador P-7 não se relaciona com a ajuda, mas a componente (ii) foca explicitamente a captura da ajuda nos relatórios fiscais).

Compromissos e metas relevantes da Declaração de Paris

3.15 A Declaração de Paris inclui uma variada gama de compromissos recíprocos pelas agências de ajuda e governos parceiros. Eles são relevantes para colocar a ajuda ‘on budget’ em todos os estágios do ciclo orçamental (ver Caixa 7 acima).

3.16 A Declaração de Paris é apoiada por um conjunto de 12 indicadores com metas para 2010, desenvolvidos para acompanhar e encorajar o progresso em relação ao conjunto mais amplo de compromissos de parceria. Três destes indicadores dizem respeito directamente à colocação da ajuda ‘on budget’, como mostra a Caixa 8.

Caixa 8: Indicadores e metas da Declaração de Paris para a colocação da ajuda ‘on budget’

Indicador	Monitorar	Meta
Indicador 3: Os fluxos da ajuda estão alinhados com as prioridades nacionais	A diferença entre o que foi desembolsado pelos doadores para o sector governamental e o que foi realmente registado no orçamento anual pelo governo.	Reduzir para metade a percentagem dos fluxos de ajuda para o sector governamental não registada no(s) orçamento(s) do governo (com pelo menos 85% registada ‘on budget’)
Indicador 5a: Uso dos sistemas nacionais de GFP	O volume da ajuda e a percentagem dos doadores que usa o sistema de GFP do país parceiro como percentagem do total da ajuda dada ao sector governamental. Examinar as três componentes dos procedimentos de GFP do país: i) Procedimentos nacionais de execução orçamental ii) Procedimentos nacionais de elaboração de relatórios iii) Procedimentos nacionais de auditoria.	Pontuação 5+ - todos os doadores usam os sistemas de GFP dos países parceiros e uma redução de dois terços na % da ajuda ao sector público que não usa os sistemas de GFP dos países parceiros; Pontuação 3.5–4.5: 90% de todos os doadores, e uma redução de um terço ¹⁷
Indicador 7: A ajuda é mais previsível	A diferença entre a ajuda prevista e a ajuda efectivamente desembolsada e registada nos sistemas de contabilidade nacionais. (Focar especificamente a previsibilidade ao longo do ano dos fluxos de ajuda ao sector governamental.)	Reduzir para metade a percentagem da ajuda não desembolsada durante o ano fiscal para o qual estava prevista.

Fonte: Fórum de Alto Nível, 2005; OCDE Comité de Assistência ao Desenvolvimento, 2006a.

¹⁷ Esta pontuação é do Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) do Banco Mundial. Veja a Caixa 11 no Capítulo 4 mais adiante.

Outros padrões internacionais

3.17 Existem outros padrões e processos internacionais que também focam a questão da colocação da ajuda ‘on budget’. O Código e Manual de Boas Práticas do FMI sobre transparência fiscal (introduzido pela primeira vez em 1998, e revisto em Abril de 2007) contem novas recomendações para melhorar os padrões para reportar o financiamento externo, apelando para a identificação separada da ajuda no orçamento.¹⁸ Igualmente relevante foi o trabalho a nível dos Padrões Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) de 2003 para que os relatórios financeiros sobre o dinheiro em caixa introduzissem informações obrigatórias e opcionais (“encorajadas”) sobre a assistência oficial ao desenvolvimento. Os padrões relativos ao dinheiro em caixa são especialmente relevantes para os países em desenvolvimento dado que a vasta maioria dos seus governos não possui sistemas de *accruals*. (Veja também a Caixa 30 no Capítulo 6 mais adiante.)

3.18 Em seguida, no Capítulo 4, passamos em revista o que se sabe sobre o desempenho internacional com base nos indicadores e metas principais da ajuda ‘on budget’ atrás descritos.

¹⁸ 3.1.4 *Os recibos, de todas as principais fontes de receita, incluindo actividades relacionadas com recursos e assistência externa, devem ser identificados separadamente na apresentação do orçamento anual.* (Fundo Monetário Internacional, 2007b)

4. QUANTA AJUDA ESTÁ 'ON BUDGET'?

Este capítulo descreve de um modo geral os esforços internacionais para monitorar a percentagem da ajuda que está 'on budget' e esboça algumas conclusões preliminares.

Introdução

4.1 Este Capítulo reúne os dados internacionais dos vários instrumentos de diagnóstico e levantamentos. Ele compara os dados para os dez principais estudos de caso nacionais, mais alguns elementos de comparação adicionais. É necessário fazer alguns avisos iniciais: (a) na maioria dos casos, os dados não foram desenhados para permitir comparações internacionais, e portanto devem ser tratados com muito cuidado; (b) igualmente, há falta de sequências temporais confiáveis dentro dos países; (c) os estudos de casos da Ajuda On Budget, e outros observadores, realçaram outras fraquezas no conjunto principal de indicadores do inquérito de base sobre a implementação da Declaração de Paris.

Inquérito sobre a Implementação da Declaração de Paris

O Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris em 2006

4.2 O Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris em 2006 refere-se aos fluxos de ajuda em 2005. Foram recolhidos dados de 34 países auto-selecionados e de uma lista abrangente de organizações doadoras, cobrindo 37% do programa de ajuda global (OCDE, 2007a). Dos dados disponíveis sobre as experiências nacionais de colocação da ajuda 'on budget', a monitoria da Declaração de Paris é o único levantamento quantitativo cobrindo vários países (e doadores).

4.3 Contudo, este inquérito experimentou dificuldades na consistência da aplicação de definições. A sua flexibilidade tolerante em relação à aplicação local de definições torna os seus dados inadequados para a comparação entre países. O relatório do inquérito recomenda uma padronização mais rigorosa das medidas para a próximo inquérito (que será realizado em 2008).¹⁹ Estes problemas já inviabilizaram a possibilidade de comparações fiáveis, mesmo ao nível de cada país, entre os dados de 2006 e de 2008 em relação aos indicadores mais relevantes para a colocação da ajuda 'on budget'.

Desempenho dos países

4.4 A Caixa 9 mostra os dados da monitoria da Declaração de Paris (DP) para os dez principais estudos de caso nacionais. O inquérito foi desenhado com o objectivo de criar uma base para medir o progresso sobre os indicadores da DP; o seu ano de referência é 2005 (ou AF 2004/05 quando o ano fiscal não coincide com o ano calendário). As categorias do inquérito correspondem apenas aproximadamente a algumas das dimensões 'on budget' identificadas no presente estudo. Além disso, a forma como os dados de base são avaliados inclui algumas tendências optimistas:

- O indicador não distingue entre os registos optimistas ou pessimistas da ajuda no orçamento. Além disso, a ajuda registada como gasta pode não ser a mesma (em termos de fonte ou de uso) da ajuda prevista no orçamento. Assim, a semelhança entre os totais *ex ante* e *ex post* pode ser pura coincidência.
- Como a Revisão da Literatura menciona, os países tiveram permissão para uma certa liberdade na interpretação das definições, e os próprios autores do inquérito afirmam que isto provavelmente fez subir a pontuação (especialmente nos critérios aplicados ao uso dos sistemas nacionais).

¹⁹ Veja a Revisão da Literatura (especialmente a Caixa 8) para uma análise mais completa.

4.5 As dúvidas sobre a fiabilidade dos dados da Declaração de Paris cresceram ainda mais com as observações dos vários estudos de caso nacionais da Ajuda On Budget:

- Os relatórios do Gana e do Mali notaram a falta de transparência na forma como a pontuação relativa à DP foi calculada; isso dificulta a verificação da pontuação, e irá causar problemas para garantir a possibilidade de comparação dentro do país entre este levantamento e os próximos.
- Para o Uganda, alguns doadores reportaram, em particular o Banco Mundial, que a ajuda a projectos utilizou os sistemas de execução orçamental do governo, mas isso não é verdade, e o inquérito de um modo geral parece fazer uma avaliação demasiado optimista da captura da ajuda (veja Estudo de Caso Ajuda On Budget do Uganda, Caixa 7).
- O relatório do Ruanda destaca as reservas (por parte do governo do Ruanda e também de alguns doadores) sobre a quantidade de ajuda que está correctamente classificada como “ajuda ao sector governamental”. Isto provoca uma grande diferença no denominador para calcular a percentagem da ajuda ‘on budget’, e pode representar uma enorme diferença para a pontuação de alguns doadores.
- O estudo da África do Sul constata que a ajuda não é sistematicamente incorporada no orçamento. Contudo, a pontuação do inquérito da DP para o indicador 3 deve-se ao facto de alguma informação agregada sobre fluxos anteriores, actuais e previstos para o Fundo de Reconstrução de Desenvolvimento (RDP – um fundo criado ao nível nacional para receber fluxos de ajuda) aparecer em algumas tabelas na Revisão do Orçamento.

Desempenho dos doadores

4.6 A Caixa 10 mostra o desempenho de alguns doadores em relação aos indicadores 3, 5a e 7 da Declaração de Paris. Estes dados têm as mesmas limitações que os dados de desempenho dos países. Além disso, eles baseiam-se num sub-conjunto (auto-seleccionado) de países aos quais as agências fornecem ajuda, e portanto não podem ser considerados como representativos do portfólio global de cada agência.

Dados consolidados sobre o desempenho da GFP

4.7 A Caixa 11 consolida os pontos da monitoria da Declaração de Paris com outros pontos diagnósticos da GFP em relação a indicadores que medem a extensão da captura da ajuda no orçamento. O conjunto de dados inclui os Planos de Avaliação e Acção (AAPs) do HIPC, as Country Policy and Institutional Assessments (CPIAs) do Banco Mundial, as avaliações do PEFA, e o Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris de 2006.

4.8 Uma vez mais, são necessárias precauções. A pontuação do HIPC AAP fornece comparações entre as avaliações de 2001 e 2004, mas os indicadores são muito mais rudimentares e menos transparentes que o diagnóstico posterior do PEFA. Por outro lado, nenhum dos indicadores PEFA abordam as dimensões da colocação da ajuda ‘on budget’ de forma exclusiva ou precisa. Portanto, eles devem ser interpretados com cuidado, como se indica mais detalhadamente no Anexo B da Revisão da Literatura. É também importante notar que a comparação entre países dos indicadores PEFA nunca foi objectivo da sua Estrutura.²⁰

²⁰ O *Report on Early Experience* do PEFA explica porque esta comparação é difícil:

- *A comparação entre dois países só faz sentido em indicadores onde o cumprimento da metodologia de pontuação é forte com vista a garantir a consistência e documentação adequada das diferenças; ou no conjunto actual de relatórios que limita os países sobre os quais essa comparação pode ser feita com seriedade.*
- *Comparison of a country's performance against relevant global and regional averages requires that assessments have taken place in a significant number of countries with comparable characteristics, which is not yet the case.* (PEFA Secretariat, 2006b)

Caixa 9: Dados da Monitoria da Declaração de Paris para os países dos estudos de casos

Dados para 2005		Burkina Faso	Etiópia	Gana	Quênia	Mali	Moç.	Ruanda	África do Sul	Tanzânia	Uganda
Ajuda central (1) informada ao DAC	USDm	688	1,333	1,147	793	714	1,326	545	759	1,543	1,126
Ajuda registada no inquérito de 2006 (2)	USDm	593	1,288	1,047	667	625	1,267	571	583	1,433	1,088
Total do apoio orçamental desembolsado	USDm	168	356	296	65	124	337	198	0	573	391
	% da ajuda total	28%	28%	28%	10%	20%	27%	35%	0%	40%	36%
Total da ajuda desembolsada ao sector governamental	USDm	531	1,048	946	456	557	1,133	554	351	1,294	854
'On plan'	% desembolsos totais										
'On budget'	% dos compromissos dos doadores registados na estimativa orçamental	75%	74%	90%	67%	60%	77%	52%	69%	82%	89%
	% dos desembolsos dos doadores registados na estimativa orçamental	68%	74%	96%	91%	60%	83%	49%	71%	90%	79%
'On parliament' (3)	% total dos desembolsos	68%	74%	96%	91%	60%	83%	49%	0%	90%	79%
'On treasury'	% total dos desembolsos	44%	58%	69%	47%	32%	40%	37%	36%	76%	66%
'On account'	% total dos desembolsos	50%	45%	61%	46%	29%	35%	40%	42%	61%	48%
'On audit'	% total dos desembolsos	40%	32%	56%	49%	28%	33%	40%	36%	61%	66%
'On report'	% total dos desembolsos										

Fonte: Inquérito de Monitoria de 2006 da Declaração de Paris (OECD, 2007a).

Notas

(i) 'Ajuda central' é um termo mais próximo da definição usada no inquérito da DP. Exclui a reorganização da dívida e a ajuda humanitária.

(2) Para o Inquérito de Monitoria de 2006 da DP, a cobertura da ajuda por país variou de 62% até 118% (o relatório do inquérito afirma que as diferenças podem ser devidas à ajuda de outros doadores, variações na altura em que se registaram os fluxos e pequenas diferenças de definição) (OECD, 2007: 65)

(3) Os números 'on parliament' são iguais aos de 'on budget', dado que os parlamentos nacionais aprovam o orçamento nacional apresentado pelo governo, no qual está incluída a ajuda 'on budget' (com excepção da África do Sul onde a ajuda não é aprovada como parte do orçamento, ou separadamente, pelo parlamento).

- A extensão da captura da ajuda nas várias dimensões do orçamento tanto pode ser "superior" como "inferior". Isto não é visível nas percentagens apresentadas acima.
- As dimensões 'on plan' e 'on report' não foram avaliadas pelo Inquérito de Monitoria de 2006 da Declaração de Paris.

Caixa 10: Percentagem dos doadores para os indicadores relevantes para a integração da ajuda no orçamento

		Agregado	AfDB	AsDB	Canadá	Dinamarca	CE	França	Alemanha	IDB	Irlanda	Japão	Países Baixos	Noruega	Suécia	RU	NU	EUA	Banco Mundial
3. Fluxos da ajuda alinhados																			
<i>Estimativas orçamentais do governo dos fluxos de ajuda como % da ajuda desembolsada para o sector governamental</i>	<i>percentagem base</i>	88%	95%	88%	75%	47%	81%	52%	55%	60%	48%	68%	70%	56%	49%	84%	30%	90%	94%
	<i>média nacional</i>	42%	59%	62%	51%	47%	56%	43%	50%	48%	48%	30%	44%	57%	35%	45%	34%	30%	62%
5a. Uso dos sistemas nacionais de GFP																			
<i>% dos fluxos de ajuda desembolsados para o sector governamental que usam os sistemas nacionais de GFP</i>	<i>percentagem base</i>	40%	33%	69%	42%	29%	40%	28%	35%	45%	90%	29%	71%	61%	47%	75%	18%	10%	42%
	<i>média nacional</i>	33%	28%	56%	35%	27%	38%	28%	28%	29%	90%	16%	60%	56%	40%	53%	15%	15%	36%
7. Ajuda mais previsível																			
<i>Registos governamentais sobre desembolsos como % da ajuda prevista pelos doadores para desembolso</i>	<i>percentagem base</i>	70%	56%	91%	73%	49%	65%	45%	75%	82%	72%	66%	65%	50%	54%	90%	32%	45%	68%
	<i>média nacional</i>	41%	52%	86%	42%	50%	49%	30%	48%	88%	63%	34%	52%	55%	48%	48%	18%	26%	63%

Fonte: Inquérito de Monitoria de 2006 da Declaração de Paris (OECD, 2007a). (From Literature Review, Table A5.)

Notas:

- Nota geral: A extensão da captura da ajuda nas diferentes dimensões do orçamento tanto pode ser “superior” como “inferior”. Isto não é visível nas percentagens apresentadas acima.
- A percentagem base é uma média calculada, baseada no portfolio de cada doador no país estudado. É o resultado do Inquérito da Declaração de Paris para o ano base de 2005. É o valor agregado do numerador dividido pelo valor agregado do denominador, i. e. cada país é avaliado pelo volume de actividade. (OECD, 2007: 89)
- A média nacional é uma média não calculada. Ela fornece uma medida comparativa da base, qualquer que seja o volume de actividade de cada país, i. e. dá um peso igual a todos os países. Fornece uma indicação da variabilidade das bases nacionais individuais em comparação com a média calculada. (OECD, 2007: 89)
- As orientações para o Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris incluía encorajar as agências das NU a fornecerem dados tanto individuais como colectivos ao responderem ao inquérito. No relatório do Inquérito a informação das NU foi registada no total para as NU.

Caixa 11: Pontuação consolidada dos países

	Declaração de Paris (2005)			Avaliações do PEFA (avaliação realizada em 2006 ou 2007) (*1)									HIPC AAP	CPIA
	Indicador 3: % fluxos da ajuda registados 'on budget'	Indicador 5a: % fluxos da ajuda usando a GFP nacional	Indicador 7: % ajuda desembolsada como previsto	PI-5	PI-6	PI-7	PI-27	PI-28	D-1	D-2	D-3	Indicador 4 (2004 e classificação entre parêntesis para 2001)	indicador 13 (2006) (*2)	
Médias	88%	40%	70%										3.2	
Bangladesh	88%	53%	91%	C	C	D	D	C	B	C	B	n/a	3.0	
Bolívia	71%	26%	63%	Não houve avaliação									A (A)	3.5
Botswana	n/a	n/a	n/a	Relatório preliminar da avaliação previsto para o início de 2008									n/a	n/a
Burkina Faso	68%	45%	92%	A	A	B+	B+	C+	A	C+	C	C (C)	4.0	
Etiópia	74%	45%	96%	Avaliação começou em 2007									B (B)	4.0
Gana	96%	62%	92%	B	C	A	C+	C+	C+	C	D	B (B)	4.0	
Quênia	91%	47%	44%	C	B	C	D+	D+	D	D	D	n/a	3.5	
Mali	60%	29%	71%	C	C	C+	B+	D	D	D+	D	B (B)	3.5	
Moçambique	83%	36%	70%	B	B	C+	B+	C+	C+	D+	D	B (B)	3.5	
Nicarágua	73%	44%	70%	Avaliação concluída em Dez 2006, ainda não disponível ao público									Não há números	4.0
Ruanda	49%	39%	66%	A	D	B	C+	D+	B+	D	D	B (B)	4.0	
Senegal	89%	23%	69%	Avaliação começou em 2007									B (B)	3.5
África do Sul	71%	38%	44%	Não houve avaliação									n/a	n/a
Tanzânia	90%	66%	70%	C	A	B	C+	C	A	C	C	B (B)	4.5	
Uganda	79%	60%	84%	B	B	C	C+	D+	C+	D+	C	B (A)	4.0	
Vietname	81%	32%	78%	Avaliação começa em 2008									n/a	4.0

Fonte: Literature Review, Table D3.

Notas: Os países em destaque são os países adicionais apresentados neste anexo.

(*1) Os indicadores do PEFA são: PI-5 Classificação do orçamento, PI-6 Abrangência da informação incluída na documentação orçamental, PI-7 Extensão das operações governamentais não registadas, P-28L escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externa, D-1 Previsibilidade do Apoio Orçamental Directo, D-2 Informação financeira fornecida pelos doadores para ser incluída nos orçamentos e relatórios da ajuda a projectos e programática e D-3 Percentagem da ajuda que é gerida utilizando procedimentos nacionais.

(*2) Os Planos de Avaliação e Acção do HIPC incluem a avaliação da extensão da inclusão dos fundos dos doadores no(s) orçamento(s) e/ou relatórios fiscais do governo central, estatal e local. A definição de ajuda 'on budget' usada no AAP é genérica (não desagrega a ajuda 'on budget' nas diferentes dimensões do ciclo orçamental e nos relatórios *ex ante* e *ex post* dos doadores incluídos no mesmo indicador) e as respostas do AAP sobre até que ponto a ajuda está 'on budget' não são precisas (utiliza uma graduação genérica de 'toda', 'incompleta', 'nenhuma'). (Ver LR, Anexo B, para mais detalhes)

(*3) Estes números são extraídos dos resultados de 2006 do exercício CPIA do Banco Mundial, que abrange os países elegíveis do IDA. O Indicador 13 é a qualidade da gestão orçamental e financeira.

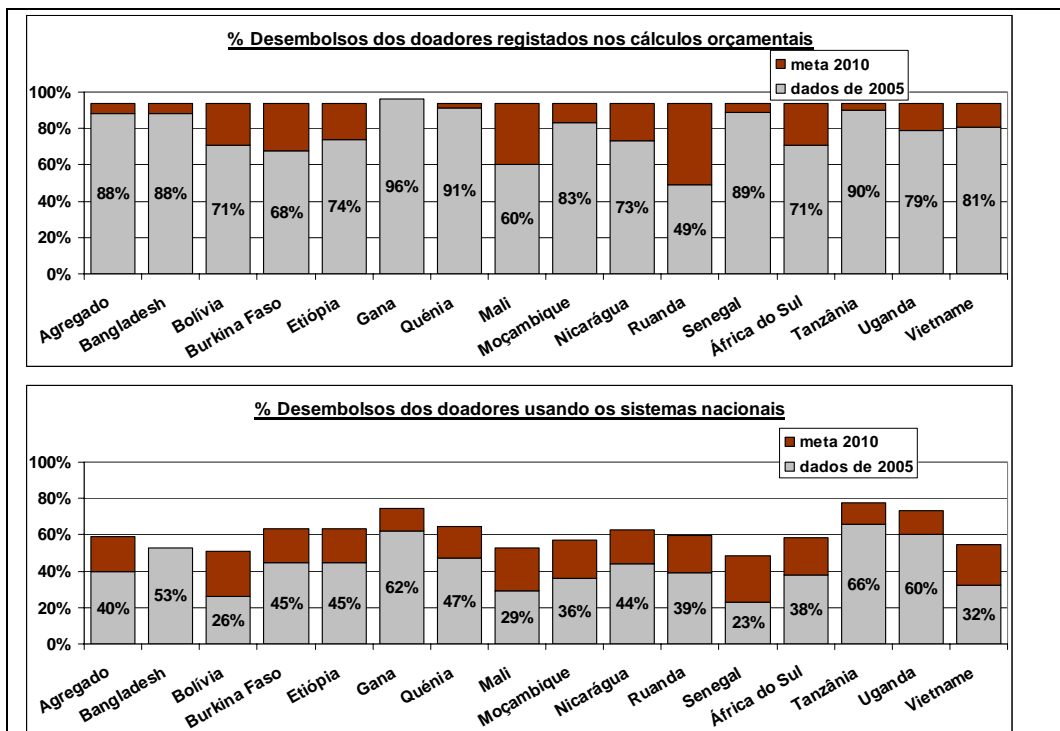
Conclusões dos dados

4.9 Os esforços para avaliar a extensão da captura dos fluxos da ajuda e a qualidade da captura tornaram-se cada vez mais sistemáticos. Como foi explicado nos parágrafos anteriores, existem importantes limitações na cobertura e consistência dos dados. No entanto, podem se extrair as seguintes conclusões gerais.

Grandes volumes de ajuda estão (ainda) ‘off-budget’

4.10 A Caixa 12 mostra as constatações do inquérito da DP (a nível do país) para os indicadores 3 e 5a da DP. Os resultados para o indicador 3 “desembolsos dos doadores registados nos cálculos orçamentais” são altos na forma agregada (88%) e há uma série de países com mais de 80% da ajuda registada ‘on budget’ (Bangladesh, Gana, Quênia, Moçambique, Senegal, Tanzânia e Vietname). Contudo, tanto em agregado como ao nível individual do país, os resultados do inquérito parecem sobrestimar a extensão da captura da ajuda (veja ¶4.4 acima). As constatações do inquérito demonstram que há muito menos ajuda utilizando os sistemas nacionais do que a que está capturada nos documentos orçamentais.²¹

Caixa 12: Monitoria da Declaração de Paris – resultados por país para os indicadores 3 e 5a



Fonte: Para o conjunto completo dos dados detalhados veja a Revisão da Literatura, Anexo A.

Notas: As metas para 2010 estão definidas da seguinte maneira:

Meta do Indicador 3: Reduzir para metade a percentagem dos fluxos de ajuda para o sector governamental não registados no(s) orçamento(s) do governo (com pelo menos 85% registados no orçamento).

Meta do Indicador 5a:

- Pontuação 5+ do CPIA Banco Mundial: todos os doadores usam os sistemas de GFP dos países parceiros e uma redução de dois terços na % da ajuda ao sector público que não usa os sistemas de GFP dos países parceiros;
- Pontuação CPIA 3.5–4.5: 90% de todos os doadores, e uma redução de um terço.

²¹ As percentagens de “usando os sistemas nacionais” na Caixa 12 são o uso médio dos sistemas nacionais de execução do orçamento, relatórios financeiros e auditoria; para os cálculos separados de cada elemento, veja a Caixa 9 atrás.

4.11 Também é possível notar uma pontuação baixa nos três indicadores de desempenho dos doadores no conjunto de indicadores PEFA que medem a previsibilidade do apoio orçamental directo (D-1), a informação financeira fornecida pelos doadores para a elaboração de orçamentos e relatórios sobre a ajuda a projectos e programas (D-2) e a percentagem da ajuda que é gerida através do uso de procedimentos nacionais (D-3). Os indicadores D-2 e D-3 são especialmente relevantes. A pontuação registada com base nestes critérios é quase sem excepção constantemente baixa em todos os países avaliados (e para os quais existe uma pontuação PEFA disponível), como mostra a Caixa 13. (Veja também a Caixa 16, no final deste capítulo, que mostra a tabela de classificação dos países de acordo com os indicadores apresentados na Caixa 13.)

Caixa 13: Pontuação dos indicadores de desempenho do PEFA em vários países

Indicador	A	B+	B	C+	C	D+	D
B. Questões transversais chave: Abrangência e Transparência							
PI-5	Classificação do orçamento	6%	0%	35%	6%	53%	0%
PI-6	Abrangência da informação contida na documentação do orçamento	16%	0%	47%	5%	26%	5%
PI-7	Extensão da documentação governamental não reportada	12%	6%	18%	18%	18%	24%
C(iii) Contabilidade, Registo e Formulação de Relatórios							
PI-27	Escrutínio legislativo da lei orçamental anual	0%	16%	0%	37%	11%	26%
PI-28	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externa	0%	0%	6%	13%	25%	31%
D. Práticas dos Doadores							
D-1	Previsibilidade do apoio orçamental directo	25%	0%	8%	17%	17%	17%
D-2	fornecida pelos doadores para a elaboração de orçamentos e relatórios sobre ajuda a projectos e	14%	0%	0%	7%	21%	36%
D-3	Percentagem da ajuda que é gerida através do uso de procedimentos nacionais	0%	0%	8%	0%	42%	50%
Todos	Média dos 31 indicadores	10%	3%	14%	14%	22%	17%

Fonte: Secretariado do PEFA, 2006b.

Nota: Estes dados referem-se ao seguinte conjunto de países: Afeganistão, Bangladesh, Congo Brazzaville, Fidji, Gana, Guatemala, República Kyrgyz, Lesoto, Malawi, Moldávia, Moçambique, Panamá, Nova Guiné Papua, Síria, Tanzânia, Uganda, Zâmbia. Nem todos estes relatórios estão disponíveis ao público.

Os níveis da ajuda “on budget” são fortemente influenciados pela ajuda em apoio orçamental (que por definição está ‘on budget’). Em muitos casos, a percentagem ‘off-budget’ para as outras modalidades de ajuda continua ainda muito alta.

4.12 O apoio orçamental está, por definição, ‘on budget’. Portanto, assumindo que o apoio orçamental é totalmente capturado ‘on budget’, é possível inferir a extensão (limitada) da captura das outras modalidades. Tomando o exemplo do Ruanda:

“49% da AOD total fornecida ao Ruanda em 2005 foi registada no orçamento nacional. Se tomarmos em conta que o apoio orçamental representa aproximadamente 41%²² da AOD total desembolsada para o Ruanda em 2005 e que o apoio orçamental é 100% contabilizado no orçamento, isto implica que o apoio a projectos está minimamente capturado no orçamento nacional.” (Estudo de caso sobre Ajuda On Budget no Ruanda: 23.)

²² Fonte do Governo do Ruanda para estatísticas do apoio orçamental, que regista o apoio orçamental em cerca de 6% mais do total da ajuda do que o registado no Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris de 2006.

4.13 O Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris de 2006 capta a quantidade de ajuda fornecida como apoio orçamental. Isto permite calcular qual a porção da ajuda incluída nas estimativas orçamentais do governo que é adicional ao apoio orçamental. A Caixa 14 usa os dados do Inquérito da DP para mostrar que proporção da ajuda ‘on budget’ constitui apoio orçamental, e que quantidade da outra ajuda (*sem ser* apoio orçamental) para o sector governamental está ‘on budget’. Os dados foram organizados por ordem da captura da percentagem da outra ajuda ao sector governamental que está ‘on budget’.²³ Isto é feito com vista a verificar se os países que recebem uma grande quantidade de apoio orçamental são também bons em colocar ‘on budget’ a outra ajuda (a projectos). De qualquer forma, parece que acontece precisamente o oposto. Os países que têm as percentagens mais baixas da ajuda não-orçamental (a projectos) colocada ‘on budget’, incluem muitos dos maiores receptores de apoio orçamental.

4.14 A extensão da captura das outras modalidades ‘on treasury’ é ainda mais fraca. Como referimos no Capítulo 2, existem alguns países onde é considerado como óbvio que os projectos estejam ‘off treasury’ (veja ¶2.12(d) acima).

Grandes (e por vezes surpreendentes) diferenças na pontuação dos doadores.

4.15 O Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris de 2006 refere que, em relação à extensão em que os desembolsos dos doadores estão registados no orçamento dos governos, os dados detalhados revelam “diferenças surpreendentes” entre os doadores que estão envolvidos em igual número e tipo de países (OCDE, 2007a). Contudo, a pouca consistência na aplicação de definições, entre os doadores e países, implica que não é possível extrair conclusões destes dados.

4.16 Olhando para a questão do desembolso de acordo com um plano, o Inquérito constata que poucos dos grandes doadores efectuam desembolsos substancialmente abaixo ou acima do previsto, mas conclui que não está claro se existe uma explicação relacionada com o sub-conjunto dos países inquiridos onde essas agências estão envolvidas. (ibid.)

Falta de forte correlação entre ajuda-on-budget e pontuação sobre a qualidade da gestão das finanças públicas.

4.17 Existe uma variação considerável no uso dos sistemas nacionais de país para país e a correlação entre a qualidade do sistema de GFP nacional e a sua utilização pelos doadores é bastante fraca²⁴ – veja a Caixa 15. Países como o Bangladesh, Moçambique ou Quênia, cujos sistemas de GFP não são tão bons, de acordo com a sua classificação no índice do CPIA/Banco Mundial, alcançaram níveis de captura da ajuda “on budget” comparáveis aos países com melhor pontuação do CPIA sobre a qualidade dos sistemas de GFP. Por outro lado, países como o Vietname ou Etiópia, cujos sistemas de GFP estão classificados entre os melhores deste grupo de países, encontram-se entre os que têm menor percentagem de ajuda utilizando os sistemas de GFP nacionais.

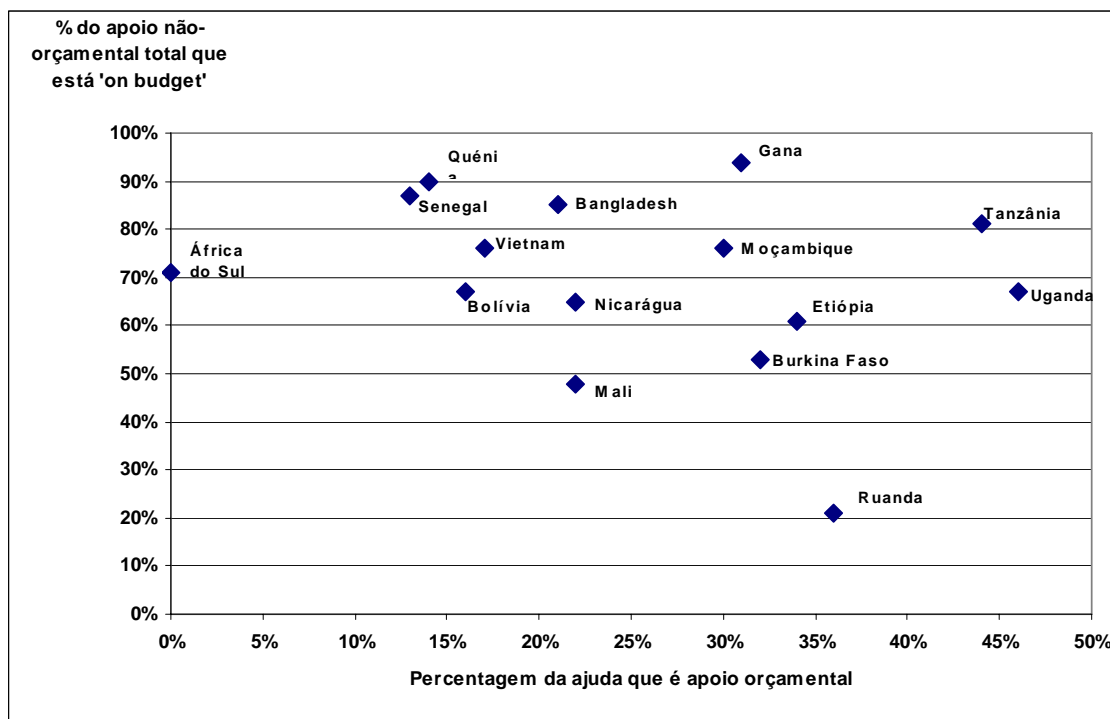
4.18 Isto sugere que há outros factores para além da qualidade dos sistemas que influenciam a vontade de os doadores os utilizarem. (Os estudos de caso nacionais sugerem que os outros factores envolvidos podem incluir as relações políticas e percepções sobre a disposição dos países em eliminar as fraquezas da GFP.)

A qualidade é crucial

4.19 Em termos da eficácia da ajuda, é muito importante olhar por detrás das percentagens e ter em conta a qualidade da captura da ajuda nos diferentes estágios do processo orçamental. Isto constitui o foco principal dos estudos de casos nacionais analisados no Capítulo 6.

²³ Como discutido no ¶4.4–4.5 (do Relatório de Síntese), estes dados estão nos limites superiores devido às tendências optimistas metodológicas.

²⁴ O inquérito de monitoria da Declaração de Paris de 2006 chama a atenção para este ponto (OCDE, 2007a).

Caixa 14: Dados do Inquérito da Declaração de Paris sobre apoio orçamental e ajuda 'on budget'²⁵

Dados

	AOD			Ajuda desembolsada para o sector governamental				
	1	2	3	4	5			6
	Total	Apoio orçamental	Outras modalidades de ajuda	Total	Percentagem registada 'on budget'			% da ajuda ao sector governamental fora do apoio orçamental e que está 'on budget'
	USDm	%	%	USDm	Rácio de base da ajuda 'on budget'	Apoio orçamental como % da ajuda ao sector governamental	Proporção do rácio de base (col.5) que não é apoio orçamental	%
Ruanda	571	35%	65%	554	49%	36%	13%	21%
Mali	625	20%	80%	557	60%	22%	38%	48%
Burkina Faso	593	28%	72%	531	68%	32%	36%	53%
Etiópia	1,288	28%	72%	1,048	74%	34%	40%	61%
Nicarágua	533	17%	83%	418	73%	22%	51%	65%
Bolívia	791	13%	87%	628	71%	16%	55%	67%
Uganda	1,088	36%	64%	854	79%	46%	33%	67%
África do Sul	583	0%	100%	351	71%	0%	71%	71%
Moçambique	1,267	27%	73%	1,133	83%	30%	53%	76%
Vietname	1,956	17%	83%	1,941	81%	17%	64%	76%
Tanzânia	1,433	40%	60%	1,294	90%	44%	46%	81%
Bangladesh	1,837	16%	84%	1,414	88%	21%	67%	85%
Senegal	515	12%	88%	453	89%	13%	76%	87%
Quênia	667	10%	90%	456	91%	14%	77%	90%
Gana	1,047	28%	72%	946	96%	31%	65%	94%

Fonte: OCDE, 2007a; OCDE, 2007b.

Notas: AOD: Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) inclui todas as transações tal como definidas nas Directivas Estatísticas da OCDE-CAD, parag. 35, incluindo as transações oficiais que: 1) são administradas com a promoção do desenvolvimento económico e bem estar dos países em desenvolvimento como seu objectivo principal; e 2) têm um carácter concessional e contêm um elemento de doação de pelo menos 25%. Foram excluídos do inquérito: as transações feitas para beneficiários baseados fora do país receptor da AOD ou para organizações regionais, reorganização/reestruturação da dívida e assistência de emergência e alívio.

(Notas continuadas na página seguinte.)

²⁵ Esta é uma nova versão da Caixa 14 publicada em 7 de Maio de 2008.

Ajuda desembolsada para o sector governamental: como reportada pelos doadores, o desembolso da AOD no contexto de um acordo com as administrações do sector governamental – ministérios, departamentos, agências e municípios - autorizadas a colectar receitas ou a realizar despesas em nome do governo central, incluindo trabalhos, bens ou serviços delegados ou subcontratados pelo governo a outras entidades (p. ex. ONGs, empresas privadas).

Ajuda total registada ‘on budget’: incluída na estimativa orçamental. Como reportada pelo governo, a AOD registada no orçamento anual como receita ou doações.

As fontes de dados e os cálculos para cada coluna da tabela de dados na página anterior são:

1. *Inquérito DP - Tabela A.0* Ajuda registada no Inquérito de 2006.
2. *Inquérito DP - Tabela A.9* Apoio orçamental como % da ajuda total registada.
3. % da ajuda total registada que não é apoio orçamental.
4. *Inquérito DP - Tabela A.3* Ajuda desembolsada pelos doadores para o sector governamental.
5. *Inquérito DP - Tabela A.3* Rácio de base da ajuda desembolsada pelos doadores incluída nas estimativas do orçamento governamental.
 - 5(i). Apoio orçamental como % da ajuda desembolsada para o sector governamental.
 - 5(ii). Proporção do rácio de base (col. 5) que não é apoio orçamental.
6. % da ajuda não-orçamental para o sector governamental (calculada do *Inquérito DP - Tabela A3* Ajuda desembolsada menos *Inquérito DP - Tabela A9* Apoio Orçamental) que está ‘on budget’.

Caixa 15: Qualidade da GFP vs. uso dos sistemas de GFP

	Monitoria da Declaração de Paris (dados de 2005)		CPIA
	Indicador 5a: % fluxos de ajuda usando GFP do país	Classificação no Indicador 5a	Indicador 13 (2006) [qualidade da GFP]
Médias	40%		3.20
Tanzânia	66%	1	4.50
Gana	62%	2	4.00
Uganda	60%	3	4.00
Bangladesh	53%	4	3.00
Quénia	47%	5	3.50
Etiópia	45%	6=	4.00
Burkina Faso	45%	6=	4.00
Nicarágua	44%	8	4.00
Ruanda	39%	9	4.00
Moçambique	36%	10	3.50
Vietname	32%	11	4.00
Mali	29%	12	3.50
Bolívia	26%	13	3.50
Senegal	23%	14	3.50

Fonte: Dados seleccionados da Caixa 11 acima.

Recomendações para monitorar a ajuda ‘on budget’

4.20 Medir a extensão da ajuda que usa os sistemas nacionais nas várias dimensões ‘on budget’ é complexo. As recomendações para acção conjunta do governo e dos seus parceiros da ajuda destinam-se a reforçar a monitoria dos compromissos da Declaração de Paris por meio de:

- Criar definições padronizadas e menos flexíveis ao nível internacional;
- Monitorar a percentagem da ajuda a projectos que está ‘on budget’;
- Continuar o enfoque ao nível nacional sobre o uso dos sistemas governamentais, e definir metas ao nível nacional para monitorar o progresso.

Caixa 16: Algumas Classificações do PEFA por ordem de grandeza

A estrutura do PEFA classifica o desempenho da GFP nos países participantes usando um total de 28 indicadores. As classificações para cada um destes indicadores vão da escala A a D, sendo A a pontuação mais alta e D a mais baixa. Os países dos estudos de caso sobre Ajuda On Budget estão sublinhados, e a análise que deu origem à pontuação é apresentada nos relatórios dos estudos de caso.

O diagnóstico PEFA não se destina a produzir tabelas internacionais de competição sobre GFP. Portanto, é importante não dar demasiada importância a estas classificações. Contudo, é interessante notar que:

- Para a maioria dos indicadores há uma diversidade de pontuações entre os estudos de caso, e as classificações são significativamente diferentes para diferentes indicadores. Isto mostra uma variação útil na amostragem dos estudos de caso.
- Para os indicadores D-2 e D-3 (desempenho dos doadores sobre a prestação de informação e o uso de procedimentos nacionais), a pontuação para *todos* os estudos nacionais situa-se na metade inferior da tabela de classificação. (O mesmo acontece no Indicador PI-28 – escrutínio legislativo da auditoria externa.)

PI-5 Classificação do Orçamento		
Burkina Faso	(Apr-07)	A
Etiópia	(07)	A
Ruanda	(Set-07)	A
Ukraine	(Mar-07)	A
Gana	(Jun-06)	B
Moçambique	(Mar-06)	B
Uganda	(Jul-06)	B
Afeganistão	(Dez-05)	C+
Zâmbia	(Dez-05)	C+
Bangladesh	(Jul-07)	C
Quênia	(Jul-06)	C
República Kyrgyz	(Jan-06)	C
Mali	(Mar-07)	C
Moldávia	Jun-06	C
Tanzânia	(Jun-06)	C

PI-6 Abrangência da informação incluída na documentação orçamental		
Burkina Faso	(Apr-07)	A
Moldávia	(Jun-06)	A
Tanzânia	(Jun-06)	A
Ucrânia	(Mar-07)	A
Etiópia	(07)	B
Quênia	(Jul-06)	B
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	B
Moçambique	(Mar-06)	B
Uganda	(Jul-06)	B
Zâmbia	(Dez-05)	B
Afeganistão	(Dez-05)	C
Bangladesh	(Jul-07)	C
Gana	(Jun-06)	C
Mali	(Mar-07)	C
Ruanda	(Set-07)	D

PI-7 Extensão das operações governamentais não reportadas		
Gana	(Jun-06)	A
Burkina Faso	(Apr-07)	B+
Moldávia	(Jun-06)	B+
Afeganistão	(Dec-05)	B
Ruanda	(Set-07)	B
Tanzânia	(Jun-06)	B
Mali	(Mar-07)	C+
Moçambique	(Mar-06)	C+
Quênia	(Jul-06)	C
Uganda	(Jul-06)	C
Etiópia	(07)	D+
Ucrânia	(Mar-07)	D+
Zâmbia	(Dez-05)	D+
Bangladesh	(Jul-07)	D
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	Sem pontuação

PI-27 Escrutínio legislativo da lei orçamental anual		
Burkina Faso	(Apr-07)	B+
Mali	(Mar-07)	B+
Moldávia	(Jun-06)	B+
Moçambique	(Mar-06)	B+
Ucrânia	(Mar-07)	B+
Gana	(Jun-06)	C+
Ruanda	(Set-07)	C+
Tanzânia	(Jun-06)	C+
Uganda	(Jul-06)	C+
Zâmbia	(Dez-05)	C+
Etiópia	(07)	D+
Quênia	(Jul-06)	D+
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	D+
Afeganistão	(Dez-05)	D
Bangladesh	(Jul-07)	D

PI-28 Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externa		
Burkina Faso	(Abr-07)	C+
Etiópia	(07)	C+
Gana	(Jun-06)	C+
Moçambique	(Mar-06)	C+
Zâmbia	(Dez-05)	C+
Bangladesh	(Jul-07)	C
Tanzânia	(Jun-06)	C
Quênia	(Jul-06)	D+
Moldávia	(Jun-06)	D+
Ruanda	(Set-07)	D+
Uganda	(Jul-06)	D+
Ucrânia	(Mar-07)	D+
Afganistão	(Dez-05)	D
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	D
Mali	(Mar-07)	D

D-1 Previsibilidade do Apoio Orçamental Directo		
Afganistão	(Dez-05)	A
Burkina Faso	(Abr-07)	A
Tanzânia	(Jun-06)	A
Ruanda	(Set-07)	B+
Bangladesh	(Jul-07)	B
Gana	(Jun-06)	C+
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	C+
Moçambique	(Mar-06)	C+
Uganda	(Jul-06)	C+
Etiópia	(07)	C
Mali	(Mar-07)	D
Quênia	(Jul-06)	D
Zâmbia	(Dez-05)	D
Moldávia	(Jun-06)	Sem pontuação
Ucrânia	(Mar-07)	Sem pontuação

D-2 Informação financeira prestada pelos doadores para elaboração de orçamentos e relatórios sobre ajuda a projectos e programas		
Burkina Faso	(Abr-07)	C+
Bangladesh	(Jul-07)	C
Etiópia	(07)	C
Gana	(Jun-06)	C
Tanzânia	(Jun-06)	C
Afganistão	(Dez-05)	D+
Mali	(Mar-07)	D+
Moçambique	(Mar-06)	D+
Uganda	(Jul-06)	D+
Zâmbia	(Dez-05)	D+
Quênia	(Jul-06)	D
Moldávia	(Jun-06)	D
Ruanda	(Set-07)	D
Ucrânia	(Mar-07)	D
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	Sem pontuação

D-3 Percentagem da ajuda que é gerida através do uso de procedimentos nacionais		
Bangladesh	(Jul-07)	B
Burkina Faso	(Apr-07)	C
Tanzânia	(Jun-06)	C
Uganda	(Jul-06)	C
Afganistão	(Dez-05)	D
Gana	(Jun-06)	D
Quênia	(Jul-06)	D
Mali	(Mar-07)	D
Moldávia	(Jun-06)	D
Moçambique	(Mar-06)	D
Ruanda	(Set-07)	D
Ucrânia	(Mar-07)	D
Zâmbia	(Dez-05)	D
Etiópia	(07)	no score
Rep. Kyrgyz	(Jan-06)	no score

Fonte: Avaliações PEFA de países individuais.

Notas: A pontuação do Afeganistão foi traduzida para a tabela de A-D com base na tabela original de 1-4.

5. ABORDAGEM AOS ESTUDOS DE CASO

Este capítulo sublinha as perspectivas diferentes das diversas agências e detentores de interesse. Ele enfatiza a importância dos incentivos para prestar e utilizar informação, e a provável importância do contexto nacional. Os casos nacionais foram escolhidos de modo a ilustrar uma gama variada destes contextos.

Introdução

5.1 Este capítulo descreve a abordagem deste estudo aos estudos de caso sob dois ângulos. Primeiro faz uma breve descrição das perspectivas e incentivos de ambos os lados do relacionamento da ajuda, visto que estes aspectos podem influenciar “se” e “como” os sistemas orçamentais nacionais são utilizados. Os estudos de caso exploram de que forma estes factores interagem num determinado contexto nacional. A segunda parte do capítulo explica a razão da escolha dos países dos estudos de caso, e a ênfase do estudo na qualidade da captura da ajuda.

Perspectivas e incentivos dos detentores de interesse em relação à captura da ajuda

5.2 A captura da ajuda nos orçamentos governamentais requer uma acção tanto da parte do governos como da parte dos doadores. As características técnicas do processo orçamental são relevantes, mas uma captura de ajuda eficaz depende fundamentalmente das perspectivas dos diferentes actores e dos incentivos que os motivam.

Perspectivas e incentivos dos doadores

Influência das características dos instrumentos de ajuda

5.3 As características dos instrumentos de ajuda têm uma forte influência sobre a sua probabilidade de serem ou não capturados nos documentos orçamentais e processos orçamentais. O apoio orçamental é capturado por definição (pelo menos na maioria das dimensões).²⁶ Os empréstimos têm mais probabilidade de serem capturados do que as doações, por causa dos procedimentos legais que lhes estão associados e da necessidade de prever o serviço da dívida. A assistência técnica e outras formas de ajuda em espécie têm menos probabilidade de serem capturadas (especialmente a ajuda de emergência que tem menos probabilidade de acompanhar o ciclo orçamental). E a ajuda que é desembolsada através de parceiros não-governamentais ou para níveis sub-nacionais do governo também tem menos probabilidade de ser capturada do que a ajuda ao governo central.

Influência das características das agências de ajuda

5.4 As agências de ajuda têm diferentes mandatos e reportam para eleitorados diferentes, assim como operam com diferentes graus de flexibilidade ao nível do seu país. Todos estes factores podem dificultar os instrumentos de ajuda que eles usam. Além disso, eles têm diferentes perspectivas sobre a ajuda e diferentes atitudes perante o risco, incluindo os riscos fiduciários associados ao uso dos sistemas governamentais. Embora todo o espectro das agências de ajuda (junto com os parceiros governamentais) tenham assinado a Declaração de Paris, existem diferenças significativas na forma como ela é interpretada. Estas diferentes interpretações são exploradas na Revisão da Literatura e sumariamente ilustradas na Caixa 17 em baixo.

²⁶ Contudo, este estudo encontrou exemplos em que o apoio orçamental não estava claramente visível no orçamento como fonte de financiamento. A notificação tardia e o desembolso imprevisto podem também dificultar a captura do apoio orçamental ‘on plan’.

Caixa 17: Partilha de informação e uso dos sistemas governamentais

Entre os doadores, as diferenças nas abordagens para colocar a ajuda ‘on budget’ podem percorrer um vasto espectro. Numa ponta, estão os doadores que advogam a prestação de informação sobre os fluxos de ajuda ao país parceiro de modo a que ela esteja ‘reportada on budget’. Na outra ponta, estão os doadores que advogam assegurar que a ajuda esteja ‘integrada on budget’, sendo os sistemas nacionais usados em todos os estágios do ciclo orçamental.

Um exemplo da primeira abordagem é apresentada pelo Millennium Challenge Corporation (MCC). As directivas do MCC para a transparência fiscal definem as obrigações de reflexão sem obrigar ao uso dos sistemas nacionais:

“o MCC exigirá que, sempre que possível, as actividades do programa do MCC estejam reflectidas nos documentos orçamentais do país receptor. ... Reflectir a actividade nos documentos orçamentais não significa necessariamente que os recursos do MCC sejam geridos pelos sistemas de despesa pública existentes.” (Millennium Challenge Corporation, 2006: 5)

Um exemplo da outra extremidade do espectro é a ASDI. A interpretação da ASDI sobre o compromisso da Declaração de Paris para colocar a ajuda ‘on budget’ é:

“De acordo com a Declaração de Paris, a ASDI deve alinhar na medida máxima do possível com os sistemas nacionais.” (Sida, 2007: 27)

Reportar a ajuda ‘on budget’ e integrar a ajuda ‘on budget’ não são actividades mutuamente exclusivas, mas também não se substituem uma à outra. Reportar a ajuda ‘on budget’ é uma actividade diferente da integração da ajuda ‘on budget’ e a acção de reportar não irá necessariamente resultar nos mesmos benefícios que podem ser alcançados com a integração.

Interesses e incentivos diferentes dentro das agências de ajuda e governos

5.5 Os interesses do pessoal a trabalhar para as agências de ajuda (tal como na maioria das organizações) podem pressionar para diferentes direcções. As atitudes da sede em relação aos riscos e ao uso dos sistemas nacionais podem diferir da perspectiva do pessoal baseado no país. As prioridades e preferências dos generalistas podem diferir das dos especialistas sectoriais. A forma como estas tensões potenciais afectam o uso dos sistemas nacionais pela agência dependerá dos procedimentos assim como das políticas, e, especialmente, dos incentivos pessoais enfrentados pelo seu pessoal. Por exemplo, pode surgir uma diferença entre a política e a prática se houver uma inconsistência entre a política e os incentivos de carreira a curto prazo que motivam o pessoal.

5.6 Um padrão semelhante de interesses conflituosos e tensões existe do lado do governo. Por exemplo, os ministérios das finanças e os ministérios sectoriais têm provavelmente uma perspectiva diferente sobre os méritos dos fundos canalizados directamente para os sectores; os órgãos do governo central e local podem ter divergências semelhantes; as unidades de implementação dos projectos têm interesse em perpetuar os sistemas paralelos. A Caixa 18 ilustra a interacção entre os incentivos do lado dos doadores e do lado do governo.

Caixa 18: Incentivos interligados na ajuda tradicional

Existem incentivos ao nível das agências doadoras e dos governos receptores que contribuem para manter e reproduzir os círculos viciosos associados à fraca apropriação nacional dos esforços para o desenvolvimento. Estudos de caso em Moçambique, Tanzânia e Uganda sugerem a importância do seguinte:

- Ao nível dos governos receptores, as modalidades de projectos com mecanismos de financiamento e gestão paralelos geram benefícios múltiplos, materiais e não-materiais, para os ministros e funcionários públicos nos sectores onde se encontram localizados, incluindo subsídios salariais, ajudas de custo, veículos, oportunidades de formação e de viagem, bem como prestígio. Ministros, parlamentares e autoridades locais estão interessados no crédito político que usufruem ao atrair um projecto independente para um sector ou área específicos. Os fluxos de recursos provenientes de um projecto independente são visíveis, fiáveis e relativamente simples de controlar. Os funcionários públicos ao nível sectorial ou do governo local preferem evitar a imprevisibilidade, rigidez e necessidade de prestação de contas associadas aos fundos provenientes do orçamento nacional, e o menor controle que isso implica. Além disso, lidar com um único doador é mais simples que lidar com vários através dos mecanismos de fundos comuns ou de apoio orçamental, onde os doadores tendem a “aliar-se” contra o ministério ao ponto de reduzir o seu poder de discricção.
- As agências doadoras, por outro lado, beneficiam com a visibilidade associada aos projectos geridos e “marcados” separadamente. Isso facilita a defesa do orçamento de ajuda junto dos seus próprios comités parlamentares e autoridades de auditoria, e a defesa do orçamento departamental dentro das agências. Nalgumas agências, ainda se verifica o caso de as possibilidades de promoção do pessoal aumentarem quando um determinado projecto grande é apresentado como fruto do trabalho de um indivíduo ou pequena equipe. Em contraste, quando são introduzidas acções mais pragmáticas e envolvendo vários doadores, a visibilidade perde-se e torna-se mais difícil atribuir os resultados do desenvolvimento ao apoio de um determinado doador. Esta preocupação é especialmente evidente quando as agências dos doadores estão fortemente concentradas numa determinada área ou quando um doador é pequeno relativamente aos outros numa área. A aversão ao risco dos doadores também favorece os projectos independentes. Um pressuposto normal, que nem sempre é confirmado na prática, é que os projectos podem ser geridos firmemente, ao passo que a utilização dos sistemas governamentais para gerir projectos ou programas exige um “voto de confiança.”

Fonte: Williamson e Kizilbash Agha, 2008 (reproduzido de Booth et al, 2008).

Efeitos nos incentivos para colocar a ajuda ‘on budget’

5.7 Os estudos de caso preparados para este relatório ilustram alguns problemas relacionados com a colocação da ajuda ‘on budget’ derivados do conflito de interesses e incentivos que frequentemente existem dentro dos governos receptores da ajuda. Por exemplo, o estudo de caso de Moçambique reporta a forma como os esforços para colocar a ajuda ‘on budget’ naquele país foram dificultados pelo receio dos órgãos governamentais (p. ex. ministérios sectoriais, governos provinciais, distritos) de que o registo ‘on budget’ de toda a ajuda que recebem pudesse reduzir a quantidade de financiamento que obtêm do orçamento do estado. Por outras palavras, a preocupação de que, se a quantia exacta de todo o financiamento que eles gerem ficar evidente, o Ministério das Finanças pode ser tentado a reduzir os fundos orçamentados para esses projectos no montante equivalente ao que eles recebem dos doadores. A Caixa 19 descreve incentivos negativos idênticos na Etiópia e Uganda, resultantes das tentativas explícitas para calcular a ajuda dentro de todas as alocações de recursos; ela também ilustra os incentivos negativos que surgem devido à forma como as metas do déficit orçamental são definidas.

5.8 O estudo de caso de Moçambique também relata a forma como as tensões constantes entre os dois principais partidos políticos, Frelimo e Renamo, dificultam a qualidade e a extensão dos debates parlamentares sobre o orçamento, incluindo as questões relacionadas com o financiamento da ajuda ao orçamento. Como é discutido no Capítulo 6 em seguida, a estrutura política foi considerada como sendo igualmente importante em muitos dos países estudados.

Caixa 19: Exemplos de incentivos negativos

Tetos e Compensação

Tantos os MDAs como as agências de ajuda têm incentivos para não reportar a ajuda (totalmente) se recearem que esta informação possa levar a uma redução na alocação dos fundos internos. Este problema foi sentido na Etiópia onde as doações para os governos sub-nacionais são ajustadas para compensar a ajuda que flui directamente para o nível sub-nacional. Mais recentemente, o Uganda decidiu que a ajuda ‘off-budget’ devia ser incluída nos tetos do CDMP, e sentiu o mesmo problema de sub-registo. (A extensão do sub-registo foi revelado por um levantamento separado dos programas de ajuda dos doadores. Isto realça a importância da informação triangular sempre que hajm incentivos negativos.)

Anteriormente, o incentivo no Uganda funcionou na direcção oposta: os MDAs tinham mais tendência a exagerar os fluxos da ajuda com vista a maximizar a alocação de fundos de contraparte.

Metas de déficite

As distorções (não desejadas) geradas pela meta do déficite primário interno anteriormente incluída no programa macro-económico e apoio fiscal do FMI em Moçambique, constituem um exemplo interessante de como as diferenças nos mandatos das agências de desenvolvimento podem prejudicar o processo de colocação da ajuda ‘on budget’ (ver o estudo de caso de Moçambique). Este indicador, que é normalmente usado para monitorar a disciplina fiscal e a sustentabilidade, no passado prejudicou os esforços para aumentar a captura da ajuda ‘on budget’, criando incentivos para sub-reportar e classificar incorrectamente a ajuda ao governo. Parece ter havido duas dinâmicas principais:

- (a) Em primeiro lugar, o crescimento da ajuda provocou o aumento do valor do balanço fiscal primário interno, a não ser que esses fundos fossem inteiramente devotados ao investimento. Isto forneceu ao governo um incentivo forte para manter ‘off-budget’ qualquer aumento inesperado nas despesas financiadas externamente que não estivesse já calculado dentro da meta de déficite fiscal primário interno do FMI.
- (b) Em segundo lugar, a meta do déficite primário criou incentivos fortes para classificar erradamente as despesas orçamentais, registando como despesas de investimento o valor total dos projectos financiados pelos doadores, mesmo que uma percentagem significativa desse fundos se destinasse realmente a financiar despesas correntes.

O FMI modificou mais tarde a sua abordagem referente às metas macro-económicas para evitar este tipo de incentivo negativo.

Conclusão

5.9 As soluções técnicas e legislativas não funcionarão se não estiverem suficientemente alinhadas com os interesses das partes envolvidas. A complexidade dos sistemas a serem investigados – devido ao número de factores e interesses interactivos ao longo das muitas e diferentes fases de planificação e do ciclo orçamental – aponta para a necessidade de os princípios gerais serem adaptados aos contextos particulares de cada país.

Os estudos de caso

Escolha dos países para os estudos de caso

5.10 Foram realizados estudos de caso em dez países da ASS: Burkina Faso, Etiópia, Gana, Quênia, Mali, Moçambique, Ruanda, África do Sul, Tanzânia e Uganda. Em todos eles foi conduzida uma análise factual, com estudos mais aprofundados em cinco dos países: Gana, Mali, Moçambique, Ruanda e Uganda.

5.11 Existe uma grande variedade de países incluídos, tanto no conjunto geral, como entre os países onde foram realizados estudos mais aprofundados. Os países são de diferentes zonas geográficas: África Central (Ruanda), África Oriental (Etiópia, Quênia, Tanzânia e Uganda), África Austral (Moçambique e África do Sul) e África Ocidental (Burkina Faso, Gana e Mali). Estes países têm distintas heranças administrativas e linguísticas, havendo entre o grupo países francófonos e lusófonos, para além dos anglófonos. Existe também uma variedade de experiências de federalismo e descentralização. Numa extremidade do espectro, a Etiópia é um estado federal que devolveu o poder aos governos regionais e distritais. Os outros países cobertos incluem estados unitários que implementaram a descentralização em vários graus; em vários deles, está em curso uma maior descentralização.

Caixa 20: AOD – Dados básicos dos países dos estudos de caso

	Média 2003–05		
	AOD * (USD m)	Ajuda / RNB (%)	Ajuda per capita (USD)
África do Sul	694.7	0.3%	15.2
Quênia	812.7	4.0%	24.3
Burkina Faso	653.0	12.6%	51.0
Gana	1,696.2	13.0%	78.3
Mali	715.0	13.1%	54.6
Tanzânia	1,017.1	14.9%	27.1
Uganda	1,256.3	15.9%	45.1
Etiópia	1,890.5	18.8%	27.0
Moçambique	1,251.8	21.9%	64.4
Ruanda	502.6	25.9%	56.5

Nota: Os países em **bold** são aqueles onde foram preparados estudos nacionais independentes.

* AOD = total das doações desembolsadas e empréstimos prolongados

Fonte: Estatísticas da assistência ao desenvolvimento internacional da OCDE CAD (DAC Online, OECD.Stat.).

5.12 É importante neste estudo sobre ajuda ‘on budget’ que os países forneçam uma variedade de experiências através das seguintes dimensões na área de assistência ao desenvolvimento:

- *Rácio entre ajuda e rendimento nacional bruto* (ver Caixa 20): a África do Sul tem o rácio mais baixo entre ajuda e rendimento nacional bruto (0.3%). Os outros são todos países bastante dependentes da ajuda, tendo oito dos dez países uma média de ajuda superior a 10% do RNB (só a África do Sul e o Quênia registam rácios abaixo dos 10%). Moçambique e o Ruanda são os mais dependentes da ajuda (rácios de 22% e 26% respectivamente).
- *Configurações dos doadores:* diferentes doadores são activos em diferentes países, embora o Banco Mundial e a CE se situem entre os grandes fornecedores para a maioria dos países. Todos os países recebem ajuda de agências bilaterais assim como

multilaterais. Alguns países têm ambientes de ajuda muito congestionados (por exemplo, cerca de 40 doadores estão activos em Moçambique e no Uganda).

- *Tipos de modalidades de ajuda em uso:* cada país têm uma experiência individual em relação à percentagem de AOD que é prestada através de diferentes modalidades de ajuda. Ao mesmo tempo, existem algumas tendências comuns. Na maioria dos países, a maior parte da AOD é prestada na forma de doações (por exemplo, 84% da AOD no Ruanda, 75% no Quênia e 73% na Tanzânia) enquanto que na África do Sul, por uma questão de política do governo, toda a AOD para o sector governamental geral é feita na forma de doações em dinheiro e apoio em assistência técnica. Uma outra tendência é o crescente uso do apoio orçamental. De novo, a África do Sul é a excepção - em todos os outros estudos de caso nacionais o apoio orçamental tornou-se uma modalidade de ajuda importante nos últimos anos. Por exemplo, em 2005, o apoio orçamental geral foi 26% da AOD no Burkina Faso, 33% no Mali e 34% no Gana.
- *Nível de progresso nas instituições de gestão da ajuda e nas agendas de alinhamento e harmonização:* existem algumas semelhanças (gerais) entre os países em relação à adopção das abordagens do HIPC e PRSP/PARPA. Todos chegaram ao nível de conclusão do HIPC e a maioria está pelo menos na sua segunda geração do PARPA, com excepção do Quênia - que não cumpriu o nível de endividamento possível mas introduziu um PARPA como condição para acesso ao novo empréstimo concessional do FMI e Banco Mundial - e da África do Sul, que não é um país muito endividado e não preparou um PARPA. Igualmente, todos os países estão engajados em agendas de alinhamento e harmonização e, como prova disso, todos os dez países estão a participar na monitoria do progresso da Declaração de Paris (veja Inquérito de Monitoria da Declaração de Paris 2006 (OECD, 2007a) e o próximo Inquérito de 2008). Os países com estudos de caso detalhados incluem também alguns cujos esforços concertados para colocar a ajuda 'on budget' oferecem a possibilidade de aprendizagem (por exemplo, Moçambique, onde vários doadores criaram em 2005 um grupo de trabalho específico "on-budget" e o Uganda, onde foi lançada uma Divisão de Exercício Laboral em 2006 com o objectivo de, *inter alia*, melhorar o alinhamento do envolvimento dos doadores na implementação do Plano de Acção para a Erradicação da Pobreza).
- Todos os países têm em curso *programas de reforma da GFP*, mas com uma grande variedade de ênfases e pontos de partida.

A abordagem dos estudos de caso

5.13 Os estudos de caso não envolveram uma novo inquérito quantitativo. Em cada país, os investigadores reuniram a melhor informação disponível das fontes existentes e concentraram-se especialmente em tentar explicar os padrões de captura de ajuda que encontraram. Os investigadores já estavam familiarizados com os países em causa, e foram apoiados por Funcionários Superiores do Orçamento ligados ao CABRI e por representantes dos doadores principais.

5.14 Os investigadores analisaram os factores técnicos envolvidos (principalmente as características e a qualidade dos sistemas de gestão das finanças públicas), e também exploraram os interesses e incentivos existentes em ambos os lados do relacionamento da ajuda (em linha com a discussão no início deste capítulo). Os investigadores tiveram em conta as diferentes dimensões ou fases da ajuda 'on budget' (Capítulo 2, Caixa 3), e tentaram avaliar a qualidade da captura da ajuda em cada fase. Eles adoptaram a perspectiva de que "a colocação da ajuda 'on budget' é o resultado conjunto de práticas dos doadores e dos governos, e quando há fraca qualidade na captura de ajuda, isso é o efeito acumulado de deficiências tanto do doador como do

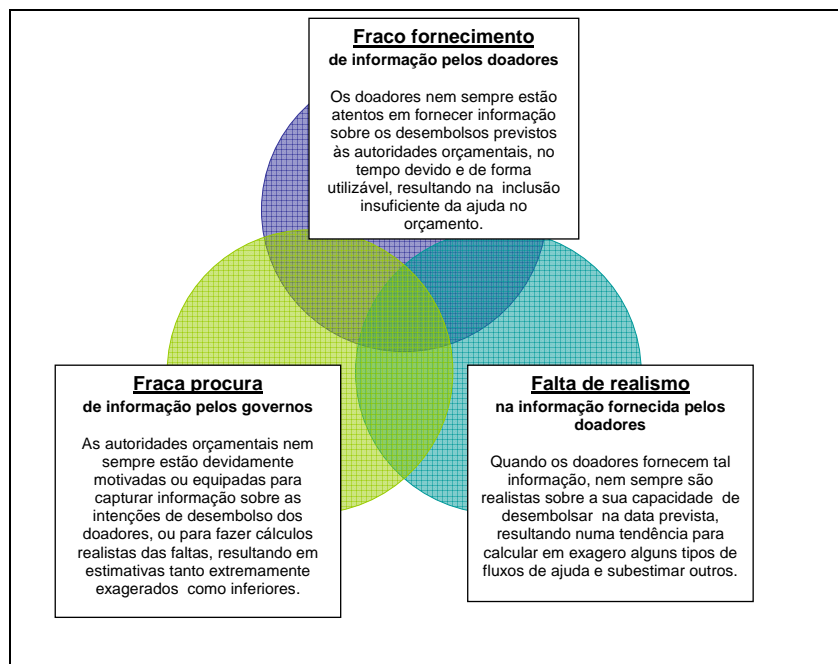
governo” (Revisão da Literatura: ¶51). Além disso, o facto de a informação ser capturada com sucesso depende das exigências de informação assim como da capacidade técnica para a fornecer.

5.15 A atenção simultânea na procura e oferta, assim como na qualidade e incentivos está ilustrada na Caixa 21. Isto também se reflectiu no formato de relatórios adoptado. Para todos os dez países, os investigadores elaboraram sumários num formato matriz que, em cada dimensão da captura de ajuda, considerou:

- (a) A evidência da captura (o que é capturado?)
- (b) A qualidade da captura (é boa? É útil?)
- (c) explicações (porquê/porque não?).

Estas matrizes dos estudos de caso são apresentadas na íntegra no Anexo B deste relatório.

Caixa 21: Factores por detrás da qualidade da captura da ajuda no orçamento



Fonte: Mokoro, baseado em OECD, 2007a.

5.16 Como critérios de qualidade, os investigadores foram solicitados a considerar:

- A qualidade técnica da informação fornecida (sua abrangência, credibilidade, desagregação e detalhe, etc.);
- Oportunidade e acessibilidade (quem tem a informação, e em que estágio do processo relevante);
- Se e como a informação foi realmente utilizada (a informação influencia as decisões e escolhas? Existe *feedback* para os provedores e isso influencia os futuros orçamentos?)

5.17 Esperava-se que a capacidade para fazer um bom uso da informação sobre a ajuda dependesse em larga medida da qualidade da informação e os dos processos relativos aos recursos não relacionados com a ajuda.

6. LIÇÕES DOS ESTUDOS DE CASO

Este capítulo destaca as constatações dos estudos de caso investigados para este relatório. As constatações principais de todos os dez países africanos estão resumidas no Anexo B, e foram publicados relatórios separados sobre cinco estudos de caso. Este capítulo, portanto, foca as constatações principais que têm uma relevância mais ampla.

Introdução

6.1 A experiência da colocação da ajuda ‘on budget’ nos dez países africanos foi investigada especialmente para este relatório. Este capítulo destaca as constatações principais que parecem ser especialmente relevantes para a identificação de futuras boas práticas. As constatações são discutidas sob os títulos de cada dimensão da captura da ajuda. Contudo, isto é feito simplesmente por conveniência de apresentação. Como os próprios dados ilustram, existem muitas sobreposições e interações entre as diferentes dimensões. Consideramos, em primeiro lugar, a relevância prática de cada dimensão, depois mencionamos os factores principais que influenciam a captura e por fim destacamos as boas (e más) práticas identificadas. Em seguida é feita uma discussão transversal sobre a descentralização.

Colocando a ajuda ‘on plan’

A relevância de colocar a ajuda ‘on plan’

6.2 As boas práticas indicam que os orçamentos anuais devem ser guiados por estratégias de médio prazo. Quando a ajuda é uma percentagem significativa dos recursos, ela deve estar claramente incluída dentro dos planos de médio prazo governamentais. Ser capaz de prever a ajuda que irá aumentar ou substituir os recursos orçamentais internos no próximo ano orçamental é um requisito mínimo. Os planificadores também devem olhar para a disponibilidade da ajuda e de outros recursos num horizonte muito mais extenso. As necessidades de informação a curto e médio prazo, relativamente às diversas modalidades de ajuda, são diferentes. A ajuda deve estar incluída (em termos gerais) no lado dos recursos, mesmo se não puder ser alocada (especificamente) no lado das despesas. Como refere o relatório do Uganda: "no [PRSP] e planos estratégicos, a captura da ajuda em termos muito gerais é bastante adequada. A ajuda a projectos no CDMP global, que é apresentado por sector, ajuda a facilitar a tomada de decisões de alto nível dentro dos sectores e entre eles, enquanto que o apoio orçamental está correctamente capturado apenas como receita."

6.3 A inclusão da ajuda dentro do processo de planificação deve influenciar as escolhas do governo e dos doadores. O relatório do Uganda sublinha a diferença entre um exercício de recolha de dados e um verdadeiro exercício de planificação. O investigador da África do Sul notou haver a tendência de a informação sobre os planos governamentais influenciar as escolhas da ajuda “em vez de o uso recíproco da informação da ajuda influenciar as escolhas de orçamentação”.

Factores que influenciam a ajuda ‘on plan’

Qualidade do processo de planificação governamental

6.4 Colocar a ajuda ‘on plan’ de uma forma significativa depende de o próprio governo ter um sistema de planificação adequado. Os elementos chave de uma planificação eficaz incluem um processo de planificação transparente com um calendário claro, custos realistas das alternativas, e, idealmente, um Cenário de Despesas de Médio Prazo (CDMP) que defina orçamentos anuais dentro de uma perspectiva mais longa. Se não houver um processo de planificação governamental credível, é difícil fazer um uso sistemático da informação que os doadores fornecem. Para os doadores, é fácil “alinhar” com objectivos que não possuem uma disciplina de priorização. Na prática, os países dos estudos de caso exibem vários graus de sofisticação e disciplina na sua planificação; os CDMPs encontram-se em diversos estágios de desenvolvimento, e a qualidade da ligação plano-orçamento pode variar imenso de sector para sector.

6.5 A qualidade da captura também depende da capacidade para usar a informação disponível. Isto tem a ver com os sistemas assim como com a capacidade das pessoas que neles trabalham. Um calendário orçamental claro é um elemento sistémico óbvio, visto que a data em que a informação é obtida afecta bastante a sua utilidade. É também importante possuir processos fortes de planificação sectorial.

PRSPs e abordagens sectoriais

6.6 Uma constatação geral é que os PRSPs fortaleceram o foco comum do governo e dos doadores, embora tenham uma qualidade variada em termos de documentos de planificação. Existem esforços contínuos para ligar os PRSPs a CDMPs mais disciplinados. As abordagens sectoriais contribuíram para fortalecer a planificação sectorial e o enfoque sobre a captura da ajuda ao nível sectorial. Na verdade, a ajuda está devidamente integrada apenas quando está bem integrada ao nível sectorial. A coordenação pertence ao nível central, mas a integração ocorre ao nível sectorial. Se os processos ao nível sectorial forem fracos, a captura da ajuda ‘on plan’ e posteriormente ‘on budget’ será ineficaz.

6.7 Portanto, as abordagens sectoriais e os grupos de trabalho sectoriais podem ser muito importantes. O seu papel foi realçado, por exemplo, nos estudos de caso de Moçambique, Ruanda, Tanzânia e Uganda. Contudo, nem todos estes grupos de trabalho contribuíram eficazmente para a inclusão dos projectos dos doadores na planificação e orçamentação sectorial. Nalguns casos, o enfoque destes grupos foi exclusivamente ao nível de políticas, ou então não tiveram uma participação eficaz do governo ou dos doadores principais. Os doadores que de facto participaram nem sempre forneceram informação útil sobre os seus programas. Do lado positivo, verificou-se que muitas vezes as abordagens sectoriais (SWAps) desenvolveram e apoiaram a capacidade de análise técnica, para além de contribuírem para o diálogo e fluxo de informação para fins de planificação. Constitui um desafio garantir que os processos sectoriais (incluindo as Análises da Despesa Pública - PERs – no Uganda, Tanzânia e Quénia) sejam igualmente apropriados pelo governo e doadores, e que os processos sectoriais estejam totalmente articulados com o plano e orçamento globais (o Uganda é um bom exemplo desta articulação).

Colocando diferentes modalidades ‘on plan’

6.8 Tal como nas outras dimensões, existe uma hierarquia entre as modalidades de ajuda em termos de probabilidade de serem capturadas ‘on plan’:

- (a) Em princípio, o apoio orçamental geral (AOG) está totalmente integrado com os recursos internos. Na prática, até para o AOG, a qualidade da captura ‘on plan’ pode

- ser prejudicada pela imprevisibilidade. Ao mesmo tempo, o apoio orçamental ajuda a impulsionar a captura de outras modalidades: o diálogo à volta do AOG aumenta a procura de documentos de planificação de médio prazo coerentes, e também aumenta os esforços para fortalecer a GFP em termos gerais (influenciando portanto todas as modalidades e dimensões).
- (b) Como já mencionámos, as abordagens sectoriais frequentemente implicam que a planificação sectorial é mais sistemática. Tal como o AOG, estas abordagens fornecem um foco para o diálogo governo-doadores, que pode melhorar a qualidade da planificação. O apoio orçamental sectorial e os fundos comuns são normalmente muito visíveis para fins de planificação (embora alguns fundos comuns tenham seguido processos de planificação paralelos e, como discutiremos mais adiante, os fundos comuns possam estar ‘off-budget’ em muitas dimensões).
 - (c) Os projectos têm mais probabilidade de estar ‘on plan’ se forem financiados por empréstimos em vez de doações. Os próprios projectos assumem muitas formas. As implicações de planificação (e financeiras) de projectos de infra-estruturas de grande escala são bastante diferentes de intervenções mais pequenas e mais adaptáveis. “Planos de investimento” e “orçamentos de investimento” separados são formas tradicionais para colocar os projectos ‘on plan’ e ‘on budget’, mas podem causar problemas ao desconectar a ajuda dos recursos internos (veja discussão mais adiante, especialmente a Caixa 27).
 - (d) As formas de ajuda que têm menos probabilidade de serem capturadas ‘on plan’ são a assistência técnica e outra ajuda em espécie (alguma ajuda em espécie é de natureza emergencial e portanto difícil de planificar em detalhe), assim como a ajuda que é desembolsada através de organizações não-governamentais. A ajuda fornecida directamente aos níveis descentralizados do governo é também mais difícil de capturar.

O paradoxo das projecções das agências de ajuda

6.9 Há tendências sistemáticas na informação fornecida pelos doadores da ajuda. Eles são muito cautelosos no que respeita a fornecer previsões de ajuda que não estejam baseadas em compromissos firmes. Isto conduz a um paradoxo. As projecções dos doadores relativas aos desembolsos dentro do ano orçamental tendem a ser demasiado optimistas (porque os doadores raramente cumprem os seus compromissos na totalidade²⁷). Ao mesmo tempo, as projecções dos doadores para a ajuda a médio prazo tendem a ser demasiado pessimistas, porque os doadores não querem fazer projecções acima do que se comprometeram oficialmente, mesmo que saibam que há probabilidade de surgirem novos projectos e programas. A Caixa 22 usa o Uganda para ilustrar este problema.

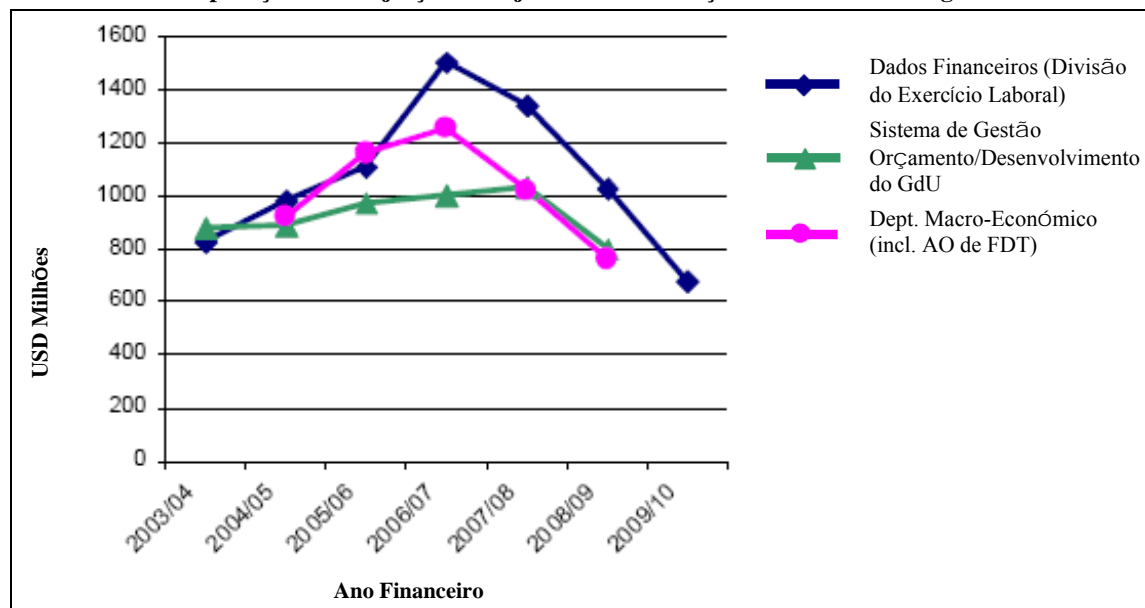
²⁷ Mesmo que os fundos prometidos sejam totalmente disponibilizados, as despesas podem ser inferiores, especialmente se os fundos chegarem perto do fim do ano orçamental.

Caixa 22: Projeções de ajuda paradoxais (exemplos do Uganda)

As projecções de ajuda dos doadores normalmente sobrestimam os desembolsos a curto prazo e subestimam os fluxos de ajuda a médio prazo. Este paradoxo é bem evidente no caso do Uganda. O estudo de caso deste país nota o seguinte:

Qualidade dos dados da Ajuda: Os dados da ajuda fornecidos pelos doadores baseiam-se geralmente nos compromissos financeiros, e os doadores não querem ou são incapazes de fornecer estimativas da ajuda a médio prazo para além dos compromissos já assumidos. Isto cria dois problemas. Primeiro, os dados da ajuda fornecidos por sectores e por agências doadoras para o ano orçamental são normalmente bastante abrangentes, mas demasiado optimistas – i.e. no conjunto, nem todos os compromissos dos doadores são cumpridos. Segundo, as projecções da ajuda para os anos seguintes normalmente subestimam os níveis futuros da ajuda, pois os compromissos existentes diminuem gradualmente a médio prazo. O diagrama em baixo mostra dados compilados pela Divisão de Exercício Laboral e os dados (sem desconto) do Departamento Macro-Económico, compilados directamente dos doadores. Ambos mostram uma redução significativa da ajuda a médio prazo (2006/07 foi o ano orçamental).

Comparação das Projeções da Ajuda durante o orçamento 2006/07 do Uganda



Ao nível agregado, para fins de gestão macro-económica, o Ministério das Finanças tenta fazer projecções realistas da ajuda, fazendo descontos na ajuda para o ano em questão (são feitos descontos diferentes para o apoio orçamental e a projectos), e fazendo projecções realistas do apoio orçamental (i.e. projectando-o acima dos níveis prometidos) a médio prazo. Este último procedimento é uma ciência inexacta, especialmente por causa da falta de realismo dos dados de ajuda provenientes dos doadores e dos sectores. Entretanto, as alocações que aparecem no Orçamento Anual – as Estimativas de Receitas e Despesas – baseiam-se nos compromissos anuais dos doadores, e não nos números já descontados que aparecem no Cenário Macro-económico e no CDMP. Isto acontece porque é difícil adivinhar qual o projecto ou programa individual que poderá ter um desempenho inferior.

Fonte: Estudo de caso sobre Ajuda On Budget no Uganda (diagrama reproduzido de ODI: 2007).

Considerações sobre boas práticas*Progresso na orçamentação estratégica*

6.10 O progresso do próprio governo na orçamentação estratégica é um factor chave para colocar a ajuda ‘on plan’. Embora a planificação de longo prazo tenha de abordar os *trade-offs* entre os sectores, pode ser alcançado um progresso útil ao nível sectorial. A liderança

governamental do processo é crucial. Os princípios de orçamentação estratégica são gerais, mas quando a ajuda é proeminente, é importante:

- Não tomar a informação dos doadores pelo valor nominal, mas utilizá-la como base para a planificação de cenários (veja Caixa 23);
- Envolver os doadores no processo de planificação liderado pelo governo (Caixa 24).

Caixa 23: Colocando a ajuda ‘on plan’: projecções realistas e planificação de cenários

Vários governos reconheceram as tendências e incertezas nas projecções dos doadores sobre os seus próprios fluxos de ajuda (ver Caixa 8), e responderam fazendo descontos nas estimativas dos desembolsos a curto prazo, e elaborando eles próprios cenários alternativos dos fluxos de ajuda a médio prazo.

Estimativas orçamentais com descontos

O estudo do Ruanda fornece um bom exemplo e justificação para os descontos:

Pelo facto de alguns projectos terem um registo de execução fraco e, no passado, o Orçamento de Desenvolvimento ter tendência para ser frequentemente “sub-executado”, os desembolsos previstos dos projectos são descontados (em taxas variáveis) durante o processo de preparação do orçamento pelo Departamento do Orçamento. Os montantes incluídos no Orçamento de Desenvolvimento são portanto frequentemente inferiores às estimativas de desembolso fornecidas pelos coordenadores dos projectos (que, por motivos opostos, demonstraram no passado uma tendência para sobrestimar os desembolsos previstos).

O Uganda tem utilizado estimativas descontadas dos desembolsos do apoio orçamental, com base na experiência, para evitar autorizar despesas não financiadas. O Gana também aplica descontos.

Planificação de cenários

Vários países publicaram diversos cenários de financiamento para os seus PRSPs/planos de despesa de médio prazo. A Etiópia descreve cenários de despesa diferentes para níveis diferentes de financiamento dos doadores. O PRSP/PARPA mais recente de Moçambique baseia-se em três cenários de despesa. Por causa da falta de previsibilidade do seu apoio orçamental, o Quênia não inclui o apoio orçamental no seu orçamento principal, mas apenas num cenário de despesa alternativo. Na Tanzânia, o governo e os doadores estão a trabalhar para definirem em conjunto os cenários alternativos.

Caixa 24: Envolvendo os doadores na planificação de médio prazo

Os processos de planificação de médio prazo no Uganda, Tanzânia e, recentemente, no Quênia, procuram envolver os doadores de forma transparente na análise e revisão ligadas à planificação e orçamentação. Na Tanzânia, por exemplo:

As estruturas do processo de planificação e orçamentação exigem a participação dos doadores e outros detentores de interesse em grupos de trabalho sectoriais e temáticos. A utilização ampla de abordagens sectoriais contribui para a inclusão da ajuda 'on plan' de uma forma mais significativa. A qualidade varia consoante o sector, dependendo do bom funcionamento das estruturas e da capacidade analítica do sector.

Um elemento positivo no Uganda é a transparência do processo e a disponibilidade de documentos de estratégia orçamental a nível sectorial e nacional para os detentores de interesse nos grupos de trabalho sectoriais e em todo o governo. O Quênia também publica todos os documentos de estratégia sectorial e nacional.

Em todos estes três países, são feitos esforços para incluir revisões sistemáticas da despesa pública no calendário de planificação e orçamentação.

O processo MDDBS (Apoio Orçamental Multi-Doador) no Gana é um outro exemplo de envolvimento eficaz entre governo e doadores (e um processo liderado pelo governo).

O envolvimento neste tipo de processos torna mais viável que a informação (em ambas as direcções) seja fornecida, questionada e utilizada.

Fraquezas dos sistemas de planificação e orçamentação fragmentados

6.11 Os orçamentos de desenvolvimento separados podem ser vistos como uma forma de manter a ajuda 'on plan' e 'on budget', satisfazendo ao mesmo tempo o desejo das agências de ajuda de verem os seus fundos identificados separadamente. Com o decorrer do tempo, contudo, os "orçamentos de investimento" frequentemente degeneraram em "orçamentos da ajuda", de modo que a ajuda podia aparecer no orçamento de desenvolvimento mesmo que estivesse financiando custos correntes. As desvantagens desta orçamentação dupla foram exacerbadas quando as responsabilidades pelos orçamentos de desenvolvimento e corrente ficaram divididas entre os ministérios de planificação e de finanças. Em muitos países, algumas das desvantagens da orçamentação dupla persistem, mas existe possibilidade de as mitigar adoptando classificações, documentos e processos orçamentais mais integrados. Por exemplo, no Ruanda, a divisão entre corrente/capital está a ser mitigada pela nova tabela de contas, bem como mostrando todas as despesas ministeriais por ministério em não num Orçamento de Desenvolvimento separado. (Veja também a Caixa 27 mais adiante.)

Colocando a ajuda 'on budget'

A relevância de colocar a ajuda 'on budget'

6.12 Os orçamentos anuais são uma ferramenta de gestão universal. O documento do orçamento constitui a base da autoridade legal para as despesas, e conseqüentemente a base para o controle dos desembolsos orçamentais e monitoria da implementação orçamental. Contudo, pode haver desvios entre o orçamento oficialmente aprovado e o que acontece posteriormente. Os documentos orçamentais são apenas o ponto de partida para descobrir se, e em que grau, a ajuda está incorporada na formulação, autorização e implementação dos orçamentos governamentais.

6.13 Os orçamentos devem mostrar as fontes de financiamento das despesas públicas assim como os detalhes das despesas. Ambos os aspectos são importantes para dar aos órgãos legislativos uma imagem completa das escolhas das despesas que eles devem aprovar. Como foi

referido na discussão sobre a colocação da ajuda ‘on plan’, é importante incluir os recursos de ajuda disponíveis na planificação estratégica desde a fase inicial – antes do seu uso detalhado ter sido definido. No documento orçamental anual, o grau de detalhamento dos usos dependerá em larga medida da modalidade de ajuda. O financiamento vinculado a projectos pode ser associado a itens de despesa específicos no orçamento, enquanto que o apoio orçamental geral é tratado da mesma forma que as receitas internas (i.e. não está vinculado a itens de despesa específicos, mas suporta o orçamento na globalidade).

Factores que influenciam a ajuda ‘on budget’

Incentivos e desincentivos para incluir a ajuda ‘on budget’

6.14 Do lado dos doadores, os impedimentos mais comuns para colocar a ajuda ‘on budget’ são a credibilidade geral do orçamento, e a visibilidade específica dos fundos dos doadores dentro dele. A *credibilidade* é prejudicada pelos desvios entre os orçamentos e os resultados reais (veja Caixa 25). O desejo de *visibilidade* tem um aspecto fiduciário (como meio de mostrar que os fundos foram usados conforme o acordado), mas também se relaciona com a necessidade mais ampla da agência de ser capaz de demonstrar resultados – que a sua ajuda fez a diferença. Assim, as classificações governamentais que dificultam a identificação dos diferentes usos e diferentes doadores tendem a desencorajar a entrada da ajuda ‘on budget’.

Caixa 25: Desvios entre os orçamentos e as despesas reais

A credibilidade dos orçamentos é reconhecida como um critério chave para a gestão eficaz das finanças públicas (reflectida nos primeiros quatro indicadores PEFA – veja Capítulo 3, Caixa 6) . Em vários países dos estudos de caso, os grandes desvios entre os orçamentos aprovados e os resultados reais minaram a confiança dos doadores e serviram de justificação para não colocar a ajuda ‘on budget’.

A discrepância orçamental pode ocorrer de diferentes formas:

- Pode haver falta de dinheiro, fazendo com que os fundos orçamentados não sejam liberados. Isto é comum nos países que têm sistemas de racionamento de dinheiro, por vezes necessários devido à instabilidade macro-económica, mas muitas vezes devido ao facto de as previsões fiscais não serem fiáveis.
- O orçamento inicialmente aprovado pode ser radicalmente alterado durante a implementação. As necessidades de despesa nalgumas áreas podem ser maiores do que o orçamentado, fazendo com que os fundos sejam desviados de uma alínea orçamental para uma outra que esteja com insuficiência de verbas. A pressão pode ser maior por causa da falta de disciplina na execução orçamental, quando são realizadas actividades que não estavam no plano, apesar de não estarem autorizadas no orçamento e não serem imprevistas ou inevitáveis. Pode também ser devido a mudanças no ambiente externo, tais como desastres naturais ou outras emergências. Muitas vezes, contudo, é porque a própria orçamentação não calculou devidamente qual seria o custo dos programas, ou porque ocorrem mudanças em factores chave de custo (tais como salários) sem o correspondente ajuste no processo orçamental.
- Algumas discrepâncias podem ser um reflexo da forma como a ajuda é gerida. Os fundos da ajuda incluídos no orçamento podem não chegar (com consequências também para os fundos internos da contraparte), ou o governo pode não ter conseguido cumprir as condições exigidas para o seu desembolso. As despesas da ajuda através dos Canais 2 e 3 podem ser sub-registradas se as agências de ajuda ou as unidades de implementação dos projectos não fornecerem os dados de despesa a tempo e em formatos compatíveis.

6.15 Do lado do governo, houve diferenças entre os estudos de caso nacionais em termos da sua atitude em incorporar a ajuda ‘on budget’. Alguns governos proactivos (p. ex. Ruanda) são da opinião de que a ajuda deve aparecer no orçamento nacional apenas se houver uma autoridade nacional significativa em relação à forma como ela é usada. Outros (p. ex. Etiópia) têm uma legislação que obriga a mostrar toda a ajuda no orçamento, mesmo se ela não passar através dos procedimentos de desembolso governamentais. (E, como já referimos no Capítulo 5, os MDAs podem ter um interesse em proteger a sua autoridade, mantendo fora do orçamento a ajuda que os seus sectores recebem directamente.)

6.16 Também do lado do governo, existem preocupações sobre a credibilidade (será que os fundos dos doadores vão chegar?) e preocupações práticas sobre a compatibilidade dos sistemas de informação (a informação dos doadores será fornecida a tempo? E num formato compatível com o orçamento governamental – p. ex. em termos de classificação detalhada e período de tempo?). Olhando ainda mais além, a informação para o orçamento *ex ante* será baseada em informação atempada sobre as despesas reais?

6.17 Em muitos casos, foi claro que, embora os esforços para incluir a ajuda pudessem ser bastante onerosos para ambas as partes, a não inclusão da ajuda ‘on budget’ não teve consequências significativas para os que estavam directamente envolvidos. Por exemplo, houve casos em que os funcionários dos doadores nunca verificaram se a sua ajuda aparecia ou não nos orçamentos governamentais, o que significa que a sua inclusão ou não no orçamento não teve na prática qualquer diferença para eles.

Abordagens segundo as diferentes modalidades de ajuda

6.18 Diferentes modalidades de ajuda tendem a ser tratadas de forma diferente, em termos dos esforços para a sua incorporação ‘on budget’. Os empréstimos e os créditos têm probabilidade de serem incorporados, por causa da necessidade de orçamentar o serviço da dívida, assim como devido a obrigações legais. O apoio orçamental tem inerentemente de estar incorporado (embora existam diferenças notáveis na qualidade da informação fornecida sobre o apoio orçamental, como a fonte dos fundos; num dos casos – Mali – ela não estava explicitamente mencionada no orçamento *ex ante*). Nalguns países (Gana, Mali) estar ‘off-budget’ é considerado ser uma característica inerente dos projectos. No caso do Mali, isto é em parte reflexo da tradição francófona que, com efeito, exclui do orçamento principal qualquer despesa que não esteja também ‘on treasury’. Estes pressupostos restritivos são prejudiciais na medida em que impedem uma consideração activa sobre como colocar a ajuda a projectos ‘on budget’, e pode resultar simultaneamente em interpretações muito restritas do apoio orçamental sectorial (veja a Caixa 26).

Caixa 26: "Apoio Orçamental Sectorial" no Mali

Uma das características do apoio orçamental, de acordo com as definições normais (veja Capítulo 2), é que ele não está ligado a actividades específicas de projectos.

Contudo, isto não se aplica à modalidade conhecida como “apoio orçamental sectorial” no Mali. Como refere o estudo de caso do Mali:

O crescimento recente do apoio orçamental sectorial surgiu com a mudança dos mecanismos de financiamento comum para o apoio orçamental sectorial, principalmente por parte dos doadores que anteriormente contribuíam para os mecanismos de financiamento comum.

As tabelas detalhadas por ministério incluem uma alínea identificando separadamente as despesas financiadas pelo apoio orçamental sectorial (em separado para cada doador que fornece o apoio orçamental sectorial). Assim, através dos códigos de classificação relevantes, é possível identificar o uso (execução) do apoio orçamental sectorial por item económico.

Em teoria, o apoio orçamental sectorial devia ser planificado da mesma forma que os recursos internos, sendo a única diferença o facto de os ministérios sectoriais relevantes terem de atingir determinados resultados de acordo com a respectiva matriz da política sectorial. No Mali, estes recursos são tratados, na prática, de forma diferente dos recursos internos. Com efeito, eles são tratados como se fossem recursos de projectos, dado que são planificados de forma independente e o seu uso é identificado em alíneas separadas no documento do orçamento, assim como nos relatórios de execução orçamental. Além disso, os recursos destinam-se a fins particulares (p. ex. workshops de formação), que podem ou não ser a forma como estes recursos seriam utilizados caso tivessem sido planificados em conjunto com os restantes recursos do ministério (em vez de planificados separadamente).

Embora esta abordagem não esteja de acordo com a definição normalmente aceite de apoio orçamental, ela sugere um mecanismo através do qual a ajuda a projectos pode ser colocada ‘on budget’ no Mali.

Fonte: Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget no Mali.

Considerações sobre boas práticas

Prioridades para a reforma da GFP

6.19 Os programas de reforma da GFP deviam procurar aumentar a vontade dos parceiros de colocar a ajuda ‘on budget’ através do aumento da credibilidade do orçamento, assim como facilitar o processo prático de incorporar a ajuda no orçamento. Assim, as áreas chave (interligadas) de reforço da GFP para colocar a ajuda ‘on budget’ incluem:

- Tabelas de contas e classificações orçamentais que permitem identificar claramente as fontes e os usos dentro do orçamento e o seu monitoramento durante a execução;
- Medidas para garantir a disciplina na gestão orçamental (de modo a haver uma correspondência estreita entre o orçamento e os resultados – veja a Caixa 25 atrás);
- Um calendário de planificação e orçamentação que mostre quando são necessários os *inputs* dos doadores, junto com a indicação de linhas claras de comunicação dentro do governo e entre o governo e as agências de ajuda.

Orçamentação unificada – orçamentos correntes e de desenvolvimento

6.20 Orçamentos de desenvolvimento separados podem tornar a ajuda mais visível, mas frequentemente com desvantagens pelo facto de fragmentarem a planificação e o sistema orçamental. As reformas do Ruanda (Caixa 27) procuram integrar os orçamentos corrente e de

desenvolvimento de maneira a permitir na mesma identificar claramente as fontes e os usos dos fundos da ajuda.

6.21 Alguns outros países com orçamentos duplos não avançaram tanto na integração como o Ruanda. Contudo, mesmo que os orçamentos de desenvolvimento e corrente sejam apresentados separadamente, as ligações entre eles podem ser reforçadas através da aplicação de um sistema de classificação comum. Uma outra forma de mitigação importante é garantir que seja a mesma unidade administrativa a elaborar ambos os orçamentos (aos níveis central e sectorial). Isto pode reduzir os problemas da integração da ajuda a projectos e programas dentro dos orçamentos.

Caixa 27: Integrando os orçamentos correntes e de desenvolvimento – a abordagem do Ruanda

Até ao orçamento de 2007, todos os projectos de desenvolvimento estavam incluídos no “orçamento de desenvolvimento”, usando uma classificação económica específica que não permitia a separação entre despesas correntes e de capital. (75% do orçamento de desenvolvimento era financiado externamente.)

As grandes reformas na apresentação do orçamento devem começar a ser implementadas no orçamento de 2008. As despesas financiadas interna e externamente serão apresentadas em conjunto dentro de cada ministério, em vez de existir um orçamento de desenvolvimento separado só para os projectos dos doadores. A mesma tabela de contas será usada para classificar as despesas financiadas internamente assim como os projectos dos doadores.

O orçamento de 2008 começará a usar a nova tabela de contas que já não prevê um “orçamento de desenvolvimento” em separado, mas separa claramente as despesas correntes e capitais.

Consequentemente, as despesas dos projectos terão de ser classificadas de acordo com a mesma tabela de contas utilizada para o resto do orçamento, i.e. separando as despesas correntes e capitais.

A integração dos projectos dentro do Orçamento Nacional irá exigir a formação de coordenadores de projectos e ministérios de tutela para garantir que a nova classificação orçamental seja aplicada devidamente aos projectos, assim como exigir a subdivisão dos projectos grandes e multi-sectoriais em componentes de projecto de modo a garantir que sejam controlados aonde pertencem (sector, ministério, programa) em vez de serem agrupados num único lugar.

Fonte: Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget no Ruanda.

Mostrando como a ajuda foi usada

6.22 Manter a ajuda ‘off budget’ é uma estratégia para as agências de ajuda que desejam garantir que a sua ajuda seja identificada separadamente e canalizada para actividades específicas. Contudo, este tipo de vinculação pode ser acomodado ‘on budget’ se os códigos orçamentais forem capazes de identificar as fontes e os usos dos fundos detalhadamente (e se o sistema de contabilidade normal fornecer atempadamente relatórios fiáveis no mesmo formato).

6.23 Para muitos doadores, a vinculação não constitui um fim em si mesma. A sua preocupação mais importante é que a sua ajuda deve suplementar os recursos totais para alcançar determinados objectivos (p. ex. alcançar os ODMs para a saúde e educação). Vários países adoptaram mecanismos genéricos de controle que, no contexto do diálogo com os parceiros da ajuda, ajudam a demonstrar o enfoque e a adicionalidade da ajuda, sem obrigar a ajuda programática a estar estritamente vinculada a determinadas alíneas orçamentais. Por exemplo:

- No Uganda, foi usado um Fundo Nacional de Acção da Pobreza para canalizar os recursos do HIPC e o apoio orçamental para os sectores prioritários, e identificar as alíneas orçamentais que estão protegidas de cortes durante o ano orçamental.²⁸
- Na Etiópia, o projecto PBS (Protecção de Serviços Básicos) suplementa as doações federais para as regiões e distritos, permitindo-lhes manter e expandir os serviços primários de saúde, educação e outros. As agências de ajuda e o governo federal monitoram em conjunto a adicionalidade dos fundos do PBS, a justeza das alocações sub-nacionais e o desempenho regional/distrital, mas sem comprometer o poder das autoridades locais na gestão dos seus próprios orçamentos.
- Na Tanzânia, o Strategic Budget Allocation System (SBAS – Sistema de Alocação Orçamental Estratégico) liga as despesas orçamentais não aos sectores prioritários no PRS, mas aos resultados prioritários.

Estes mecanismos colocam mais ajuda integralmente ‘on budget’, permitindo ao mesmo tempo a gestão de riscos em relação a problemas de eficácia e fiduciários.

Tornando a informação orçamental mais acessível

6.24 A informação contida no orçamento é frequentemente obscura devido à fraca apresentação. Os estudos nacionais constataram que a informação sobre a ajuda como fonte de financiamento estava frequentemente demasiado agregada para ser detectada. A divisão da informação entre orçamentos corrente e de desenvolvimento pode dificultar a visão do conjunto geral (p. ex. ao nível sectorial ou da agência). Os documentos orçamentais podem apresentar um grande número de alíneas mas sem sumários analíticos ou explicações narrativas. A má apresentação frequentemente prejudica a tradução da planificação estratégica da ajuda para a orçamentação anual, e enfraquece a qualidade da captura da ajuda ‘on budget’.

Colocando a ajuda ‘on parliament’

A relevância de colocar a ajuda ‘on parliament’

6.25 A interpretação restrita de colocar a ajuda ‘on parliament’ é que o financiamento externo deve estar incluído nas receitas e apropriações aprovadas pelo parlamento. O parlamento é legalmente responsável pela autorização das despesas pelos órgãos executivos, e a inclusão da ajuda no orçamento apropriado significa que o governo deve prestar contas ao parlamento sobre as despesas financiadas pela ajuda.

6.26 Na prática, contudo, a ajuda pode ser levada à atenção do parlamento de formas bem longe da apropriação formal. Portanto, os estudos de caso nacionais analisaram o papel global dos parlamentos no processo orçamental, verificando até que ponto os parlamentos eram informados sobre a ajuda, e até que ponto a ajuda está sujeita ao debate e revisão parlamentares, e até mesmo a uma apropriação formal. O envolvimento parlamentar pode ser analisado em três níveis de: ao nível do enquadramento estratégico dos orçamentos, ao nível da aprovação dos orçamentos anuais e de determinados acordos de ajuda, e ao nível de revisão dos relatórios de auditoria (veja a discussão sobre colocação da ajuda ‘on audit’, ¶6.48 e seguintes).

²⁸ O MDDBS do Gana também foi usado eficazmente para canalizar os fundos dos doadores para alcançar a redução da pobreza. Veja a avaliação de 2007 do MDDBS do Gana (Lawson et al, 2007).

Factores que influenciam a ajuda ‘on parliament’

Âmbito das aprovações parlamentares

6.27 Os estudos de caso nacionais variaram em termos da extensão do financiamento externo incorporado, e sua visibilidade, nos orçamentos submetidos para aprovação parlamentar. Isto em parte reflectiu as diferenças nas estruturas legais, mas também os diferentes graus de diligência no cumprimento das obrigações legais. Mesmo nos países onde o parlamento aprova explicitamente a ajuda a projectos (não sendo simplesmente informado sobre ela), a discussão parlamentar tende a ser limitada. No caso do Ruanda, por exemplo:

O parlamento aprova a lei orçamental como um todo, incluindo o apoio orçamental e os projectos financiados pelos doadores apresentados no Orçamento de Desenvolvimento. No entanto, a discussão no parlamento incide sobre o orçamento corrente e sobre o orçamento de desenvolvimento financiado internamente. A única modalidade de ajuda sobre a qual o parlamento tem alguma influência é portanto o apoio orçamental. Na prática, embora a parte do orçamento financiada externamente seja submetida ao Parlamento, ela apenas inclui os projectos que já foram assinados, portanto projectos que o Parlamento não pode modificar. Em relação aos empréstimos, como estipulado no Artigo 54 da Lei sobre Finanças e Propriedade do Estado, todos eles devem ser aprovados pelo Parlamento. Portanto, enquanto que o Ministro das Finanças tem de aprovar todo o apoio financiado externamente, o Parlamento aprova apenas os empréstimos. (Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget no Ruanda)

Qualidade da revisão parlamentar

6.28 A qualidade da revisão parlamentar foi geralmente fraca. Isto aplica-se a todos os recursos, e reflecte as fraquezas em termos de capacidade e composição dos próprios parlamentos, calendários normalmente apertados para revisões, documentos orçamentais mal apresentados, e, frequentemente, um ambiente político no qual as propostas apresentadas ao parlamento não são vigorosamente contestadas (p. ex. por causa de uma forte coesão partidária no executivo e no parlamento²⁹). O investigador do Quênia notou uma constatação geral:

A falta de escrutínio parlamentar das propostas relacionadas com o uso dos fundos externos tem menos a ver com a transparência do uso proposto do que com o fraco e até inadequado envolvimento do parlamento no processo orçamental, bem como a sua fraca capacidade.

6.29 Moçambique apresenta um cenário semelhante, onde a falta de capacidade limitou a extensão e a qualidade dos debates parlamentares sobre ajuda e o orçamento. O estudo de caso de Moçambique argumenta que estes problemas foram acentuados pela pouca atenção que o parlamento recebeu das agências doadoras na última década:

... a qualidade da aprovação e da revisão do orçamento e seus respectivos documentos é geralmente considerada fraca (veja, p. ex. de Renzio e Sulemane, 2006). Isto deve-se em parte à falta de recursos técnicos, humanos e financeiros do parlamento que restringe a sua capacidade de realizar uma análise e controle profundos das propostas e execução dos orçamentos, incluindo a sua componente externa. Embora alguns doadores estejam, directa ou indirectamente, a apoiar iniciativas de capacitação no parlamento moçambicano, a pequena dimensão destes projectos assim como a capacidade técnica e humana extremamente fraca do Parlamento moçambicano indica que existe grande necessidade de trabalhar a este nível e, desta forma, melhorar a supervisão parlamentar do orçamento nacional, incluindo a sua componente externa. (Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget em Moçambique)

6.30 Um outro factor importante identificado no estudo de caso de Moçambique é o contexto político no qual as actividades parlamentares relacionadas com o orçamento (aprovação do orçamento, supervisão parlamentar das despesas, etc.) têm lugar:

Para além da fraca capacidade do parlamento, a ‘politicização’ e as tensões subjacentes entre o governo (Frelimo) e o principal partido da oposição (Renamo), impedem um exame profundo e mais objectivo por parte desta assembleia das propostas orçamentais do governo e subsequente desempenho

²⁹ Este é também um factor presente em muitos parlamentos dos países doadores.

orçamental. Em última análise, estas tensões acabam por afectar a qualidade dos debates orçamentais no parlamento. (Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget em Moçambique)

Considerações sobre boas práticas

6.31 As razões para o fraco envolvimento parlamentar no processo orçamental são muito profundas e com pouca probabilidade de serem rapidamente transformadas. As questões sobre se e como a ajuda está ‘on parliament’ têm pouco a ver com a forma como a ajuda é gerida, mas antes com a forma como o orçamento no seu todo é gerido. No entanto existe mérito em:

- Garantir que as obrigações legais respeitantes ao papel do parlamento sejam observadas tanto pelos governos como pelos parceiros doadores.
- Garantir que o parlamento seja informado sobre os fluxos de ajuda, mesmo nos casos em que ele não os aprova formalmente.
- Fortalecer o envolvimento dos parlamentos no processo orçamental em termos gerais, p. ex. da seguinte forma:
 - Envolvendo o parlamento na discussão das estratégias de médio prazo.
 - Melhorando a acessibilidade³⁰ e a transparência do próprio orçamento e dos documentos com ele relacionados.
 - Reforçando os procedimentos parlamentares e a sua composição (p. ex. fortalecendo a composição dos comités de especialistas).
- Apoiar os esforços da sociedade civil em obrigar os governos a prestar contas das despesas públicas. (Isto pode incluir fortalecer o papel que os partidos políticos desempenham nos processos orçamentais.)
- Procurar prestar contas aos doadores através de formas que complementem, e não prejudiquem, a prestação de contas interna dos governos, incluindo a prestação de contas ao parlamento.

Colocando a ajuda ‘on treasury’

A relevância de colocar a ajuda ‘on treasury’

6.32 A ajuda está ‘on treasury’ quando "o financiamento externo é desembolsado para os fundos de receitas principais do governo e gerido através dos sistemas governamentais (definição no Capítulo 2, Caixa 3). A justificação para colocar a ajuda ‘on treasury’ é apoiar os sistemas e a capacidade de gestão financeira do governo, permitir uma gestão eficiente do dinheiro e reforçar a disciplina fiscal, assim como facilitar a captura da ajuda em outras dimensões. Nem todos os fundos canalizados para os órgãos governamentais estão ‘on treasury’ (cf. a diferença entre os desembolsos através do Canal 1 e Canal 2, também explicados no Capítulo 2). Igualmente, a ajuda pode estar ‘on budget’ sem estar ‘on treasury’. Contudo, ‘on treasury’ é uma dimensão crucial, tanto por causa da sua importância directa como por causa da sua influência sobre as outras dimensões: deste modo, quando a ajuda é desembolsada através do sistema do tesouro, este tem de possuir a informação necessária para efectuar os desembolsos, e isto suporta também as dimensões ‘on budget’ e ‘on accounting’.

³⁰ “Acessibilidade” implica documentos perceptíveis e não apenas a sua disponibilidade.

Factores que influenciam a ajuda ‘on treasury’

Incentivos e desincentivos para a inclusão da ajuda ‘on treasury’

6.33 A confiança dos doadores no sistema do tesouro para efectuar o desembolso da ajuda depende da sua avaliação sobre os riscos financeiros envolvidos, assim como da capacidade técnica do sistema do tesouro em satisfazer outras necessidades dos doadores (as quais, como referimos em ‘on budget’, podem incluir a identificação separada e a vinculação dos fundos doados). Assim, muitos dos factores discutidos sob o título ‘on budget’ são também relevantes para a dimensão ‘on treasury’. Além disso, existem frequentemente preocupações sobre a eficiência, não apenas a probidade, dos procedimentos de desembolso do tesouro. Os MDAs, assim como os doadores, podem preferir sistemas de desembolso paralelos se acharem que estes têm mais probabilidade de assegurar (atempadamente) a entrega dos fundos a determinados sectores ou aos níveis sub-nacionais. Na prática, as preocupações sobre os padrões de aprovisionamento público actuam como um desincentivo para a colocação da ajuda ‘on treasury’, embora a ajuda possa estar, e frequentemente está, ‘on treasury’ ao mesmo tempo que segue os procedimentos de aprovisionamento especiais dos doadores.³¹

Abordagens segundo as diferentes modalidades de ajuda

6.34 Todas as formas de apoio orçamental estão, por definição, ‘on treasury’. Por outro lado, em vários países dos estudos de caso, o uso dos sistemas do tesouro para os desembolsos da ajuda aos projectos é mínimo. Como referimos atrás, isto é tratado quase como uma questão de definição no Gana, e como um corolário da estrutura legal nos países francófonos. No Uganda, não foi introduzido nenhum sistema para o desembolso via Canal 1 para os projectos de ajuda (isto apesar do facto de que, desde 2003, o parlamento tem legalmente aprovado a ajuda a projectos como parte do orçamento e parece reflectir a preocupação do governo com o apoio orçamental como a modalidade preferida para incorporar a ajuda totalmente nos sistemas governamentais). A Tanzânia, em contraste, criou deliberadamente um canal para desembolsar a ajuda aos projectos através do sistema do tesouro.

6.35 Vários países realizaram grandes progressos na colocação ‘on treasury’ dos fundos comuns sectoriais que anteriormente eram geridos em paralelo. Este tem sido o foco dos esforços conjuntos governo-doadores para colocar mais ajuda ‘on budget’ em Moçambique, e também na Tanzânia. Os fundos comuns foram também transferidos para o tesouro no Burkina Faso e Mali (veja Caixa 26 acima). Na Etiópia, os desembolsos do Canal 2 foram maioritariamente transferidos para o Canal 1 (com e sem vinculação).

Considerações de boas práticas

Prioridades para a reforma da GFP

6.36 As mesmas características dos sistemas de GFP que são importantes para colocar a ajuda ‘on budget’ são também relevantes para colocar a ajuda ‘on treasury’ (veja ¶¶6.19–6.21 acima). Para que os doadores (e beneficiários) tenham confiança nos desembolsos via tesouro, é particularmente importante abordar a disciplina e a eficiência do desembolso do tesouro. As medidas que se mostraram eficazes nos países dos estudos de caso incluem o fortalecimento do processamento das despesas juntamente com novas classificações orçamentais, bem como o

³¹ O fundo RDP da África do Sul constitui um caso especial: os fundos desembolsados através do fundo RDP estão deste modo ‘on treasury’, mas como não são desembolsados através do fundo central de receitas, os seus procedimentos de aprovisionamento podem ser especificados no acordo da ajuda. Em termos mais gerais, a ajuda vinculada que está ‘on treasury’ pode ter especificações de aprovisionamento especiais.

desenvolvimento de capacidades. Nalguns casos (p. ex. o sistema SISTAFE em Moçambique), a introdução de módulos do IFMIS contribuiu para o fortalecimento dos sistemas do tesouro.³²

6.37 Em diversos países, a introdução da Conta Única do Tesouro (CUT) e os respectivos esforços para reforçar a gestão das contas bancárias tiveram um grande efeito. O relatório de Moçambique fornece um exemplo – veja a Caixa 28. Outros países que estão a implementar reformas semelhantes são o Gana e o Ruanda. No Uganda, como uma medida separada, o governo determinou que as contas bancárias para a ajuda a projectos sejam abertas no banco central, e não nos bancos comerciais. Isto melhorou a informação e a supervisão pelo contabilista geral.

Caixa 28: Colocando a ajuda ‘on treasury’ através da Conta Única do Tesouro em Moçambique

O governo de Moçambique, junto com os seus parceiros da ajuda, tem estado a trabalhar para fundir todas as contas financeiras numa única conta do tesouro - a *Conta Única do Tesouro*, CUT – e para trazer todas as fontes disponíveis de financiamento, tanto internas como externas, sob a tutela do sistema integrado de orçamentação e GFP moçambicano. As agências doadoras que pertencem ao grupo dos Parceiros do Apoio Programático aceitaram desembolsar pelo menos 60% da sua assistência ao desenvolvimento para o governo através do sistema de conta única do tesouro até 2009.

Desde 2007, alguns dos principais fundo comuns sectoriais estão agora a ser geridos pela CUT e estão, portanto, ‘on treasury’. Entre eles encontram-se os fundos comuns da agricultura, saúde e educação (assim como o fundo que apoia a reforma da GFP!).

A criação da conta única do tesouro tem sido instrumental no processo de colocar a ajuda ‘on budget’ em Moçambique e para alcançar os correspondentes benefícios na GFP. A sua criação aborda directamente uma das principais causas por detrás do fenómeno dos ‘off budgets’: a falta de transparência dentro do sistema do tesouro, que desencoraja os doadores de utilizar os sistemas locais de gestão financeira pública. Ao mesmo tempo, é talvez uma das manifestações mais visíveis dos benefícios da GFP provocados pela captura da ajuda ‘on treasury’, tendo em conta os benefícios imediatos para o governo ao reduzir para apenas uma, o número de contas utilizadas nas operações do tesouro.

Fonte: Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget em Moçambique.

Práticas dos doadores

6.38 Os doadores podem contribuir para uma captura mais eficaz da ajuda ‘on treasury’ de várias maneiras:

- Dando atenção, desde o início, à definição dos procedimentos de desembolso quando preparam as intervenções da ajuda, e tomando em conta simultaneamente as especificações do sistema de GFP do país parceiro;
- Colocando os fundos comuns já existentes ‘on treasury’, e desenhando novos fundos comuns para estarem ‘on treasury’ desde o início;

³² Contudo, a introdução de um IFMIS não é uma panaceia. Estudos realizados em 2003 (Dorotinsky, 2003, citado em Parry, 2004) mostraram que em 34 projectos de IFMIS em 27 países financiados pelo Banco Mundial (com uma média de USD 12.3m por país): apenas 21% tiveram sucesso; apenas 6% foram considerados potencialmente sustentáveis; e, todos tiveram uma duração média de 7 anos.

- Melhorando a previsibilidade e entrega atempada dos desembolsos do apoio orçamental (de modo a apoiar a liquidez e gestão de dinheiro em caixa do governo).

Colocando a ajuda ‘on accounting’

A relevância de colocar a ajuda ‘on accounting’

6.39 A ajuda está ‘on accounting’ quando “o financiamento externo é registado e contabilizado no sistema de contas do governo, de acordo com o sistema de classificação governamental” (definição no Capítulo 2, Caixa 3). A ajuda não está totalmente ‘on accounting’ se forem exigidos relatórios financeiros especiais (ver a discussão de ‘on report’, ¶6.56 e seguintes mais abaixo). A justificação para usar o sistema de contabilidade governamental tanto quanto possível é porque isso contribui para fortalecer os sistemas financeiros governamentais, para minimizar os custos de transação e pressões sobre a capacidade governamental, assim como para garantir que as contas governamentais forneçam uma visão abrangente das finanças do governo.

6.40 A ajuda pode estar simultaneamente ‘on accounting’ e não em outras dimensões. Por exemplo, existem formas nas quais a ajuda que não está ‘on treasury’, ou que não foi apropriada através do orçamento, pode ainda assim estar registada nas contas governamentais. Contudo, existe uma sinergia valiosa se a ajuda estiver ‘on treasury’ e também ‘on accounting’, visto que a necessidade de justificar os desembolsos do tesouro fornece um forte incentivo para manter os registos de contas do governo actualizados. A contabilidade credível e atempada dos desembolsos pode ser um factor crucial para incentivar a agência de ajuda a utilizar o Canal 1.

Factores que influenciam a ajuda ‘on accounting’

Incentivos e desincentivos para inclusão da ajuda ‘on accounting’

6.41 A questão de a ajuda estar ou não ‘on accounting’ é principalmente um corolário dos incentivos para estar ‘on treasury’, mas os incentivos funcionam em ambas as direcções, visto que uma contabilidade fiável é uma preocupação importante em ambos os casos. As preferências dos doadores são fortemente influenciadas pelas questões de classificação orçamental e tabelas de contas que já foram discutidas, mas um factor crucial é a capacidade do sistema de contabilidade governamental em entregar relatórios de despesas fiáveis e atempados. Em vários países dos estudos de caso, os grandes atrasos no fecho das contas foram um grave problema, mas tem havido esforços notáveis para reduzir estes atrasos e fortalecer os sistemas de contabilidade no âmbito das reformas e desenvolvimento de capacidades na GFP.

Abordagens segundo as diferentes modalidades de ajuda

6.42 O apoio orçamental está inerentemente ‘on accounting’, e o seu uso confere aos doadores um interesse maior na qualidade da contabilidade governamental como um todo. Os programas de reforma da GFP e as condições associadas ao HIPC e apoio orçamental têm sido instrumentais para fortalecer os sistemas de contabilidade governamentais.

6.43 As abordagens governamentais para colocar a ajuda aos projectos ‘on accounting’ são influenciadas por diferentes tradições legais. O Mali ilustra a abordagem francófona, em que a responsabilidade do controlador financeiro está expressamente limitada à contabilidade dos fundos que estão ‘on treasury’. Com excepção do apoio orçamental, os fundos da ajuda são desembolsados pelas unidades de implementação dos projectos e contabilizadas separadamente, e a produção de contas consolidadas não parece ser uma prioridade para o governo nem para os doadores. A Tanzânia fez, nos últimos tempos, esforços tremendos para colocar todas as

modalidades ‘on accounting’. Criou mecanismos através dos quais os fundos que não estão ‘on treasury’ podem estar ‘on account’ (por causa dos fundos comuns com sistemas de desembolso paralelos, mas contabilizados pelo governo); o mesmo mecanismo pode incorporar a ajuda em espécie dentro do sistema de contas (ver Caixa 29).

Considerações sobre boas práticas

6.44 Dado que o desembolso através do tesouro não é prático para todos os doadores (nem apropriado para todos os tipos de ajuda), os mecanismos para registrar a ajuda em espécie nas contas governamentais são uma boa prática (veja a Caixa 29; o Quênia também tenta capturar a ajuda em espécie, de acordo com a sua legislação financeira). O mais importante são as reformas de contabilidade que têm contribuído bastante para aumentar a rapidez e a qualidade das contas governamentais em muitos países.

Caixa 29: Tanzânia – ajuda em espécie e entradas fictícias

Os seguintes extractos das directrizes da Tanzânia ilustram uma abordagem para registrar a ajuda em espécie no sistema normal de contas do governo.

Desembolsos Directos para os Projectos e Assistência “em Espécie”

Há casos em que os doadores desembolsam directamente para o projecto ou dão assistência em espécie (aprovisionamento feito pelo doador, recrutamento de consultores, pessoal do projecto contratado no escritório do doador). [...] O Governo encoraja todos os doadores a encaminhar os seus recursos através do Tesouro Público. Contudo, quando ocorrem desembolsos directos, os procedimentos usados para contabilizar tais transações são os seguintes:

- (i) O doador desembolsa fundos ou fornece bens e serviços directamente ao projecto.
- (ii) Em seguida, o projecto reporta o valor dos montantes, bens, serviços ou equipamento recebidos ao MDA relevante, com os necessários comprovantes dos desembolsos e compras.
- (iii) O MDA apresenta uma ficha de pedido TFN 358 da maneira normal. Contudo, dado que neste caso a despesa já foi efectuada, anexam-se as cópias dos recibos de pagamento ou outros documentos de apoio ao TFN 358 (...).
- (iv) A Divisão do Orçamento, após verificar se tudo está em ordem, dará uma nota de autorização de saída de fundos para o Contabilista Geral.
- (v) O Contabilista Geral emitirá então uma Notificação Fictícia (*Dummy*) para o Tesouro Público (para fins de registo dado que não existe realmente saída de dinheiro) e esta emissão será registada no Sistema de Gestão Financeira Integrada. Neste estágio, a despesa já estará incorporada nas Contas Governamentais.

Fonte: Governo da Tanzânia, 2005.

6.45 Para os doadores que não fazem os desembolsos através do Canal 1, a boa prática consiste em fornecer atempadamente informação sobre as despesas em formatos que sejam idênticos às classificações das contas governamentais.

6.46 As boas práticas principais para os governos que querem colocar os fundos externos ‘on accounting’ são:

- Garantir que o sistema de contabilidade ofereça uma estrutura apropriada para reportar as transações, incluindo as que envolvem fundos externos;

- Desenvolvimento de capacidades para garantir a qualidade e oportunidade das contas governamentais em todos os níveis.

6.47 Existem actualmente padrões de contabilidade internacionalmente reconhecidos referentes à ajuda, os quais fornecem normas realistas para os países que usam sistemas de contabilidade baseados em dinheiro – veja a Caixa 30.

Caixa 30: Boa prática: seguir as normas de contabilidade internacionais para a ajuda (IPSAS)

Em 2003, o International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) da Federação Internacional de Contabilistas emitiu a norma de contabilidade internacionalmente reconhecida do IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) para os relatórios financeiros baseados em dinheiro. Isto é relevante para os países em desenvolvimento, dado que a vasta maioria dos seus governos não têm sistemas baseados em *accruals*.

Quando esta norma foi adoptada, houve pedidos para uma norma de contabilidade aceite internacionalmente referente à elaboração de relatórios sobre assistência externa. Desde 2005, o IPSASB realizou um processo de consultas sobre ‘exposure drafts’ para emendar o IPSAS *Cash Basis* a fim de incluir outras revelações necessárias e desejadas para os receptores da assistência externa, criando o Exposure Draft (ED) 24 em 2005 e o ED 32 em 2006. O ED 32 propõe uma divisão entre revelações obrigatórias e recomendadas dentro do ‘cash basis’ da contabilidade.

As revelações obrigatórias incluem “*mostrar separadamente a assistência total recebida em dinheiro, mostrar a [ajuda em espécie] i.e. pagamentos feitos a favor do governo por uma terceira parte, dividir os dados pelos diferentes provedores, mostrar as doações e os empréstimos separadamente*” entre outras.

Após testes no terreno em 2007, o IPSASB aprovou o IPSAS *Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting – Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance*. Está previsto que este IPSAS (a ser incluído dentro do IPSAS *Cash Basis*), seja publicado no início de 2008. Mais detalhes estão disponíveis no website do IPSASB:

<http://www.ifac.org/PublicSector/ProjectHistory.php?ProjID=0067>

Colocando a ajuda ‘on audit’

A relevância de colocar a ajuda ‘on audit’

6.48 A ajuda está ‘on audit’ quando “o financiamento externo é auditado pelo sistema de auditoria do governo” (definição no Capítulo 2, Caixa 3). Tal como nas outras dimensões, os estudos de caso nacionais debruçaram-se para além da pergunta formal se a ajuda está incluída dentro das auditorias governamentais e analisaram também a qualidade da auditoria que é realizada. Com certeza os doadores (e especialmente os doadores do apoio orçamental) têm interesse também na auditoria das despesas financiadas internamente. A justificação para usar os sistemas de auditoria é cumprir as normas nacionais de prestação de contas e apoiar o fortalecimento dos sistemas nacionais.

Factores que influenciam a ajuda ‘on audit’

6.49 A questão de a ajuda estar ou não dentro do âmbito do processo de auditoria nacional depende da estrutura legal nacional, da disponibilidade, na prática, dos registos que constituem o foco das auditorias, e da capacidade dos órgãos de auditoria e do processo de auditoria.

6.50 Os requisitos legais nacionais para a auditoria das despesas financiadas externamente frequentemente excedem o que acontece na realidade. Por exemplo, a legislação das finanças públicas na Tanzânia determina explicitamente que toda a ajuda, seja ela paga em dinheiro ou na forma de bens e serviços, deve estar sujeita a auditorias pelo Controlador e Auditor Geral. A legislação queniana também exige que todas as despesas financiadas pelos doadores devem ser auditadas pelo Auditor Geral. Na prática, o âmbito da auditoria governamental está normalmente limitado aos fundos que estão ‘on budget’ e ‘on accounting’, por isso pode implicitamente excluir a maioria da ajuda (embora o apoio orçamental esteja inerentemente incluído). Em vários casos, os próprios Auditores apontaram isto como uma anomalia. Assim:

- O estudo do Burkina Faso notou que as despesas da AOD fora do AOG não estão incluídas nas contas governamentais, e portanto não são inspeccionadas regularmente pelo Tribunal de Auditores. Este Tribunal está ciente deste facto. As recomendações feitas durante a inspecção da implementação da lei de gestão das finanças em 2003 e desde então repetida são que “os fundos externos processados pela [direcção da cooperação] devem ser enviados para o Tesouro a fim de serem contabilizados”. Isto está previsto para 2008.
- No Uganda, no relatório de 2004/05 o Auditor Geral declara:
“Um escrutínio do orçamento aprovado revelou que vários projectos receberam fundos de fontes/doadores não apropriados. Da amostragem testada, \$23,972,298.87 ... foram desembolsados para projectos fora do orçamento aprovado. Parece portanto que a informação fornecida ao parlamento para aprovação é inadequada em relação aos projectos financiados pelos doadores.”

6.51 Mesmo quando os gabinetes nacionais de auditoria têm um alto padrão de funcionamento, eles possuem normalmente poucos recursos para gerir um grande volume de trabalho. Por isso, a percentagem de fundos/agências sujeitas a auditoria num determinado ano pode ser assustadoramente baixa. Os auditores ficam ainda mais limitados devido aos atrasos na submissão das contas. Consequentemente, os seus relatórios podem ser submetidos tardiamente, e isto contribui geralmente para um registo deficiente do acompanhamento parlamentar das constatações das auditorias. (Veja também a discussão anterior sobre capacidade parlamentar, ¶6.26 e seguintes.)

6.52 Contra este pano de fundo, os mecanismos de auditoria são frequentemente um dos temas das condições especiais associadas a determinados instrumentos de ajuda. Estas condições podem obrigar a auditorias externas, ou a iniciativas por parte do Auditor Geral para realizar (ou encomendar) uma auditoria especial.

Considerações sobre boas práticas

Apoio à capacidade de auditoria

6.53 O apoio à capacidade dos órgãos de auditoria será provavelmente uma necessidade de longo prazo, e poderá complementar acções de longa duração para reforçar os Comitês de Contas Públicas parlamentares, assim como a pressão da sociedade civil para a prestação de contas. O apoio directo pode ser complementado por esforços para aumentar a procura dos serviços de auditoria. Por exemplo, o estudo de caso do Uganda nota que, no contexto da mudança para o

apoio orçamental, o Auditor Geral recebeu um importante apoio institucional nos últimos anos, e também que a elaboração em tempo oportuno de auditorias tem sido um enfoque chave da condicionalidade. Isto ajudou a promover melhorias na qualidade e oportunidade dos relatórios de auditoria. Semelhantes desenvolvimentos estão a decorrer em Moçambique onde, com o aumento do apoio orçamental para o governo, vários doadores começaram a apoiar o Tribunal Administrativo (órgão responsável pela auditoria externa) através de várias iniciativas de capacitação que melhoraram a amplitude e a qualidade dos seus exercícios de auditoria do orçamento, incluindo as componentes financiadas externamente.

6.54 Quando são encomendadas auditorias especiais, os doadores podem evitar deixar de lado as autoridades nacionais de auditoria, envolvendo-as na contratação das auditorias. (Em vários países, este envolvimento é obrigatório por lei). Existe também necessidade de harmonizar as exigências de auditoria dos doadores (como acontece em várias formas de financiamento conjunto).

Abordagens complementares em relação a garantias fiduciárias e outras exigidas pelos doadores

6.55 A auditoria oficial *ex post* é apenas um elemento da garantia fiduciária. Os doadores procuram frequentemente um conforto muito mais imediato em relação ao uso dos seus fundos, e estão preocupados com questões mais gerais sobre a forma como os recursos são utilizados. Os complementos relevantes incluem a auditoria interna como um aspecto do ambiente de controle quando os fundos estão ‘on treasury’, relatórios financeiros e revisões constantes para verificar a aplicação (e nalguns casos a adicionalidade) dos fundos de ajuda, e estudos diagnósticos tais como análises da despesa pública e inquéritos para fiscalização da despesa pública. Há portanto necessidade de pensar em termos gerais sobre a variedade de “auditorias” que podem ser necessárias para a prestação de contas assim como para monitorar e melhorar a eficácia da ajuda, e também utilizar formas que envolvam os governos e harmonizem os esforços dos doadores.

Colocando a ajuda ‘on report’

A relevância de colocar a ajuda ‘on report’

6.56 Neste estudo, o termo ‘on report’ significa que o financiamento externo está incluído nos relatórios *ex post* do governo (definição no Capítulo 2, Caixa 3). Esta dimensão reconhece que a monitoria das despesas públicas envolve uma variedade muito mais ampla de relatórios (financeiros e outros) do que os providenciados pelo sistema de contabilidade oficial. É possível que a ajuda que não está incorporada nas contas públicas oficiais possa apesar de tudo aparecer em tais relatórios.

6.57 A definição dos relatórios relevantes é bastante genérica, mas este estudo deu enfoque aos relatórios que pertencem aos governos, e que estão consolidados. Para além dos registos oficiais de contas que são produzidos, é possível que outros relatórios (p. ex. relatórios de execução orçamental, relatórios sectoriais consolidados) possam oferecer informação de gestão valiosa e integrar as actividades financiadas externamente neste processo. Por exemplo, estes relatórios podem fornecer detalhes adicionais sobre fundos que, em termos orçamentais, são desembolsados como doações em bloco para agências ou níveis governamentais.

Factores que influenciam a ajuda ‘on report’

6.58 A falta geral de sistemas governamentais sólidos de monitoria e avaliação significa que a monitoria e a avaliação da ajuda é igualmente incompleta. Os relatórios durante o exercício anual

são frequentemente de fraca qualidade, e, nalguns casos, a relutância do governo em partilhar a informação limita o seu valor em termos mais gerais. Existem esforços sistemáticos, nalguns casos (p. ex. Ruanda, Quênia), para produzir relatórios sistemáticos sobre a ajuda ao nível nacional ou por ministério, mas os problemas em termos de capacidade governamental para obter, compilar e usar tal informação são demonstrados pela discrepância constante entre a informação compilada das diferentes fontes (p. ex. dados recolhidos no país vs. fluxos de ajuda reportados à OCDE CAD). Ao mesmo tempo, a agenda de harmonização do CAD tem estimulado mais esforços para fornecer e usar informação relevante sobre ajuda. As abordagens sectoriais e os grupos de trabalho sectoriais estimularam a elaboração de relatórios sectoriais e gerais.

6.59 Os esforços mais ambiciosos são os chamados Sistemas de Gestão de Informação sobre Ajuda (Aid Information Management Systems - AIMS), (veja discussão na Revisão da Literatura: ¶41–¶43), dos quais os mais proeminentes entre os países estudados foram a Plataforma de Gestão da Ajuda (Aid Management Platform -AMP) na Etiópia, e a base de dados ODAMOZ em Moçambique. Esta última está a funcionar como um acessório útil no âmbito dos esforços para colocar a ajuda directamente ‘on budget’ (veja Caixa 31), mas o AMP na Etiópia, embora mais ambicioso, não está ainda a operar como um recurso eficaz comum para governo e doadores. Em muitos casos (dos quais o Ruanda e a Tanzânia foram exemplos notáveis), existe uma multiplicidade de bases de dados de despesas, contas e relatórios. Contudo, as fracas ligações entre estas bases de dados diminuem a abrangência e qualidade da produção de relatórios. Isto dificulta a ligação entre os relatórios financeiros e a informação não financeira (actividades, resultados, efeitos e impactos). Frequentemente, a multiplicidade de relatórios e bases de dados é um reflexo da fragmentação das responsabilidades dentro do governo, e há necessidade de uma racionalização e simplificação na preparação de tais relatórios. Há o risco destes relatórios, quando disponíveis, não atingirem os interessados internos, mas serem orientados principalmente para as necessidades das agência externas de ajuda.

Caixa 31: A base de dados ODAMOZ em Moçambique

As agências de desenvolvimento internacional em Moçambique fizeram esforços para compilar, reportar e publicar, de forma sistemática, informação sobre os projectos da AOD que operam ou apoiam. Isto é reportado regularmente no website da base de dados ODAMOZ (ver www.odamoz.org.mz), que inclui informação detalhada sobre todos os projectos financiados pelos agentes que participam neste projecto de disseminação e constitui uma fonte importante de informação da AOD para o governo. Desde 2006, esta base de dados está a ser gerida pelo Ministério do Planeamento e Desenvolvimento, e, ao mesmo tempo, estão a ser feitos esforços para promover o seu uso pelas agências doadoras e governamentais.

Embora a ODAMOZ tenha sido um passo importante para a melhoria dos fluxos de informação entre os doadores e o governo, digna de ser copiada pelos outros países, os esforços para colocar a ajuda ‘on budget’ não devem ser vistos como restritos apenas a um processo de maior produção e partilha de informação.

Fonte: Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget em Moçambique.

Considerações sobre boas práticas

6.60 A preparação de relatórios tem custos, e a qualidade dos relatórios depende dos relatores terem um incentivo constante para fornecer informação atempada e correcta. Os relatórios consolidados podem ser úteis pelo facto de capturarem mais ajuda do que aquela que está reflectida nos sistemas de gestão financeira do governo, especialmente se os dados financeiros puderem estar ligados a informações sobre actividades, resultados e efeitos. A incompatibilidade das categorias, calendários e formatos dos relatórios é um desafio constante. Os doadores

precisam de se adaptar ao governo, classificações, moeda, períodos de tempo e calendário dos relatórios com vista a aumentar o valor de tais relatórios. Ao mesmo tempo, as solicitações para elaboração de relatórios devem ter em conta a capacidade, e estarem ligados aos esforços para fortalecer a capacidade analítica em particular.

Descentralização

6.61 Os países dos estudos de caso mostram uma variedade de abordagens relativamente à descentralização. A Etiópia tem um sistema federal bem desenvolvido, com níveis inferiores financiados por transferências não vinculadas, enviadas pelo governo federal. O Uganda também tem um sistema de transferência inter-governamental altamente desenvolvido, mas baseado em doações para fins específicos muito mais controladas. Vários outros países (p. ex. Ruanda, Moçambique) têm reformas de descentralização em curso que visam aumentar as responsabilidades e despesas públicas ao nível local, e estão simultaneamente a pressionar as agências de ajuda para canalizarem apoio financeiro para o nível local através do sistema financeiro governamental.

6.62 Em todos os casos, a descentralização coloca um desafio especial para a colocação da ajuda 'on budget'. Por um lado, a ajuda que é canalizada para os órgãos descentralizados ou orientada para áreas geográficas específicas é frequentemente difícil de capturar para fins de planificação e orçamentação. Por outro lado, um dos impedimentos para colocar a ajuda 'on budget' é o receio de que o desembolso via governo central (Canal 1) não chegará aos níveis locais de forma justa e eficiente. Moçambique é um exemplo importante deste dilema. O governo e os parceiros da ajuda procuraram para colocar mais ajuda 'on budget' através dos fundos sectoriais comuns; estes esforços foram feitos juntamente com o fortalecimento dos subsistemas de gestão financeira e a introdução de um sistema informatizado de gestão financeira. Tem-se registado um progresso substancial, mas a entrega dos recursos ao nível local através do sistema governamental é ainda problemática.

6.63 O estudo de caso do Uganda incluiu uma análise especial da descentralização no contexto da colocação da ajuda 'on budget'. As suas conclusões estão resumidas na Caixa 32. Ambas as experiências da Etiópia³³ e do Uganda mostram que, em vez de criar mecanismos paralelos através de projectos e fundos comuns, o apoio orçamental sectorial pode ser canalizado através de um sistema de transferência inter-governamental do governo para apoiar a prestação de serviços ao nível local. Isto ajuda a melhorar os sistemas de prestação de serviços e de orçamentação dos governos locais, e as preocupações fiduciárias dos doadores podem ser resolvidas por meio do controle dos recursos através do sistema de transferência, e da melhoria dos sistemas locais. Contudo, ambos os casos beneficiaram de um forte apoio político para a descentralização, e de um ministério central de finanças eficaz e capaz de assegurar o desembolso eficiente das doações para os níveis sub-nacionais.

³³ Veja os detalhes no ¶6.23 sobre o projecto Protecção dos Serviços Básicos (PBS) na Etiópia.

Caixa 32: Serviços descentralizados ‘on budget’ no Uganda

O caso do Uganda demonstra em primeiro lugar que é possível efectuar uma capacitação eficaz ao mesmo tempo que se utiliza o sistema de transferência inter-governamental e os sistemas governamentais locais, mesmo partindo de uma base muito fraca. Também ficou demonstrado que a forte iniciativa governamental contribuiu para colocar a ajuda ‘on budget’ assim como nos sistemas de gestão financeira dos governos locais – isto significou que os fundos comuns ‘off budget’ passaram a ser menos frequentes no Uganda do que noutros países igualmente dependentes da ajuda (ex. Tanzânia e Moçambique).

Podem-se extrair as seguintes lições:

- Primeiro, a importância de o governo desenvolver um sistema de transferência fiscal claro e transparente, em que os donativos para o governo local podem ser facilmente identificados no orçamento.
- Segundo, a necessidade de abordar directamente as preocupações fiduciárias dos doadores por meio do desenvolvimento de iniciativas que garantam que as transferências estejam protegidas e possam ser identificadas, ao mesmo tempo que se fortalecem os sistemas locais de orçamentação, contabilidade e elaboração de relatórios.
- Terceiro, exigir capacidades aos governos locais contribui para melhorar a sua própria capacidade, e isto pode ser feito através do reforço dos sistemas existentes e da provisão de incentivos explícitos por meio de iniciativas como a avaliação do Programa de Desenvolvimento do Governo Local (LGDP).

No entanto, isto demonstra também que um sistema governamental fragmentado pode ter um efeito negativo, tal como os projectos fragmentados, e aumentar os custos de transação. Estes custos precisam de ser avaliados com base nos benefícios de efectuar transferências sectoriais vinculadas como meio de controlar os recursos para os serviços básicos.

Fonte: Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget no Uganda.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo fornece recomendações (para os governos e doadores individuais, assim como para acções conjuntas). As recomendações focam maneiras práticas de fortalecer a eficácia da ajuda através da colocação da ajuda 'on budget'.

Introdução

7.1 Em termos gerais, o presente estudo constatou progressos indubitáveis, já alcançados e em curso, para colocar a ajuda 'on budget', mas existe ainda grande necessidade de melhorar o alinhamento e a integração dos recursos externos e internos. Isto requer uma atenção em relação à qualidade da captura em todas as dimensões, assim como em relação ao volume da ajuda que está registado nos documentos orçamentais. O Capítulo 6 identificou um grande número de boas práticas (e algumas más), relacionadas com cada uma das dimensões 'on budget' definidas neste estudo. Este capítulo final baseia-se nelas para apresentar um conjunto coerente de recomendações para os governos e para os doadores, assim como para os governos e os doadores actuarem em conjunto. Começa por fazer uma abordagem geral, e depois avalia a possibilidade de progresso de acordo com as diferentes modalidades de ajuda.

Abordagem geral para melhorar a captura da ajuda

Factores de progresso na colocação da ajuda 'on budget'

7.2 Os estudos nacionais destacaram maneiras através das quais governos e doadores trabalhando em conjunto (especialmente se liderados pelo governo) podem alcançar progressos no aumento da eficácia, incluindo na colocação da ajuda 'on budget'. Frequentemente, o diálogo à volta do apoio orçamental e SWAps constitui um foco valioso. (Daí, como referimos, os ganhos mais notáveis na colocação da ajuda 'on budget' foram alcançados através do uso do apoio orçamental e através da colocação dos fundos comuns 'on budget'.)

7.3 Os melhoramentos na GFP são um factor fundamental para colocar a ajuda 'on budget'. A um nível geral, eles podem aumentar a confiança dos doadores nos sistemas governamentais, bem como apoiar um círculo virtuoso no qual a integração da ajuda nos sistemas nacionais fortalece os próprios sistemas e promove uma maior integração da ajuda. Em termos específicos, as condições para a integração da ajuda são as condições do sistema de GFP.

7.4 Existe um consenso cada vez maior sobre as características de uma GFP eficaz (apoiado pelas várias directrizes de boas práticas resumidas nos critérios do PEFA). E – como todos os estudos de caso observaram – a agenda de harmonização e alinhamento do CAD, agora incorporada na Declaração de Paris, teve um efeito galvanizador sobre os esforços dos doadores e governos parceiros ao nível nacional.

7.5 Ao mesmo tempo, há igualmente outros factores importantes para além da qualidade da GFP – como se deduz da correlação bastante fraca entre as medidas globais de GFP e o uso dos sistemas orçamentais nacionais – cf. ¶4.17–4.18 e a Caixa 15 acima). Um estudo recente sobre as abordagens dos doadores em relação ao risco no uso dos sistemas nacionais analisa os factores financeiros e não-financeiros envolvidos, e é igualmente relevante para as questões discutidas neste relatório. (Mokoro Ltd e CIPFA, 2008.)

Onde estão os ganhos potenciais?

7.6 O apoio orçamental está automaticamente ‘on budget’ na maioria, senão em todas, as dimensões. Por esta e outras razões, faz sentido para os países parceiros criar condições favoráveis para o apoio orçamental (geral ou sectorial), e encorajar os doadores a fornecerem mais ajuda desta forma. Existem riscos associados ao apoio orçamental, para os receptores assim como para os doadores, e é do interesse de ambos os lados desenhar formas de apoio orçamental que minimizem estes riscos.

7.7 Contudo, o apoio orçamental tem limites, e a ajuda a projectos tem vindo a crescer. Os problemas associados à fraca integração da ajuda a projectos ainda são bem visíveis. O maior desafio, portanto, é colocar a ajuda a projectos ‘on budget’ (veja Caixa 14, Capítulo 4). O estudo do Ruanda notou os seguintes desafios:

A mudança para o apoio orçamental é e continua a ser a forma mais eficiente e inclusiva de ‘colocar a ajuda *on budget*’. No entanto, pode-se melhorar bastante a forma como os projectos são integrados nos processos de planificação, orçamentação, contabilidade, prestação de contas e auditoria. De certo modo, a pressão internacional que levou alguns doadores a mudar para o apoio orçamental produziu até agora a resultados pouco concretos em termos de colocar os projectos ‘on-budget’. Isto pode ser devido, em parte, à complexidade da questão. Neste sentido, garantir que a ajuda está reflectida no orçamento é apenas o primeiro passo neste processo. É um passo essencial, dado que a transparência permitirá uma melhor planificação, alocação e prestação de contas.

No entanto, é essencial que os doadores locais e o governo façam com que esta reflexão seja mais do que uma mera recolha de dados, em particular em termos de como garantir que a planificação e definição dos projectos está alinhada com as prioridades governamentais, como os projectos podem ser integrados na conta única do tesouro, e como a execução dos projectos pode passar através do SMARTGOV [sistema de gestão financeira] e obedecer à Lei sobre Finanças e Propriedade do Estado. (Estudo de Caso do Ruanda.)

7.8 Vários países deram uma atenção especial ao desenho de procedimentos para gerir projectos financiados externamente dentro dos sistemas governamentais. (A Tanzânia é um exemplo; o chamado apoio orçamental sectorial do Mali – descrito no Capítulo 6, Caixa 26 – pode ser considerado outro.) Noutros casos, a integração dos projectos tem sido surpreendentemente negligenciada. O estudo do Uganda refere o seguinte:

Para além de constar no orçamento das receitas, a ajuda a projectos pode usar os sistemas de aprovisionamento governamentais, mas nenhum projecto utiliza os sistemas de contabilidade do governo. Contudo, não foi desenvolvido até à data um mecanismo através do qual as despesas dos projectos financiados pelos doadores possam utilizar os sistemas de contabilidade informatizados ao nível do governo central, ou um sistema manual.

Um problema chave foi o facto de os sistemas orçamentais baseados em projectos não terem mudado ao longo do tempo para evoluir com o CDMP e os processos sectoriais. Isto deve-se, sobretudo, ao facto de ser amplamente reconhecido que o apoio orçamental se tornaria a modalidade dominante, mas a ajuda a projectos permaneceu e está agora crescendo de novo.

Uma outra implicação disto é a falta de análise que continua a existir em relação à forma como os projectos podem usar os sistemas de execução orçamental internos. (Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget no Uganda.)

Prioridades e sequência

7.9 Diferentes países têm diferentes enquadramentos institucionais, os seus governos têm preferências diferentes sobre a forma de se relacionarem com os doadores, e os seus sistemas de GFP encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento e reforma. As estratégias para

colocar a ajuda ‘on budget’ precisam de ser adaptadas consoante estas diferentes circunstâncias. Os aspectos relevantes a considerar incluem:

- As questões da ajuda ‘on budget’ são geralmente mais importantes nos países mais dependentes da ajuda.³⁴
- Os sectores cujos serviços públicos recebem fluxos de ajuda substanciais merecem maior atenção.
- A capacidade em todos os lados (incluindo a capacidade da agência de ajuda) é reduzida, e, de qualquer modo, as soluções técnicas não funcionarão a não ser que os incentivos sejam adequados.
- A colocação da ajuda ‘on budget’ deve ser encarada como parte de uma estratégia geral de GFP, o que terá uma forte influência na sequência das reformas.

7.10 A estrutura analítica deste estudo, com a sua distinção entre as diferentes dimensões do sistema orçamental, pode ser um modelo útil para efectuar a escolha e o desenho dos instrumentos de ajuda. O Capítulo 6 comentou sobre quais as modalidades que têm mais/menos probabilidade de serem capturadas nas diferentes dimensões. Frequentemente, as boas práticas aqui identificadas têm implicações para o desenho de determinados instrumentos de ajuda assim como para a escolha geral das modalidades. Vale a pena considerar quais as modalidades mais importantes num determinado caso, e se as desvantagens da sua não-captura em algumas dimensões podem ser mitigadas por outras. (Por exemplo, se não for prático colocar a ajuda ‘on budget’ ou ‘on treasury’ num caso particular, poderá ela estar pelo menos ‘on plan’ ou ‘on report’? Ou, como no caso da Tanzânia, a colocação da ajuda ‘on account’ pode mitigar a sua não captura ‘on treasury’.) Além disso, dado que diferentes doadores têm diferentes preferências e dificuldades relativamente à modalidade e ao desenho do instrumento, poderão eles concentrar-se em sectores ou intervenções que aproveitem melhor as suas capacidades?

7.11 O relatório de Moçambique exemplifica esta forma de pensar:

É importante reflectir sobre a urgência e necessidade de colocar todos os fundos dos doadores *on budget a todos os níveis*, especialmente tendo em conta o facto de algumas reformas chave realizadas em Moçambique na esfera da gestão das finanças públicas serem muito recentes, e de existirem ainda desafios que precisam de ser abordados. Nalguns casos – por exemplo no caso de grandes projectos de infra-estruturas com um forte impacto no desenvolvimento, tais como a construção de estradas, pontes ou grandes infra-estruturas de água e energia - os benefícios de manter a AOD ‘off treasury’ (embora não necessariamente ‘off plan’ ou ‘off budget’) podem ser mais importantes que os custos potenciais de processar os fundos destes projectos através dos sistemas de GFP nacionais. Isto pode acontecer, por exemplo, se os sistemas de GFP existentes forem fracos e não confiáveis e, portanto, incapazes de cumprir os requisitos de financiamento e contabilidade associados a este tipo de projectos, com a devida fiabilidade e qualidade para garantir a sua realização em tempo oportuno. (Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget em Moçambique).

Recomendações para os governos

A agenda PFM

7.12 A colocação da ajuda ‘on budget’ deve ser vista como uma componente da agenda global reforma da GFP. Ela deve ser abordada no âmbito dos programas nacionais abrangentes de

³⁴ Por outro lado, os países menos dependentes da ajuda, tal como a África do Sul, têm normalmente sistemas de GFP mais fortes. Portanto, embora a colocação da ajuda ‘on budget’ possa ser menos crítica nestes países, ela é ao mesmo tempo mais fácil, e os doadores deviam aproveitar esta vantagem.

reforma da GFP que estão previstos no "Strengthened approach" do PEFA (Grupo de Trabalho sobre Despesa Pública, 2005). É importante que os governos façam propaganda dos seus sistemas, destaquem as melhorias e dêem a conhecer aos doadores as suas normas de procedimento.

7.13 As seguintes prioridades de GFP são especialmente importantes para a integração da ajuda nos sistemas nacionais:

- Reforçar a planificação transparente das despesas a médio prazo (para colocar a ajuda ‘on plan’).
- Calendário claro de planificação e orçamentação para integrar a gestão da ajuda com o processo de planificação e orçamentação.
- Melhor classificação e apresentação do orçamento. (As normas IPSAS recentemente aprovadas são relevantes neste aspecto – ver Caixa 30 acima.) As melhorias especialmente relevantes incluem:
 - Identificação precisa das despesas correntes e capitais (mas sem criar orçamentos “correntes” e “de desenvolvimento” separados);
 - Códigos de “fonte” para permitir identificar os fundos dos doadores se necessário.
- Disciplina na execução orçamental (que pode ser reforçada através de muitos dos pontos a seguir referidos).
- Contas Únicas do Tesouro (e controle restrito das contas bancárias governamentais)
- Relatórios e contas em tempo mais oportuno.
- Mecanismos transparentes e eficientes para financiar os governos subnacionais.
- Documentos orçamentais mais transparentes a fim de:
 - destacar as ligações estratégicas entre plano/orçamento;
 - mostrar as fontes de ajuda para os fundos orçamentais, e os usos agregados da ajuda;
 - promover uma revisão parlamentar mais significativa;

Estratégias para a gestão da ajuda

7.14 Poucos países possuem estratégias bem articuladas para a gestão da ajuda (mas não para a sua mobilização). Muitas vezes, as responsabilidades pela gestão da ajuda a nível do governo estão mal definidas, e as linhas de comunicação com os doadores são confusas. As preferências pelo apoio orçamental podem ser manifestadas, mas existe pouca orientação sobre como os doadores devem entregar as outras formas de ajuda de modo a utilizar os sistemas nacionais. As interligações entre a ajuda e a GFP nem sempre são reconhecidas. Alguns países reconheceram a necessidade de estratégias mais explícitas: p. ex. o Ruanda está a elaborar um manual de gestão da ajuda para suplementar a sua Política de Ajuda de 2006; a África do Sul possui já um manual deste género; o Gana está a preparar uma estratégia de ajuda – veja a Caixa 33, e o mesmo se passa em Moçambique.

7.15 As estratégias explícitas de eficácia de ajuda deviam:

- (a) Ligar a estratégia de gestão da ajuda a uma reforma vigorosa da gestão das finanças públicas (eficácia de todos os recursos). Esta ligação começa com a definição de uma política para todo o processo orçamental, e mantém-se em todas as fases do ciclo orçamental.

- (b) Como parte disso: abordar as responsabilidades vagas e sobrepostas em relação à coordenação da planificação e orçamentação (ver comentários anteriores sobre a integração dos orçamentos correntes e de desenvolvimento e das responsabilidades pela sua preparação, bem como a necessidade de evitar separar a gestão da ajuda das responsabilidades de orçamentação).
- (c) Usar a informação dos doadores como um recurso para a planificação de cenários para os planos de despesa a médio prazo do PRSP/PARPA, e usar a planificação de cenários como base para obter compromissos de ajuda a mais longo prazo.
- (d) Ir além da indicação da preferência pela modalidade do apoio orçamental, e especificar as boas práticas dos doadores e os procedimentos normais governamentais para as outras modalidades.
- (e) Permitir um diálogo estratégico sobre o uso e a adicionalidade dos fundos da ajuda de modo a reduzir as exigências dos doadores em termos de vinculação e micro-gestão dos fundos doados. (Veja a discussão sobre o projecto de Protecção dos Serviços Básicos da Etiópia e o Fundo de Acção da Pobreza do Uganda no Capítulo 6, ¶6.23, e também a discussão sobre abordagens mais amplas de ‘on audit’, ¶6.55.)

Caixa 33: Gana – preparando uma estratégia de ajuda abrangente

O governo do Gana está no processo de elaboração de uma política de ajuda abrangente, conhecida como *External Resources Mobilisation and Management Policy*. Neste momento, está na fase da Nota de Concepção.

Esta estratégia vem responder às preocupações do governo e dos doadores manifestadas após os resultados do estudo da Declaração de Paris. Este estudo revelou o seguinte:

- Falta de um entendimento comum entre o Governo e os Parceiros do Desenvolvimento sobre as definições e conceitos relacionados com a eficácia da ajuda;
- Inconsistências na informação sobre as actividades financiadas por doações e empréstimos dos doadores, provocando diferenças substanciais nos dados disponíveis para o Governo e para os parceiros do desenvolvimento;
- Fragmentação dos esforços dos doadores (tanto empréstimos como doações) devido à falta de directrizes políticas relevantes para orientar a alocação da ajuda externa;
- Falta de abrangência da ajuda incluída no orçamento;
- Provisão descoordenada da assistência técnica.

Existe também o reconhecimento da necessidade de uma maior liderança e orientação governamental para melhorar a eficácia da ajuda.

Em resposta a estas necessidades, os objectivos da política da ajuda têm duas vertentes: (a) aumentar a eficácia dos recursos externos do Gana; e (b) fornecer uma base a partir da qual seja possível mobilizar a ajuda adicional que o Gana precisa para satisfazer as suas necessidades de investimento a curto e médio prazos.

A política de ajuda incluirá critérios, directrizes e procedimentos para mobilizar os recursos da ajuda, manusear diferentes tipos de ajuda, reportar a ajuda, assim como directrizes para melhorar as políticas sectoriais. Ela também especificará as funções e responsabilidades pela gestão da ajuda em todos os níveis do governo.

Recomendações para os doadores

- 7.16 O compromisso da Declaração de Paris para aumentar o uso de Abordagens Programáticas deve fornecer um impulso permanente para uma maior integração da ajuda com os sistemas governamentais. As agências de ajuda devem rever o desenho dos seus instrumentos de ajuda, centralmente e ao nível do país, tendo em vista o alinhamento e integração com os sistemas nacionais em cada uma das dimensões destacadas neste estudo.
- 7.17 As agências devem, em particular, analisar até que ponto utilizam os sistemas governamentais *normais*. Isto exige investir no conhecimento dos sistemas e procedimentos dos receptores específicos, e conseqüentemente treinar pessoal da agência de ajuda. É importante tomar em consideração o uso dos sistemas governamentais na fase inicial do desenho das intervenções, em vez de pensar nisso mais tarde.
- 7.18 As agências devem também melhorar a previsibilidade a médio prazo da sua ajuda (uma área onde tem havido relativamente pouco progresso) e fornecer informação sobre o fluxo da ajuda de acordo com o ano fiscal governamental, o calendário de planificação e orçamentação governamental e as classificações do orçamento governamental.

Recomendações para acção conjunta

- 7.19 Trabalhando em conjunto, os governos e os seus parceiros da ajuda devem:
- Reconhecer a importância contínua da acção conjunta do governo e doadores (ao nível geral e sectorial) para promover um maior uso dos sistemas governamentais.
 - Incorporar os objectivos da “ajuda on budget” dentro das estratégias nacionais de gestão das finanças públicas.
 - Reforçar a monitoria dos compromissos da Declaração de Paris;
 - Introduzir definições padronizadas e menos flexíveis ao nível internacional;
 - monitorar a percentagem da ajuda a projectos que está ‘on budget’;
 - continuar o enfoque ao nível nacional sobre o uso dos sistemas governamentais, e definir metas de progresso ao nível nacional.
 - Racionalizar as bases de dados relacionadas com a ajuda e colaborar na partilha de informação sobre todos os tipos de ajuda.
- 7.20 É especialmente importante definir e monitorar em conjunto os padrões e metas relativos ao uso dos sistemas orçamentais nacionais, pois existem poucas sanções eficazes sobre o desempenho dos doadores, para além da pressão dos pares doadores e das obrigações voluntárias de prestação de contas mútua entre doadores e governos parceiros.

Próximos passos

7.21 Muitos passos podem ser dados a curto prazo, mas é necessário ter uma perspectiva a longo prazo. Como notou o estudo de caso de Moçambique:

Dada a sua natureza estrutural e abrangente, o processo de colocação da *ajuda on budget* exige provavelmente algum tempo e uma perspectiva a longo prazo por parte de todas as partes envolvidas, bem como uma abordagem progressiva que tome em conta as muitas interdependências que existem entre as várias esferas das políticas, caso se pretenda alcançar

os objectivos da colocação da ajuda ‘on budget’ em todos os níveis do ciclo orçamental.
(Estudo de Caso sobre Ajuda On Budget em Moçambique)

7.22 Muitas das “boas práticas sobre ajuda *on budget*” identificadas neste relatório são boas práticas gerais. Enfatizamos que a colocação da ajuda ‘on budget’ faz parte de uma agenda mais ampla para a gestão da ajuda e das finanças públicas. A colocação da ajuda ‘on budget’ não deve ser uma tarefa independente e fragmentada. Ela deve estar incorporada nos programas mais amplos de fortalecimento da GFP, e incluída entre as tarefas dos fóruns gerais e sectoriais existentes.

BIBLIOGRAFIA

Esta bibliografia inclui os documentos citados no texto, mais uma selecção de outros documentos chave. A Revisão da Literatura 'Aid On Budget' fornece uma bibliografia mais completa e os relatórios nacionais 'Aid on Budget' listam os documentos específicos ao país, utilizados na investigação para os estudos de caso.

Resultados do Estudo 'Ajuda on Budget':

- Mokoro Ltd. (2007). *Putting Aid On Budget Inception Report*. (12 June 2007).
Mokoro Ltd. (2008a). *Putting Aid On Budget Literature Review*. (Final 25 March 2008).
Mokoro Ltd. (2008b). *Good Practice Note: Using Country Budget Systems*. (Draft 29 February 2008).

Estudos de caso nacionais:

Grupo A (documentos de trabalho básicos):

- Lanser, P. (2008). *Putting Aid On Budget. Burkina Faso Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Bladon, R. (2008). *Putting Aid On Budget. Ethiopia Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Fölscher, A. (2008). *Putting Aid On Budget. Kenya Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Fölscher, A. (2008). *Putting Aid On Budget. South Africa Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Fölscher, A. (2008). *Putting Aid On Budget. Tanzania Case Study – Working Paper*. (Final April 2008). Mokoro Ltd

Grupo B (relatórios independentes):

- Betley, M. (2008). *Putting Aid On Budget. Ghana Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Betley, M. (2008). *Putting Aid On Budget. Mali Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd.
Warren-Rodríguez, A. (2007). *Putting Aid On Budget. Mozambique Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Chiche, M. (2008). *Putting Aid On Budget. Rwanda Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd
Williamson, T. (2008). *Putting Aid On Budget. Uganda Case Study*. (Final April 2008). Mokoro Ltd

Por questões de brevidade, os documentos do estudo 'Ajuda On Budget' acima mencionados serão citados neste relatório da seguinte forma:

- Relatório Preliminar (Inception Report)
- Revisão da Literatura
- Estudos de Caso sobre 'Ajuda On Budget'.

Outras referências:

- Booth et al (2008). *Good governance, aid modalities and poverty reduction. From better theory to better practice*. Final Synthesis Report. Synthesis by David Booth and Verena Fritz. (February 2008). Research project of the Advisory Board for Irish Aid. CDD-Ghana, Economic and Social Research Council, ODI and Chr. Michelsen Institute.
- Dorotinsky, W. (2003). *Implementing Financial Management Information System Projects: The World Bank Experience*. World Bank.
- Government of Tanzania (2005). *A Practical Guide to Using the Government of Tanzania Exchequer System*. (May 2005).
- High Level Forum (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Revised edition with targets. (February 28 – March 2).
- IDD & Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. (May 2006). London: DFID.
- International Monetary Fund (1998). *Manual on Fiscal Transparency*. Prepared by the Fiscal Affairs Department.
- International Monetary Fund (2001). *Manual on Fiscal Transparency*. Prepared by the Fiscal Affairs Department. (March 23 2001). Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2007a). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Washington D.C.: IMF.
- International Monetary Fund (2007b). *Manual on Fiscal Transparency*. Washington D.C.: IMF.
- International Public Sector Accounting Board (2006). *Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting – Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance*. Exposure Draft 32. Proposed Amendment to International Public Sector Accounting Standard – Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting. (November 2006). New York: International Federation of Accountants.
- Lawson et al (2007). *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana. Final Report. Volume One: Evaluation Results and Recommendations on Future Design & Management of Ghana MDBS*. Report to the Government of Ghana and to the MDBS Partners by Andrew Lawson, Gyimah Boadi, Ato Ghartey, Adom Ghartey, Tony Killick, Zainab Kizilbash Agha and Tim Williamson (June 2007). ODI and CDD-Ghana.
- Millennium Challenge Corporation (2006). *Fiscal Accountability Guidelines*. (November 2006).
- Mokoro and CIPFA (2008 forthcoming). *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk When Using Country Systems*.
- ODI (2007). *Interim Report on the Uganda Division of Labour Exercise*. London.
- OECD Development Assistance Committee (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. High Level Forum, Paris, March 2. Paris: OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2006a). *Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Documents 1-5*. Explanatory Note, Donor Questionnaire, Government Questionnaire, Country Worksheet, Definitions & Guidance. (Final Version 2 May 2006).
- OECD Development Assistance Committee (2006b). *DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Volume 2. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*. Pre-Publication Copy. Paris: OECD.
- OECD (2007b). *Definitions and Guidance for PFM Indicators*. Joint Venture on Public Finance Management. (Final 13 December 20).
- Parry, M. (2004). *Why Government IFMS procurements so often get it wrong*. (IMCL). ACCA International Public Sector Bulletin, Issue 4, January 2005.

- PEFA Secretariat (2006a). *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. (Reprinted May 2006). Washington D.C.: World Bank.
- PEFA Secretariat (2006b). *PFM Performance Measurement Framework. Report on Early Experience from Application of the Framework*. (November 3 2006). PEFA.
- Public Expenditure Working Group (2005). *Supporting Better Country Public Financial Management Systems: Towards a Strengthened Approach to Supporting PFM Reforms*. Current Consultative Draft. (Updated June 2005).
- de Renzio, P. and Sulemane, J.A. (2006). *Integrating Reporting of PRS and Budget Implementation: The Mozambican Case*. London: ODI.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Prepared for the Economic Development Institute of the World Bank Core Course "Budgetary Processes and the Analysis and Management of Public Expenditure. (May 1998). International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.
- Sida (2007). *Public Finance Management in Development Co-operation*. A Handbook for Sida Staff. (April 2007). Stockholm: Sida.
- Williamson, T. and Kizilbash Agha, Z. (2008). *Building Blocks or Stumbling Blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level*. Working Paper 6. Tim Williamson and Zainab Kizilbash Agha, with Liv Bjornstad, Gerald Twijukye, Yamungu Mahwago and George Kabelwa. (January 2008). Research project of the Advisory Board for Irish Aid. CDD-Ghana, Economic and Social Research Council, ODI and Chr. Michelsen Institute.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. PREM (Poverty Reduction and Economic Management) Network. (June 1998). Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.