

Contabilização da Ajuda no Orçamento

Nota de Boas Práticas:
Utilizando os sistemas orçamentais
nacionais

ABRIL
2009

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

CABRI Secretariat
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
África do Sul
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

gtz

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

Design e composição por COMPRESS.dsl www.compressdsl.com



O ESTUDO RELATIVO À CONTABILIZAÇÃO DA AJUDA NO ORÇAMENTO

Nos inícios de 2007, a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI)) e a Parceria Estratégica com África (*Strategic Partnership with Africa* (SPA)) encomendaram um estudo relativo à “contabilização da ajuda no orçamento.”^a

Do estudo resultaram os seguintes produtos:

- Um **relatório preliminar** que define as questões e a metodologia de pesquisa.
- Dez **estudos de caso em países da África subsaariana**. Gana, Mali, Moçambique, Ruanda e Uganda fizeram objecto de estudos pormenorizados, com respeito aos quais existem relatórios individuais. As experiências de Burquina Faso, Etiópia, Quénia, África do Sul e Tanzânia foram também analisadas e a informação resumida é apresentada nos anexos do Relatório de Síntese.
- Uma **revisão da literatura**, que (a) documentou as recomendações de boas práticas existentes que são relevantes para a incorporação da ajuda nos orçamentos dos países destinatários; (b) analisou as políticas e as directrizes das principais agências multilaterais e bilaterais que afectam a incorporação da sua ajuda nos orçamentos governamentais; e (c) documentou as 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 resumiu as lições do estudo para desenvolver conclusões 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 de todos os relatórios são apresentadas na Bibliografia. Estes relatórios podem ser baixados do website da CABRI em <http://www.cabri-sbo.org>.

O estudo concentrou-se predominantemente nas perspectivas nacionais, mas a Revisão da Literatura inclui uma análise e resumos das práticas dos doadores.

^a O estudo foi financiado pelo Department for International Development (DFID) do Reino Unido, com apoio da Agência Japonesa para a Cooperação Internacional (JICA) e alguns dos principais financiadores da CABRI. Foi realizado por Mokoro Limited, Oxford, UK.

ÍNDICE

Siglas e Acrónimos	vi
1. Introdução	1
1.1 Compromissos internacionais sobre o uso de sistemas orçamentais nacionais	1
1.2 De que se trata a Nota de Boas Práticas?	3
1.3 Mensagens principais	4
2. Conceitos Chave e Razões para Utilizar os Sistemas Orçamentais Nacionais	5
2.1 Porquê utilizar os sistemas nacionais?	5
2.2 Utilização dos sistemas orçamentais nacionais durante todo o ciclo orçamental	6
2.3 Outros conceitos chave	7
2.4 Equívocos a evitar	7
2.5 Compreender as instituições e os incentivos	9
3. Questões e Boas Práticas para Utilizar os Sistemas Orçamentais Nacionais	13
3.1 Colocando a ajuda no plano	13
3.2 Contabilização da ajuda no orçamento	16
3.3 Colocando a ajuda no parlamento	20
3.4 Integração da ajuda pelo tesouro	21
3.5 Contabilizando a ajuda na contabilidade	23
3.6 Integrando a ajuda na auditoria	24
3.7 Integrando a ajuda nos relatórios	25
3.8 Utilizando e apoiando sistemas orçamentais descentralizados	26
4. Como os Governos e os Doadores Podem Avançar	28
4.1 Abordagem geral para melhorar a captura da ajuda	28
4.2 Ajustar as estratégias às diferentes situações	29
4.3 Recomendações para os Governos	30
4.4 Recomendações para os Doadores	31
4.5 Recomendações para acção conjunta	32
4.6 Próximos Passos: Uma perspectiva de longo prazo e uma agenda mais abrangente	33
Bibliografia	34

CAIXAS

Caixa 1: Compromissos da Declaração de Paris sobre a utilização dos sistemas nacionais	1
Caixa 2: Subconjunto de indicadores e metas aprovados para a monitorização da implementação da Declaração de Paris	3
Caixa 3: Diferentes dimensões da captura da ajuda “no orçamento”	6
Caixa 4: Os compromissos da Declaração de Paris abrangem toda a ajuda ao sector governamental	8
Caixa 5: Partilhando informação e utilizando os sistemas governamentais	10
Caixa 6: Incentivos interligados na ajuda tradicional	11
Caixa 7: Factores que influenciam a qualidade da captura da ajuda no orçamento	12
Caixa 8: Projecções de ajuda paradoxais no Uganda	14
Caixa 9: Envolvendo os doadores no planeamento de médio prazo em Uganda, Tanzânia e Quénia	15
Caixa 10: Integração da ajuda no plano: Projecções e planeamento de cenários realistas	16
Caixa 11: Desvios entre os orçamentos e as despesas reais	17
Caixa 12: Identificando as despesas através do plano de contabilidade e classificações orçamentais	18
Caixa 13: Integrando os orçamentos correntes e de desenvolvimento no Ruanda	19
Caixa 14: Mostrando de modo geral como a ajuda contribui para as prioridades de despesa	19
Caixa 15: Integrando a ajuda no tesouro através da conta única do tesouro em Moçambique	22
Caixa 16: Normas internacionais de contabilidade da ajuda no sector público (IPSAS)	23
Caixa 17: Tanzânia – Ajuda em espécie e lançamentos fictícios	24
Caixa 18: A base de dados ODAMOZ em Moçambique	27
Caixa 19: Boas práticas para contabilizar os serviços descentralizados no orçamento no Uganda	27
Caixa 20: Preparando uma estratégia de ajuda abrangente no Gana	32
Caixa 21: Enfoque profundo dos Países Baixos nos sistemas nacionais	33



SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACRÓNIMO	DESCRIÇÃO
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
ASDI	Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional
CABRI	<i>Collaborative Africa Budget Reform Initiative</i>
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (da OCDE)
DFID	<i>Department for International Development</i>
GFP	Gestão das Finanças Públicas
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i> (Países Pobres Altamente Endividados)
IFMIS	<i>Integrated Financial Management Information System</i> (Sistema de Informação Integrado para a Gestão Financeira)
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> (Normas Internacionais para as Contas do Sector Público)
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>
MCC	<i>Millennium Challenge Corporation</i>
MDAs	Ministérios, Departamento de Agências
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (Plano Estratégico para a Redução da Pobreza) (equivalente ao PARPA)
QDPM	Quadro de Despesa de Médio Prazo
SPA	<i>Strategic Partnership with Africa</i> (Parceria Estratégica com África)
SWAp	<i>Sector-wide Approach</i> (Abordagem Sectorial)

1

INTRODUÇÃO

Esta secção apresenta uma síntese da Nota de Boas Práticas. Como pano de fundo, analisa os compromissos dos doadores e dos países parceiros em matéria da utilização dos sistemas nacionais, conforme previsto na Declaração de Paris. Depois explica a origem e o propósito da Nota de Boas Práticas, resumindo os seus aspectos mais salientes e a estrutura da mesma.

1.1 Compromissos internacionais sobre o uso de sistemas nacionais

A Declaração de Paris inclui compromissos interligados feitos por doadores e países parceiros para promover activamente um uso maior dos sistemas nacionais na entrega da ajuda.

Caixa 1: Compromissos da Declaração de Paris sobre a utilização dos sistemas nacionais

Apropriação
(14) Os países parceiros comprometem-se a: <ul style="list-style-type: none">• 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: <ul style="list-style-type: none">• 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: <ul style="list-style-type: none">• 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: <ul style="list-style-type: none">• 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, tanto quanto possível, 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: <ul style="list-style-type: none">• Publicar atempadamente informações transparentes e fiáveis sobre a execução do orçamento.

Caixa 1: Continuação

<p>(26) Os doadores comprometem-se a:</p> <ul style="list-style-type: none">• 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
<p>Os doadores implementam disposições comuns e simplificam procedimentos</p> <p>(32) Os doadores comprometem-se a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Aplicar, onde seja possível, disposições comuns à escala nacional para planejar, 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.
<p>Reforçar a eficácia da ajuda nos Estados frágeis</p> <p>(39) Os doadores comprometem-se a:</p> <ul style="list-style-type: none">• 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
<p>(44) Os países parceiros comprometem-se a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ligar mais estreitamente as estratégias de desenvolvimento nacional e os processos orçamentais anuais e plurianuais.
Responsabilidade Mútua
<p>(48) Os países parceiros comprometem-se a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reforçar adequadamente o papel das instâncias parlamentares na elaboração das estratégias nacionais de desenvolvimento e/ou orçamentos. <p>(49) Os doadores comprometem-se a:</p> <ul style="list-style-type: none">• 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.

A monitorização da implementação da Declaração de Paris tem-se concentrado num subconjunto de indicadores e metas aprovados. Vários deles relacionam-se com o uso dos sistemas nacionais.

Estes indicadores e as respectivas metas são valiosos, mas não devem desviar a atenção dos compromissos e objectivos gerais subjacentes.

Os dados internacionais sobre o uso dos sistemas orçamentais nacionais revelam que:

- Grandes volumes de ajuda ainda circulam fora dos sistemas nacionais em muitas dimensões importantes.
- O apoio orçamental constitui uma percentagem significativa da ajuda que usa os sistemas nacionais; sendo assim, a percentagem "extraorçamental" das outras modalidades é frequentemente muito alta.
- Existem muitas (por vezes intrigantes) diferenças entre as agências de ajuda no que respeita à sua utilização dos sistemas nacionais.
- Não existe uma correlação forte entre o uso dos sistemas nacionais e o nível de qualidade da gestão das finanças públicas.

O Relatório de Síntese sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento¹ analisa em pormenor o Estudo de 2006 sobre a Monitorização da Declaração de Paris e os dados de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA).

1 Mokoro Ltd 2008a.

Caixa 2: Subconjunto de indicadores e metas aprovados para a monitorização da implementação da Declaração de Paris

Indicador	Monitorização	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 no "orçamento")
Indicador 5a: Uso dos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas (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. Examina as três componentes dos procedimentos de GFP do país: <ol style="list-style-type: none"> procedimentos nacionais de execução orçamental; procedimentos nacionais de elaboração de relatórios; procedimentos nacionais de auditoria. 	Pontuação 5+ - todos os doadores utilizam os sistemas de GFP dos países parceiros e uma redução de dois terços na percentagem da ajuda ao sector público que não utiliza os sistemas de GFP dos países parceiros. Pontuação 3.5–4.5: 90% de todos os doadores, e uma redução em um terço.
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. (Destaca 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: Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e Monitorização da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (Fórum de Alto Nível 2005, e OCDE-CAD 2006a).

1.2 De que se trata a Nota de Boas Práticas?

A finalidade do estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento foi de "capacitar melhor os governos no sentido de liderar processos visando introduzir a ajuda no orçamento". Mas o progresso requer acções tanto do governo como dos doadores, com uma monitorização conjunta do progresso e uma responsabilização mútua pelos compromissos contidos na Declaração de Paris.

O trabalho que fundamentou a Nota de Boas Práticas concentrou-se principalmente nas experiências nacionais. Contudo, as agências de ajuda, a nível das suas sedes, devem também rever as suas políticas e práticas relativas à utilização dos sistemas orçamentais nacionais.

A Nota de Boas Práticas sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento:

- destina-se às agências de ajuda e aos governos parceiros ;
- destaca a utilização dos sistemas orçamentais nacionais;
- fornece orientações sobre a forma como a ajuda pode fazer um uso maior e mais eficaz dos sistemas nacionais em todas as fases do ciclo orçamental;
- identifica as acções imediatas possíveis;
- identifica algumas áreas para futura análise e monitorização.

Está dividida em quatro secções principais:

1. Introdução

2. Conceitos-chave e as razões para utilizar os sistemas orçamentais nacionais
3. Questões e boas práticas relativas à utilização dos sistemas nacionais
4. Como os governos e os doadores podem avançar.

1.3 Mensagens principais

- Fazer uma análise geral dos sistemas nacionais em todo o ciclo orçamental.
- Ir além do registo da ajuda nos documentos orçamentais, e considerar como a ajuda pode ser integrada nos processos orçamentais do país, desde a planificação até à elaboração do orçamento, despesas, prestação de contas e auditoria.
- A utilização dos sistemas nacionais é relevante para todas as modalidades de ajuda – não apenas para o apoio orçamental. Registar a ajuda a projectos no orçamento é um desafio particular, e os governos deviam especificar boas práticas para os doadores, assim como os procedimentos normalmente aplicados pelo governo para gerir a ajuda a projectos.
- O progresso na utilização dos sistemas orçamentais nacionais não se refere apenas à quantidade de ajuda incorporada nos sistemas nacionais: a qualidade dos processos de incorporação é crucial.
- No tesouro – o desembolso da ajuda através do sistema normal de gestão financeira do governo é uma dimensão fundamental da utilização dos sistemas orçamentais nacionais.
- Compreender o enquadramento institucional e os incentivos a favor e contra a utilização dos sistemas nacionais tanto da perspectiva dos doadores como da perspectiva do governo.
- O progresso incremental é possível, mas é preciso cuidado para garantir que as salvaguardas e os compromissos não prejudiquem os benefícios pretendidos.
- A gestão da ajuda está ligada à GFP. A maioria das boas práticas para a utilização dos sistemas orçamentais nacionais baseia-se nos princípios de boa gestão das finanças públicas. É preciso que haja um laço mais forte no futuro entre as estratégias de eficácia da ajuda dos países parceiros e as suas estratégias para fortalecer a GFP.
- O progresso na utilização dos sistemas nacionais para a captura da ajuda no orçamento é mais evidente quando existe um trabalho conjunto entre governo e doadores, sob a liderança do governo.

2

CONCEITOS CHAVE E RAZÕES POR UTILIZAR OS SISTEMAS ORÇAMENTAIS NACIONAIS

Esta secção expõe as razões pela utilização dos sistemas orçamentais nacionais, explica os respectivos conceitos e equívocos e considera a influência dos quadros institucionais e incentivos sobre os doadores e os governos.

2.1 Porquê utilizar os sistemas nacionais?

2.1.1 Apropriação e liderança nacionais

Os compromissos da Declaração de Paris (ver Caixa 1) reflectem o consenso que a eficácia da ajuda depende da apropriação, a nível nacional, da estratégia e da liderança do país em matéria da gestão financeira. 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 do alinhamento do doador com as estratégias e os sistemas do país parceiro, com vista a assegurar uma apropriação nacional eficaz. A utilização dos sistemas nacionais é vista como uma forma importante de os fortalecer. É também vista como uma forma de assegurar a sustentabilidade, dado que as actividades paralelas muitas vezes desaparecem quando os fundos externos terminam.

2.1.2 Boa gestão das finanças públicas

Subjacente a isto, existe um consenso acerca dos elementos que constituem uma GFP eficaz. O fortalecimento da GFP não é um fim, mas um meio de fortalecer a prestação de serviços públicos. Os seguintes princípios básicos de uma gestão orçamental e financeira sólida aplicam-se igualmente aos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

- Os orçamentos devem ser **abrangentes** – incluir todas as receitas e despesas – para que os governos possam realizar uma boa gestão macroeconómica e fazer uma afectação eficiente.
- A **transparência fiscal** – os decisores devem possuir toda a informação relevante – é um factor importante para melhorar a gestão fiscal.
- A transparência também é importante para garantir a **prestação de contas** – as decisões e os seus fundamentos, resultados e custos devem ser acessíveis, claros e comunicados a toda a sociedade – de modo a que os decisores possam ser responsabilizados.

A ajuda constitui uma percentagem importante dos recursos públicos em muitos países em desenvolvimento, e, portanto, a boa gestão da ajuda é um factor importante para uma boa gestão de todas as finanças públicas. Estes princípios de boas práticas sugerem que a ajuda deve utilizar os sistemas orçamentais nacionais.

2.1.3 Normas da gestão das finanças públicas – os indicadores PEFA

Através da iniciativa *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), foi desenvolvido um conjunto padrão de indicadores de desempenho da GFP, o *Public Financial Management Performance Measurement Framework*.²

Os indicadores PEFA:

- abarcam os princípios consensuais sobre bons sistemas de GFP;
- proporcionam modalidades para monitorizar o progresso no fortalecimento da GFP à escala nacional.

Os indicadores PEFA são relevantes para introduzir a ajuda “no sistema” de vários modos.

- Alguns destes indicadores (incluindo os três indicadores do desempenho dos doadores) ajudam a identificar até que ponto a ajuda é capturada pelos sistemas nacionais nas várias fases do ciclo orçamental.
- Quase todos os indicadores são relevantes para os doadores avaliarem se as diferentes componentes dos sistemas nacionais são suficientemente fortes para lidar com os fundos da ajuda.
- A monitorização periódica do PEFA deverá acompanhar o progresso a médio prazo no fortalecimento dos sistemas de GFP nacionais.

2.2 Utilização dos sistemas orçamentais durante todo o ciclo orçamental

O conjunto de indicadores PEFA reconhece os vínculos que vão desde a planificação até à orçamentação e entre as diferentes fases do ciclo orçamental. O estudo subordinado à Contabilização da Ajuda no Orçamento identificou sete dimensões ou fases do ciclo orçamental.

Caixa 3: Diferentes dimensões da captura da ajuda “no orçamento”

Termo	Definição
No plano	As despesas da ajuda a programas e a projectos estão integradas nos planos estratégicos e documentos de apoio das agências de despesa sobre as intenções de política por detrás das propostas de orçamento.
No orçamento	O financiamento externo, incluindo o financiamento a programas e projectos, bem como o seu uso previsto, estão registados na documentação do orçamento.
Pelo parlamento (ou “através do orçamento”)	O financiamento externo está incluído nas receitas e apropriações aprovadas pelo parlamento.
No tesouro	O financiamento externo é desembolsado para os principais fundos de receitas do governo e gerido através dos sistemas governamentais.
No sistema de contabilidade	O financiamento externo é registado e contabilizado nos sistemas de contas do governo, de acordo com o sistema de classificação do governo.
Na auditoria	O financiamento externo é auditado pelo sistema de auditoria do governo.
Nos relatórios	O financiamento externo está incluído nos relatórios ex post do governo.

Fonte: Relatório Preliminar sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento (Mokoro Ltd, 2007a).

O contexto deverá indicar se “no orçamento” é aplicado no sentido mais lato que esta definição precisa. Nesta Nota de Boas Práticas, a expressão “no sistema” é aplicada também para referir, em termos genéricos, à utilização dos sistemas orçamentais nacionais na gestão da ajuda.

A Caixa 3 não é exaustiva: existem outras dimensões dos sistemas governamentais que podem também ser relevantes. “Nos concursos públicos” é um exemplo. As despesas financiadas externamente podem ou não seguir os procedimentos normais de contratação pública do governo (mesmo que estejam “registadas” noutros aspectos). A utilização de sistemas nacionais de contratação pública é monitorizada separadamente em conformidade com a Declaração de Paris (Indicador 5a). O estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento notou que a qualidade aparente dos sistemas de contratação pública governamentais constituía frequentemente um factor importante para a captura da ajuda noutras dimensões.

2.3 Outros conceitos chave

2.3.1 Origens e aplicações

Os documentos do orçamento devem indicar claramente tanto as **origens** (o financiamento do orçamento) como as **aplicações** das verbas que compõem o orçamento (a afectação das despesas). Uma planificação de médio prazo racional requer uma visão abrangente das origens dos fundos na fase de planificação do ciclo, ou seja, alguns anos antes do orçamento anual.

2.3.2 Canais de desembolso

Ao discutir a dimensão “no tesouro”, é importante indicar os diferentes canais possíveis para desembolso.

Distinguem-se três canais principais:

- O Canal 1 é o canal normal usado para as despesas financiadas pelo próprio governo. A ajuda do Canal 1 é desembolsada ao ministério das finanças do país (ou “tesouro”), e daí segue, através dos procedimentos normais, para os ministérios, departamentos ou agências (MDAs) responsáveis pela execução do orçamento. É de notar que os fundos da ajuda no Canal 1 podem ou não estar vinculados a despesas específicas.
- No Canal 2, os fundos externos são providenciados directamente a um MDA particular, muitas vezes um ministério sectorial, e geridos através de contas especiais fora do sistema normal governamental. Os fundos do Canal 2 podem ser administrados pela unidade de implementação do projecto sob o controlo do governo. Assim, os fundos do Canal 2, embora detidos por um órgão governamental, não seguem os procedimentos governamentais normais.
- No Canal 3, a despesa é realizada pela própria agência doadora ou por agentes não governamentais em seu nome. Os bens ou serviços são entregues ao governo em espécie, embora não seja o governo que administra os fundos.

Assim, os fundos que são desembolsados através do governo não seguem necessariamente os canais governamentais normais, e podem ou não estar “no orçamento”. Isto aplica-se especialmente aos fundos do Canal 2, mas pode aplicar-se também ao Canal 1. Por exemplo, os projectos do sistema das Nações Unidas que seguem os procedimentos “nacionais de execução” encontram-se tipicamente fora do tesouro e, frequentemente, também fora do sistema noutras dimensões relevantes.

Os fundos que não são desembolsados através do governo (Canal 3) estão muitas vezes completamente fora do sistema, mas nem sempre é esse o caso. É possível que os fundos estejam previstos antecipadamente nos planos governamentais e sejam registados nos orçamentos e contas governamentais.

2.4 Equívocos a evitar

Os compromissos da Declaração de Paris abrangem toda a ajuda ao sector governamental (ver a Caixa 4). Contudo, o debate a respeito da contabilização da ajuda no orçamento é muitas vezes confundido por equívocos. Os parágrafos seguintes esclarecem cinco destas confusões.

2.4.1 “Ajuda no orçamento” não é sinónimo de apoio orçamental

Para citar a definição usada na avaliação da OCDE CAD sobre o apoio orçamental geral:

As características gerais do **apoio orçamental** são que ele é canalizado directamente para os governos parceiros utilizando os seus próprios sistemas de afectação, aprovisionamento e contabilidade, e que não está ligado a actividades específicas de projectos. Todos os tipos de apoio orçamental incluem a transferência de um montante fixo em moeda externa; as diferenças [p. ex. entre apoio orçamental geral e sectorial] surgem depois em relação ao grau de vinculação e aos níveis e enfoque do diálogo sobre políticas e condicionalismos. (Avaliação do Apoio ao Orçamento Geral: Relatório de Síntese³)

Assim, o apoio orçamental é, por definição, contabilizado no orçamento. (Contudo, o estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento identificou exemplos em que o apoio ao orçamento não constava directamente nos documentos orçamentais como fonte de financiamento). Outras modalidades de ajuda, incluindo a ajuda a projectos, a assistência técnica e outras formas de ajuda em espécie, podem também figurar no orçamento.

Caixa 4: Os compromissos da Declaração de Paris abrangem toda a ajuda ao sector governamental

O compromisso da Declaração de Paris no sentido de colocar a ajuda no orçamento abrange toda a ajuda desembolsada ao sector governamental, seja qual for a forma como a ajuda é executada.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) desenvolveu a seguinte definição de “desembolsos para o sector governamental” que foram monitorizados para as metas da contabilização da ajuda no orçamento no Inquérito de 2006 para a Monitorização da Declaração de Paris:

O desembolso de [Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)] no contexto de um acordo com o sector governamental incluindo obras públicas, bens ou serviços delegados ou subcontratados pelo governo a outras entidades (ex. ONGs, empresas privadas).

O sector governamental é definido como:

Administrações – ministérios, departamentos, agências ou municípios – autorizados a receber receitas ou a realizar despesas em representação do governo central. (Monitorização da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda: Definições e Directrizes)^a

a OECD DAC 2006a.

2.4.2 O “apoio orçamental sectorial”, de igual modo, devia figurar no orçamento por definição. Porém, o termo “apoio orçamental sectorial” é frequentemente aplicado incorrectamente

Parte da definição habitual do conceito “no orçamento” (ver ¶2.4.1) é que não está ligado a actividades específicas de projectos. Contudo, nalguns países, o termo “apoio orçamental sectorial” é utilizado para descrever fundos que estão fortemente vinculados ex ante a alíneas orçamentais específicas. O estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento descreve tais casos em Mali e Burquina Faso.

Igualmente, o apoio orçamental sectorial, por definição, utiliza os sistemas de afectação, aprovisionamento e contabilidade próprios do governo. No entanto, os mecanismos de fundos comuns que não utilizam os sistemas governamentais normais são muitas vezes descritos incorrectamente como apoio orçamental sectorial.

2.4.3 O termo Abordagem Sectorial (SWAp) não é sinónimo de financiamento comum (ou fundos comuns)

A discussão sobre se a ajuda está ou não “no orçamento” tem de tomar em conta os instrumentos específicos da ajuda, mas uma SWAp não é em si mesmo um instrumento específico de ajuda, mas sim uma forma de trabalhar ao nível sectorial. Uma SWAp pode ser suportada por uma variedade de instrumentos de ajuda: um fundo comum dos doadores é uma possibilidade, mas uma SWAp pode também (e ao mesmo tempo) ser suportada por outros instrumentos, incluindo projectos e apoio orçamental, tanto geral como sectorial. (*DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*⁴)

2.4.4 Os projectos não são necessariamente “extraorçamentais”

A utilização de sistemas paralelos é uma característica muito comum dos projectos financiados com fundos externos, e fugir aos sistemas nacionais é frequentemente uma das razões que leva ao uso da modalidade de projectos. Todavia, é perfeitamente possível a ajuda a projectos estar “no orçamento” nalgum ou mesmo em todas as fases do ciclo orçamental. Portanto, é totalmente errado insinuar que o uso de sistemas paralelos é uma característica automática da ajuda a projectos.

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

No Gana, um projecto é considerado como um conjunto de actividades com um objectivo comum gerido por uma unidade de implementação do projecto e financiado por recursos que se encontram em contas bancárias separadas (normalmente em nome do governo), não ligadas ao Fundo Consolidado. (Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Gana⁵)

Uma utilização semelhante foi registada no Mali (Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Mali⁶). Usar a terminologia dos projectos deste modo pode facilmente reforçar o equívoco que a mudança para o apoio orçamental é a única forma de colocar mais ajuda “no orçamento”.

2.4.5 A contabilização da ajuda no orçamento não se limita apenas aos doadores darem informação aos governos.

Como explicado mais adiante (ver Caixa 5), algumas agências de ajuda colocam ênfase em informar a sua ajuda aos governos, enquanto que outras procuram integrar a sua ajuda com os outros recursos governamentais em todo o ciclo orçamental. Contudo, informar a ajuda “no orçamento” não é o mesmo que fazer uso total dos sistemas orçamentais nacionais, e a informação não irá necessariamente resultar nos mesmos benefícios que podem ser alcançados com a integração.

2.5 Compreender as instituições e os incentivos

A contabilização da ajuda no orçamento não é simplesmente uma questão técnica. O comportamento dos que estão envolvidos, seja do lado do governo ou dos doadores, dependerá do enquadramento institucional e dos incentivos que têm pela frente. Cada elemento do governo tem uma perspectiva diferente e, do lado dos doadores, diferentes constrangimentos afectam diferentes tipos de ajuda e diferentes agências de ajuda.

2.5.1 Influência das características dos instrumentos de ajuda

Para fins desta Nota de Boas Práticas, “ajuda” significa Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), consoante a definição do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE:

Doações ou empréstimos aos países e territórios na Parte I da Lista de Recebedores de Ajuda (países em desenvolvimento) do CAD que são: (a) realizados pelo sector oficial; (b) têm como objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e o bem estar; (c) concessionais em termos financeiros [no caso de empréstimo, possuir um Elemento de Doação (q.v.) de pelo menos 25 por cento]. (Glossário da CAD⁷)

A AOD abrange tanto as doações como os empréstimos (suaves), assim como contribuições em dinheiro ou em espécie. A distinção entre estes diferentes tipos de ajuda é importante, visto que o uso de formas particulares de AOD afecta a probabilidade de a ajuda ser capturada nos sistemas orçamentais:

- Por definição, o **apoio orçamental** é capturado (pelo menos na maioria das dimensões). Porém, o estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento encontrou exemplos em que o apoio orçamental não estava explícito como fonte de financiamento nos documentos orçamentais. As notificações atrasadas e o desembolso imprevisível dificultam a captura do apoio orçamental no plano.
- Os **empréstimos** têm mais probabilidade de serem capturados do que as **doações**, por causa dos procedimentos legais que lhe estão associados e da necessidade de antecipar 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).
- A **ajuda que é desembolsada através de parceiros não governamentais ou para os níveis sub-nacionais do governo**, também tem menos probabilidade de ser capturada do que a ajuda ao governo central.

2.5.2 Influência das características das agências de ajuda

As agências de ajuda possuem diferentes mandatos, prestam contas a eleitorados diferentes e operam com diferentes graus de flexibilidade ao nível nacional. Todos estes factores podem condicionar os instrumentos de ajuda que utilizam. Além disso, possuem perspectivas diferentes sobre a ajuda e diferentes atitudes perante o risco, incluindo os riscos fiduciários associados à utilização dos sistemas governamentais.

5 Betley 2008.

6 Betley 2008.

7 Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento, www.oecd.org

Embora todo o espectro das agências de ajuda (junto com os governos parceiros) tenha assinado a Declaração de Paris, existem diferenças significativas na forma como a interpreta (ver a Caixa 5). Estas diferentes interpretações são exploradas na Revisão da Literatura sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento.⁸

2.5.3 Incentivos mistos para utilizar os sistemas orçamentais nacionais

Durante muitos anos, os doadores têm passado ao lado dos sistemas orçamentais nacionais como reflexo de uma série de frustrações:

- Falta de transparência e prestação de contas na utilização dos fundos pelo governo beneficiário.
- Os fundos não atingiram os projectos pretendidos.
- Fundos desviados para fins corruptos.
- Os parlamentos dos países doadores exigiram uma maior prestação de contas.

Contudo, a experiência com a utilização de sistemas paralelos para gerir projectos também não foi satisfatória:

- As estruturas paralelas debilitaram ainda mais os sistemas governamentais ao retirarem pessoal chave e os recursos.
- Os doadores seguiam agendas de desenvolvimento descoordenadas.
- Os projectos em si não podiam melhorar as políticas e instituições fracas que os prejudicavam.
- A sustentabilidade dos projectos foi prejudicada devido à falta de apropriação governamental e de verbas para os seus orçamentos de manutenção e exploração.

A situação sofreu uma reviravolta, com o reconhecimento da necessidade de integrar melhor a ajuda com as políticas, orçamentos e procedimentos financeiros governamentais. Todavia, as preocupações legítimas dos doadores quanto aos riscos associados à utilização dos sistemas nacionais não desapareceram, e os interesses do lado do governo também puxam nos dois sentidos.

Caixa 5: Partilhando informação e utilizando os sistemas governamentais

Entre os doadores, as diferenças nas abordagens para colocar a ajuda no orçamento podem percorrer um largo espectro. Numa extremidade, estão os doadores que advogam a prestação de informação sobre os fluxos financeiros aos países parceiros de modo a que figurem no orçamento. Na outra extremidade, estão os doadores que preferem garantir que a ajuda esteja integrada no orçamento, utilizando os sistemas nacionais em todas as fases do ciclo orçamental.

Um exemplo da primeira abordagem é demonstrado pelo *Millennium Challenge Corporation* (MCC). As directrizes do MCC relativas à transparência fiscal determinam a necessidade de reflexão sem exigir a utilização dos sistemas nacionais:

“O MCC exigirá, sempre que possível, que as actividades do Programa 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.” (Directrizes para a Responsabilização Fiscal^b)

Um exemplo na outra extremidade do espectro é a Agência Sueca para a Cooperação ao Desenvolvimento (Asdi), cuja interpretação do compromisso da Declaração de Paris para contabilizar a ajuda no orçamento é:

“De acordo com a Declaração de Paris, a Asdi deve alinhar no máximo possível com os sistemas nacionais.” (Gestão das Finanças Públicas na Cooperação ao Desenvolvimento^c).”

A contabilização da ajuda no orçamento e a integração da ajuda no orçamento não se tratam de actividades mutuamente exclusivas, embora também não se substituam. O registo da ajuda no orçamento é uma actividade diferente da integração da ajuda no processo orçamental, e o registo não resultará necessariamente nas mesmas vantagens que a integração.

^b Millennium Challenge Corporation 2006
^c Asdi 2007

Caixa 6: Incentivos interligados na ajuda tradicional

Existem incentivos ao nível das agências doadoras e dos governos recebedores 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 recebedores, 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 necessidades de prestação de contas associadas aos fundos vindos através do orçamento nacional, e o menor controle que isso implica. Além disso, lidar com um único doador é mais simples do que lidar com vários através de um arranjo de fundo comum ou apoio orçamental, onde os doadores tendem a "aliar-se" contra o ministério de forma a reduzir o seu poder de discricção.
- As agências doadoras, por outro lado, beneficiam com a visibilidade associada aos projectos geridos e "marcados" separadamente. Ajudam a defender o orçamento de ajuda junto dos seus próprios comités parlamentares e autoridades de auditoria, e na defesa do orçamento departamental dentro das agências. Nalgumas agências, ainda sucede que as pessoas são promovidas quando um determinado projecto grande é apresentado como fruto do trabalho de um indivíduo ou de uma pequena equipe. Em contraste, quando são introduzidas acções mais pragmáticas e envolvendo vários doadores, a visibilidade perde-se e a atribuição dos resultados do desenvolvimento ao apoio de um determinado doador torna-se problemática. Esta preocupação é especialmente evidente quando as agências dos doadores estão fortemente concentradas num determinado campo ou quando um doador é pequeno relativamente aos outros num campo. 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 os projectos ou programas exige um "voto de confiança".

Fonte: Building Blocks or Stumbling Blocks? The Effectiveness of New Approaches to Aid Delivery at the Sector Level (Williamson and Kizilbash Agha 2008, reproduzido de Booth et al 2008).

2.5.4 Oferta e procura de informação, e a sua qualidade

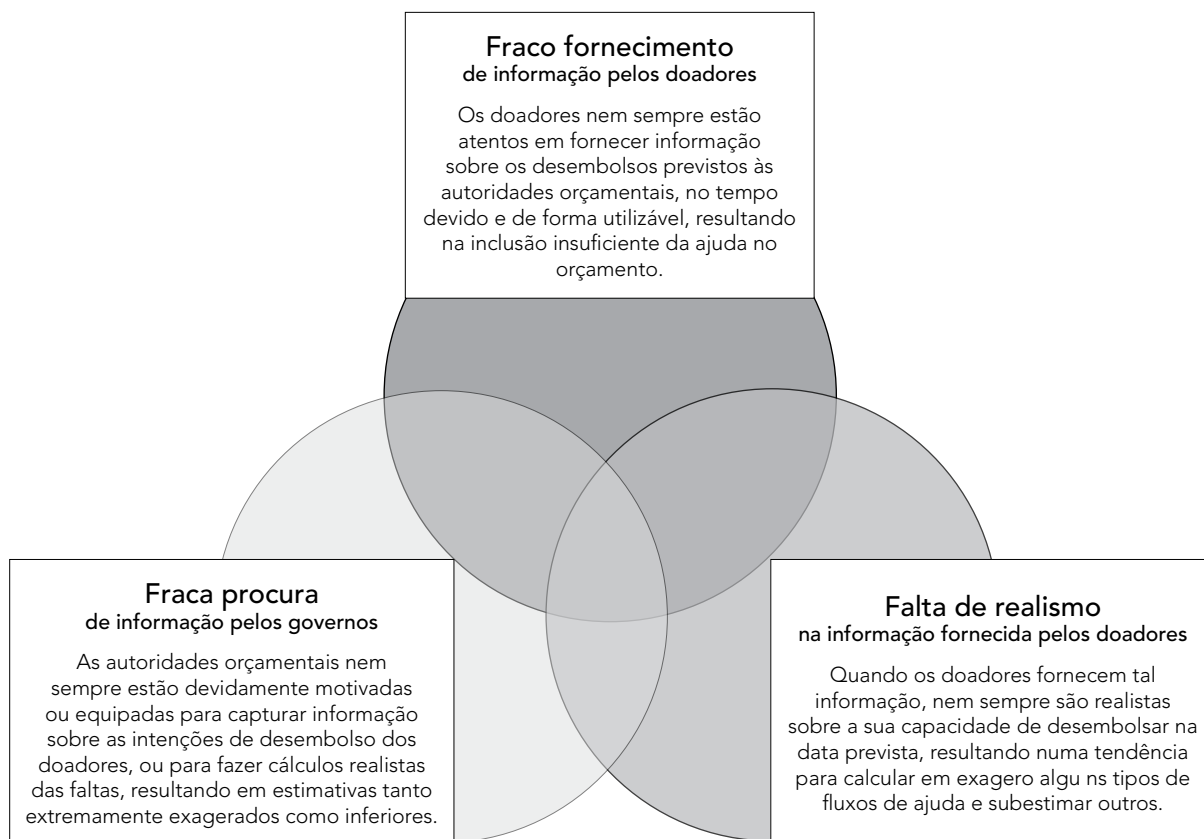
Estes incentivos mistos em ambos os lados do relacionamento da ajuda contribuem para explicar as fraquezas na oferta e na procura de informação (ver a Caixa 7). Os mesmos incentivos podem provocar distorções na informação. Por exemplo, os ministérios sectoriais e os doadores podem hesitar divulgar a ajuda fornecida directamente ao sector com receio de que as outras verbas venham a ser reduzidas por causa disso. Assim, é sempre importante ter em conta a qualidade da informação que é fornecida ao processo orçamental nas suas diferentes fases.

O que confere qualidade à informação?

- **Aspecto técnico:** É abrangente? É credível? Até que medida é desagregado? É pormenorizado?
- **Oportunidade e acessibilidade:** Quem possui a informação, e em que fase no processo relevante?
- **Se e como a informação é de facto utilizada:** Será que a informação influencia as decisões e as escolhas? Existe feedback para os fornecedores e será que isto influencia futuras etapas orçamentais?

O estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento confirmou que a possibilidade de fazer um bom uso da informação sobre a ajuda depende em larga medida da qualidade da informação e dos processos relacionados com os recursos não ligados à ajuda. Portanto, a colocação da ajuda "no orçamento" é vista como uma parte essencial das reformas mais amplas de GFP.

Caixa 7: Factores que influenciam a qualidade da captura da ajuda no orçamento



Fonte: Relatório de Síntese sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento, Mokoro Ltd 2008a (baseado na OCDE 2007).

3

QUESTÕES E BOAS PRÁTICAS PARA UTILIZAR OS SISTEMAS ORÇAMENTAIS NACIONAIS

Esta secção da Nota sobre Boas Práticas analisa cada uma das dimensões de “no orçamento”/captura da ajuda, e oferece algumas boas práticas para utilizar e apoiar os sistemas nacionais no que respeita a cada uma das dimensões e as ligações entre elas. No entanto, na prática, as opções de boas práticas devem ser decididas consoante o contexto nacional. Os aspectos relacionados com as prioridades e a sequência são abordados na Secção 4.

As diferentes dimensões do sistema orçamental (ver a Caixa 3) são:

- No plano
- No orçamento
- Pelo parlamento
- No tesouro
- No sistema de contabilidade
- Na auditoria
- Nos relatórios.

3.1 Colocando a ajuda no plano

A despesa em programas e projectos “no plano” está integrada nos planos estratégicos e na documentação de apoio das agências de despesa, que indicam as intenções políticas por detrás das propostas orçamentais.

3.1.1 Síntese

A boa prática exige que os orçamentos anuais sejam guiados por estratégias de médio prazo, sobretudo quando a ajuda perfaz uma percentagem significativa dos recursos e deve figurar nos planos de médio prazo do governo. Ser capaz de antecipar a ajuda que irá suplementar ou substituir os recursos orçamentais internos no orçamento do ano seguinte, é um requisito mínimo. Os planificadores também precisam de verificar a disponibilidade da ajuda e de outros recursos num horizonte muito mais longínquo. As necessidades de informação a curto e médio prazos, e para diferentes modalidades, são diferentes. Durante as fases da formulação de políticas e de planificação das despesas, as necessidades de ajuda devem ser incluídas (em termos gerais) no lado dos recursos, mesmo que não esteja definida ainda a sua afectação a despesas específicas.

Para colocar a ajuda no plano de forma útil é preciso que o próprio governo possua um sistema de planificação adequado. Os elementos chave de uma planificação eficaz incluem: um processo de planificação transparente com um calendário claro; uma avaliação de custos realista das alternativas; e, idealmente, um quadro de despesa de médio prazo (QDMP) que coloque os orçamentos anuais numa perspectiva mais longa.

Se não existir um processo de planificação governamental credível:

- é difícil fazer um uso sistemático da informação que os doadores fornecem;
- é fácil para os doadores se “alinham” com os objectivos que não estão priorizados.

Sistemas de orçamentação duplos, com verbas separadas para despesas correntes e de desenvolvimento, constituem um obstáculo à planificação e orçamentação coerentes em muitos países dependentes da ajuda. Ironicamente, os orçamentos de desenvolvimento foram, em grande parte, um meio de colocar a ajuda no orçamento, mas conduziram a uma distorção e fragmentação substanciais da gestão da despesa pública. (Ver ¶3.2.4 e Caixa 13.)

Caixa 8: Projecções de ajuda paradoxais no Uganda

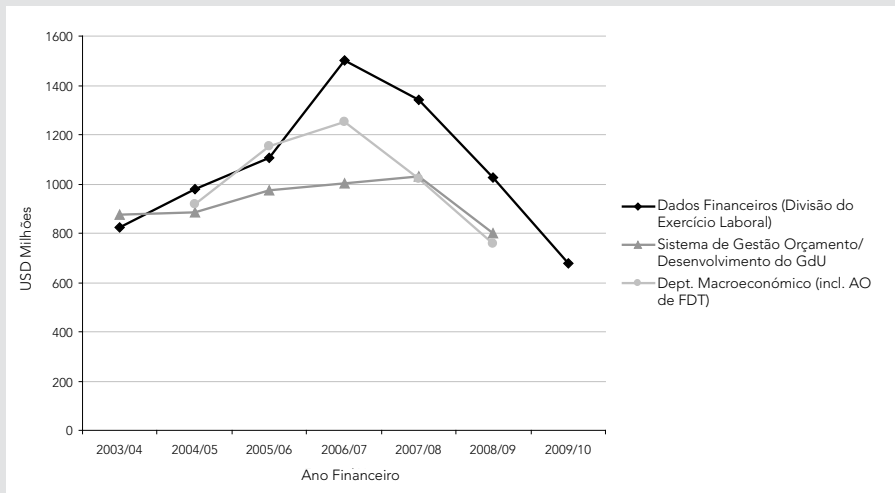
Qualidade dos Dados da Ajuda: Os dados da ajuda fornecidos pelos doadores baseiam-se geralmente nos compromissos financeiros, e os doadores não querem ou são incapazes de fornecer estimativas da ajuda a médio prazo para além dos compromissos já assumidos. Isto cria dois problemas.

Primeiro, os dados da ajuda fornecidos por sectores e por agências doadoras para o ano orçamental são normalmente bastante abrangentes, mas demasiado optimistas, ou seja, 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 gráfico em baixo mostra dados compilados pela Divisão do Trabalho e os dados (sem desconto) do Departamento Macroeconómico, compilados directamente dos doadores. Ambos mostram uma redução significativa da ajuda a médio prazo (2006/07 foi o ano orçamental).

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



Fonte: Relatório Interino do Exercício da Direcção do Trabalho do Uganda (ODI 2007).

Ao nível agregado, para fins de gestão macroeconómica, 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 afectações 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 Macroeconómico e no QDMP. Isto acontece porque é difícil adivinhar qual o projecto ou programa individual que poderá ter desempenho inferior.

Fonte: Estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Uganda (Williamson 2008).

3.1.1.1 O paradoxo das projecções das agências de ajuda

Tipicamente, as projecções de ajuda dos doadores sobre-estimam os desembolsos a curto prazo e subestimam os fluxos de ajuda a médio prazo. As projecções dos doadores sobre os desembolsos durante o ano orçamental tendem a ser demasiado optimistas. Os doadores raramente cumprem na totalidade os seus compromissos. (Nem que todos os fundos comprometidos estejam disponíveis, a despesa pode ser inferior, sobretudo se os fundos chegam tarde durante o ano orçamental). Ao mesmo tempo, as projecções dos doadores da ajuda a médio prazo tendem a ser demasiado pessimistas, porque os doadores não querem fazer projecções acima do que já se comprometeram formalmente, mesmo que saibam que há probabilidade de aparecerem novos projectos e programas.

3.1.2 Boa prática: Envolver os doadores na orçamentação estratégica liderada pelo governo

O progresso do próprio governo na orçamentação estratégica é um factor chave para integrar a ajuda no plano.

Não é possível aos governos afectarem recursos eficientemente sem uma perspectiva global do orçamento que lhes permita abordar os trade-off entre os sectores. O papel do ministério das finanças/do plano ao nível central é fundamental. Ao mesmo tempo, muitos inputs chave na planificação estratégica têm lugar ao nível sectorial, por isso tem de haver uma boa articulação entre os processos central e sectorial.

A liderança governamental do processo de planificação estratégica é crucial, e é importante que a função de finanças/planificação esteja estreitamente envolvida. Os princípios de orçamentação estratégica são gerais, mas sempre que a ajuda é proeminente, é importante:

- envolver os doadores no processo de planificação de médio prazo liderado pelo governo (ver Caixa 9);
- não considerar a informação do doador pelo valor nominal, mas usá-la como base para a planificação de cenários (ver Caixa 10).

3.1.3 Boa prática: Projecções e planificação de cenários realistas

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 de médio prazo.

Caixa 9: Envolvendo os doadores no planeamento de médio prazo em Uganda, Tanzânia e Quênia

Os processos de planeamento de médio prazo no Uganda, Tanzânia e, recentemente, no Quênia, procuram envolver os doadores de forma transparente na análise e revisão ligadas ao planeamento e à orçamentação.

Na **Tanzânia**, por exemplo, as estruturas do processo de planeamento e orçamentação exigem a participação dos doadores e de outras partes interessadas em grupos de trabalho sectoriais e temáticos. A utilização ampla de abordagens sectoriais contribui para a inclusão da ajuda no plano de uma forma mais significativa. A qualidade varia consoante o sector, dependendo do bom funcionamento das estruturas e 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 as partes interessadas 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 MDDB (Apoio Orçamental Multi-Doador) no Gana é um outro exemplo de envolvimento eficaz entre o governo e os doadores (e um processo dirigido pelo governo).

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

Fonte: Relatório de Síntese sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento (Mokoro Ltd 2008a).

3.2 Contabilização da ajuda no orçamento

O financiamento externo “no orçamento”, incluindo o financiamento a programas e projectos, e a aplicação prevista desse financiamento figura na documentação orçamental.

3.2.1 Síntese

Os orçamentos anuais são um instrumento de gestão universal. O documento oficial do orçamento constitui a base legal para a despesa, e subseqüentemente para o controlo do desembolso do orçamento e monitorização da implementação do orçamento. Contudo, pode haver desvios entre um orçamento formalmente aprovado e o que acontece posteriormente. Os documentos orçamentais são apenas um ponto de partida para descobrir se, e até que ponto, a ajuda está incorporada na formulação, autorização e implementação dos orçamentos governamentais.

Os documentos orçamentais podem ser avaliados pelo grau de clareza com que registam a ajuda como fonte de financiamento e, se for o caso, como fonte de financiamento vinculado a despesas particulares. Os critérios de qualidade incluem o nível de detalhe e veracidade da informação, mas o critério mais importante é se a incorporação da ajuda nos documentos orçamentais contribui para um processo orçamental eficaz.

Caixa 10: Integração da ajuda no plano: Projecções e planeamento de cenários realistas

Estimativas orçamentais com descontos

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

Por alguns projectos terem um historial 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.

Planeamento 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 **Quénia** 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.

Compromissos de ajuda a longo prazo

A elaboração de cenários não resolve, por si só, uma inconsistência fundamental no comportamento dos doadores: os doadores colectivamente procuram apoiar objectivos a longo prazo (os objectivos de desenvolvimento do Milénio (ODMs)) que requerem despesas correntes, assim como investimentos, no entanto, os seus instrumentos de financiamento são de natureza individual e de curto prazo.

Na **Tanzânia**, o governo e os doadores têm estado a considerar alternativas tais como:

- os doadores fazerem um compromisso colectivo em agregado para os fluxos de ajuda a médio prazo e nomearem um doador de último recurso (por exemplo, o Banco Mundial);

- criar um Fundo de Estabilização que irá providenciar fundos, caso os fluxos de ajuda sejam inferiores ao esperado (um tal fundo está a ser introduzido em Moçambique).

Alguns doadores individuais (p. ex. a Comunidade Europeia) têm estado também a considerar novos instrumentos de ajuda que poderão fornecer fundos previsíveis a médio prazo.

Fonte: Relatório de Síntese sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento (Mokoro Ltd 2008a).

3.2.2 Incentivos e desincentivos para a contabilização da ajuda no orçamento

Da parte dos doadores, os impedimentos mais comuns para colocar a ajuda no orçamento são a credibilidade global do orçamento e a visibilidade específica dos fundos no orçamento.

- A **credibilidade** do orçamento é prejudicada pelos desvios entre os orçamentos e os resultados concretos (ver Caixa 11).
- A **visibilidade tem** um aspecto fiduciário. Confirma que os fundos foram utilizados conforme o acordado. Mas o desejo de visibilidade por parte de uma agência pode também estar relacionado com a necessidade mais ampla da agência de poder demonstrar resultados – ou seja, que a sua ajuda fez a diferença. As classificações governamentais que dificultam a identificação dos diferentes usos e dos diferentes doadores tendem a desencorajar a contabilização da ajuda no orçamento.

Caixa 11: 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, conforme reflectido nos primeiros quatro indicadores do PEFA. Em vários dos países estudados, os grandes desvios entre os orçamentos aprovados e os resultados reais minaram a confiança dos doadores e serviram de justificação para não integrar a ajuda no orçamento.

As discrepâncias orçamentais podem 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 provocados pela instabilidade macroeconómica, 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 rubrica orçamental para uma outra que esteja com insuficiência de verbas. A necessidade pode ser maior devido à 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 calamidades 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 orçamentados podem não chegar (com consequências também para os fundos internos da contraparte), ou o governo pode não ter conseguido cumprir condições exigidas para o seu desembolso. As despesas da ajuda através dos Canais 2 e 3 podem ser sub-registadas se as agências de ajuda ou as unidades de implementação dos projectos não fornecerem os dados de despesa a tempo e em formatos compatíveis.

Fonte: Relatório de Síntese sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento (Mokoro Ltd 2008a).

Caixa 12: Identificando as despesas através do plano de contabilidade e classificações orçamentais

Um bom sistema de classificação orçamental deve ser capaz de produzir informação de gestão útil assim como facilitar o controlo das despesas.

Os sistemas informatizados de orçamentação e contas podem acelerar o processamento da informação e permitir efectuar resumos e análises do orçamento e despesas segundo classificações funcionais e programáticas assim como administrativas. É também possível codificar as despesas de acordo com a origem dos fundos. Se isto for feito, os relatórios sobre os fundos vinculados dos doadores podem ser produzidos directamente pelo próprio sistema de contabilidade do governo.

A vinculação ainda tem inconvenientes, em termos de redução da flexibilidade do orçamento, especialmente se for usada como forma de sobrepor as prioridades do doador às do governo. Todavia, se os fundos dos doadores tiverem de ser identificados, é melhor fazê-lo através do sistema orçamental governamental do que de uma forma paralela.

O risco de distorção e interrupção é maior se as despesas suportadas pelos doadores forem inseridas no orçamento à última hora. Existem duas boas práticas para evitar estes riscos:

- Procurar que os fundos dos doadores sejam comprometidos no início do processo de planificação (bem antes do início do ano orçamental), de modo a que se enquadrem num quadro de despesa global coerente.
- Focar o diálogo com os doadores nos planos de despesa globais.
- Usar classificações orçamentais mais adequadas para ajudar melhor a elaboração de relatórios e análises sobre a qualidade da despesa pública como um todo, e não simplesmente para identificar os fundos individuais dos doadores (ver a Caixa 14.)

3.2.3 Boa prática: Reforçar a reforma da gestão das finanças públicas

Os programas de reforma de GFP deviam procurar promover a vontade dos parceiros em contabilizar a ajuda no orçamento, assim aumentando a credibilidade do orçamento, e facilitando o processo prático de incorporar a ajuda no orçamento.

As áreas chave (interligadas) para reforçar a GFP a fim de contabilizar a ajuda no orçamento incluem:

- planos de contabilidade e classificações orçamentais que permitam que as fontes e a utilização dos fundos estejam claramente identificados no orçamento e sejam monitorizados durante a execução orçamental (ver Caixa 12);
- medidas para assegurar a disciplina na gestão do orçamento (de modo a haver uma correspondência estreita entre o orçamento e os resultados) (ver Caixa 11);
- um calendário de planificação e orçamentação que mostre quando são necessárias as contribuições dos doadores, complementado por linhas claras de comunicação no seio do governo e entre o governo e as agências de ajuda.

Todas estas reformas são essenciais para reforçar o sistema nacional de GFP. O seu papel para encorajar a integração da ajuda é secundário.

3.2.4 Boa prática: Integrar os orçamentos corrente e de desenvolvimento

Os orçamentos de desenvolvimento foram criados muitas vezes como uma forma de tornar os fundos dos doadores (e de investimento) visíveis no orçamento. Todavia, embora comesçassem por ser parte da solução, acabaram tornando-se parte do problema – distorcendo o orçamento e o processo orçamental, e acentuando a planificação fragmentada no lado governamental.

- As experiências negativas com a dupla orçamentação mostram a necessidade de coerência no planeamento (e portanto coordenação da ajuda) no lado governamental. A situação melhora se o orçamento corrente, assim como o de desenvolvimento para cada sector/agência, forem geridos pelas mesmas pessoas.

- Parte da distorção da orçamentação dupla acontece quando o orçamento de desenvolvimento se transforma num orçamento de ajuda, com despesas correntes e de assistência técnica financiadas pela ajuda incluídas indevidamente no que é nominalmente um orçamento de investimento. Os doadores precisam de ser transparentes no seu financiamento das despesas correntes, e realistas quanto à duração provável desse financiamento.

Caixa 13: Integrando os orçamentos correntes e de desenvolvimento no 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 haver um orçamento de desenvolvimento separado só para os projectos dos doadores. O mesmo plano de contabilidade será usado para classificar as despesas financiadas internamente assim como os projectos dos doadores.

O orçamento de 2008 começará a usar o novo plano de contabilidade que já não prevê um “orçamento de desenvolvimento” em separado, mas separa claramente as despesas correntes e capitais. Em função disso, as despesas dos projectos terão de ser classificadas segundo a mesma tabela de contas usada no resto do orçamento, i.e. separando as despesas correntes de capital.

A integração dos projectos no Orçamento Nacional irá exigir a formação de coordenadores de projectos e dos ministérios de tutela para garantir que a nova classificação orçamental seja aplicada devidamente nos projectos, assim como a subdivisão dos projectos grandes e multisectoriais em componentes de projecto de modo a garantir que sejam controlados onde pertencem.

Fonte: Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Ruanda (Chiche 2008).

Caixa 14: Mostrando de modo geral como a ajuda contribui para as prioridades de despesa

No **Uganda**, foi usado um fundo de alívio da pobreza (*Poverty Action Fund*) ideal para canalizar os recursos do HIPC e o apoio orçamental aos sectores prioritários, e para identificar as rubricas orçamentais que estão protegidas de cortes orçamentais durante o ano em curso.

Na **Etiópia**, o projecto *Protection of Basic Services* (PBS) suplementa as doações federais às regiões e distritos, permitindo-lhes manter e expandir a saúde primária, a educação e outros serviços. As agências de ajuda e o governo federal monitorizam em conjunto a complementaridade dos fundos PBS, a justiça das afectações subnacionais, e o desempenho regional/distrital, mas sem comprometer o papel das autoridades locais na gestão dos seus próprios orçamentos.

Na **Tanzânia**, o *Strategic Budget Allocation System* (SBAS) liga as verbas orçamentais, não aos sectores prioritários no PRS, mas aos resultados prioritários.

Estes mecanismos mostram como a ajuda complementa os recursos internos e contribui para colocar mais ajuda totalmente “no orçamento”, reduzindo os riscos alegados pelos doadores, sem prejudicar a apropriação governamental ou introduzir os efeitos negativos da vinculação.

3.2.5 Boa prática: mostrando de forma geral como a ajuda foi utilizada

Manter a ajuda fora do orçamento é uma estratégia para as agências de ajuda que pretendem garantir que o seu apoio seja identificado separadamente e canalizado para actividades específicas. Contudo, esta vinculação pode ser acomodada “no orçamento”, se os códigos do orçamento puderem identificar tanto as fontes como a utilização dos fundos em detalhe (e se o sistema normal de contabilidade produzir relatórios atempados e credíveis no mesmo formato). (Ver a Caixa 12). O prejuízo potencial para o sistema orçamental é menor se a ajuda

vinculada entrar no sistema orçamental logo no início, durante a fase de planificação.

Para muitos doadores, contudo, a vinculação não é em si mesmo uma finalidade. A sua preocupação mais geral é que a sua ajuda contribua para os recursos totais destinados a determinados objectivos (p. ex. alcançar os ODMs para a saúde e educação). Vários países adoptaram mecanismos de identificação mais gerais que, no contexto do diálogo com os parceiros da ajuda, contribuem para demonstrar o enfoque e a contribuição da ajuda, sem exigir que a ajuda programática esteja estritamente vinculada a determinadas rubricas orçamentais.

3.2.6 Boa prática: tornando a informação orçamental mais acessível às audiências internas e ao público interno e externo

A informação orçamental é muitas vezes difícil de digerir, o que pode prejudicar a qualidade do debate intra-governamental, parlamentar e público. Actualmente, a internet torna muito mais fácil a publicação de orçamentos e informação sobre as despesas. Contudo, o orçamento é frequentemente muito volumoso e apresentado com um nível de detalhe que pode ser conveniente para fins administrativos, mas que encobre os seus temas e fins estratégicos.

Outros documentos e sumários podem aumentar a transparência mostrando:

- como o orçamento reflecte a estratégia de desenvolvimento;
- como o orçamento anual se encaixa nos planos de médio prazo;
- como o financiamento externo está a ser aplicado (ver a Caixa 14).

3.3 Colocando a ajuda no parlamento

O financiamento externo “no parlamento” está incluído nas receitas e nas aplicações aprovadas pelo parlamento.

3.3.1 Síntese

Um dos principais argumentos para utilizar os sistemas orçamentais nacionais é reforçar a responsabilização das instituições nacionais pelo uso dos recursos. Em muitos países receptores de ajuda, o parlamento é um elo fraco na cadeia de responsabilização nacional.

A interpretação estrita de colocar a ajuda no parlamento é que o financiamento externo deve estar incluído nas receitas e apropriações aprovadas pelo parlamento. O parlamento é legalmente responsável por autorizar as despesas dos órgãos executivos, e a inclusão da ajuda no orçamento apropriado significa que o executivo deve prestar contas ao parlamento pelas despesas financiadas pela ajuda. Na prática, contudo, a ajuda pode ser trazida à atenção do parlamento por outras formas que não sejam a apropriação formal.

O envolvimento parlamentar pode registar-se a três níveis:

- revisão do enquadramento estratégico para os orçamentos;
- aprovação dos orçamentos anuais e de acordos de ajuda particulares;
- exame dos relatórios de auditoria.

Normalmente, os empréstimos devem por lei ser aprovados pelo parlamento. Daí, é mais provável que os empréstimos estejam “no orçamento” do que as doações.

3.3.2 Boa prática: ajudar a fortalecer o papel do parlamento no sistema orçamental

As razões pelo fraco envolvimento parlamentar na orçamentação têm raízes muito profundas e não é fácil transformá-las rapidamente. As questões sobre se e como a ajuda está “no parlamento” não têm muito a ver com a forma como a ajuda é gerida, mas sim com a forma como o orçamento na sua globalidade é gerido. No entanto, existe mérito em:

- Garantir que os requisitos legais referentes ao papel do parlamento sejam observados. Os doadores devem impor como condição que os seus instrumentos de ajuda obedeçam aos requisitos legais do país receptor.
- Garantir que o parlamento seja devidamente informado sobre os fluxos da ajuda, mesmo nos casos

em que não os tem de aprovar formalmente (cf. ¶3.2.6).

- Reforçar o envolvimento dos parlamentos no processo orçamental de um modo geral, ao:
 - o envolver o parlamento na discussão das estratégias de médio prazo;
 - o melhorar a acessibilidade e transparência do próprio orçamento e dos documentos relacionados;
 - o reforçar os procedimentos e a participação dos deputados parlamentares (p. ex. reforçando a participação dos deputados nas comissões especiais).
- Apoiar os esforços da sociedade civil para responsabilizar os governos pela despesa pública. (Isto pode incluir reforçar o papel que os partidos políticos jogam nos processos orçamentais ao nível parlamentar.)
- Procurar responsabilizar os doadores de forma a complementar, em vez de prejudicar, a responsabilização interna dos governos, incluindo a prestação de contas ao parlamento.

3.4 Integração da ajuda pelo tesouro

O financiamento externo **“no tesouro”** é desembolsado aos principais fundos de receitas do governo e gerido através dos sistemas governamentais.

3.4.1 Síntese

A justificação por colocar a ajuda no tesouro é:

- apoiar os sistemas e a capacidade de gestão financeira do governo;
- facilitar a gestão eficiente do dinheiro e reforçar a disciplina fiscal;
- facilitar a captura da ajuda em outras dimensões.

Nem todos os fundos canalizados para os organismos governamentais estão no tesouro. Por exemplo, os fundos do Canal 1 são desembolsados pelos processos normais do governo aos MDAs responsáveis pela execução do orçamento, enquanto que os fundos do e Canal 2 são desembolsados directamente a um determinado MDS e administrados fora do sistema normal do governo (ver ¶3.7). De igual modo, a ajuda pode estar no orçamento sem estar no tesouro.

“No tesouro” é uma dimensão fundamental, tanto por causa da sua importância directa, como por causa da sua influência em outras dimensões. Assim, quando a ajuda é desembolsada através do sistema do tesouro, o tesouro tem de estar na posse da informação necessária para libertar os desembolsos, e isto vem apoiar igualmente as dimensões “no orçamento” e “nas contas”. Ao mesmo tempo, isto fortalece a disciplina financeira.

As agências, tanto dos doadores como do governo, têm incentivos para manter a ajuda fora do tesouro e fora do controle imediato das autoridades centrais, com vista a aumentar o seu próprio controlo sobre os recursos (ver a Caixa 6). Pode haver também um receio mais legítimo de que o desembolso através do tesouro seja ineficiente em termos de atingir os níveis de prestação de serviços.

3.4.1.1 Lidando com os sistemas de contratação pública

Os doadores preocupam-se muitas vezes com a qualidade dos sistemas de contratação pública, e isto é frequentemente mencionado como razão para o receio em colocar a ajuda no tesouro. Mas é possível desembolsar fundos externos através do sistema do tesouro, enquanto se aplicam salvaguardas adicionais de aprovisionamento para as despesas financiadas externamente (p. ex. especificando procedimentos de concurso internacionalmente aceites e a monitorização do processo pelas agência de ajuda, o que pode incluir a aprovação prévia de grandes contratos). Seja como for, o reforço da contratação pública deve ser uma prioridade para os programas de reforma da GFP.

3.4.2 Boa prática: Desembolso disciplinado e eficiente pelo tesouro

As mesmas características dos sistemas de GFP que são importantes para colocar a ajuda no orçamento são também relevantes para colocar a ajuda no tesouro. Com vista a que os doadores (e os beneficiários) tenham confiança no sistema do tesouro, é particularmente importante abordar tanto a disciplina como a eficiência dos desembolsos do tesouro. As medidas que foram eficazes nos países abrangidos pelos estudos de caso incluem o reforço do processamento das despesas em conjunto com a revisão das classificações orçamentais e o reforço de capacidades.

3.4.2.1 Sistemas integrados de gestão de informação financeira (IFMIS)

Nalguns países, a introdução de módulos de sistemas integrados de gestão financeira (IFMIS) tem vindo a contribuir para o reforço dos sistemas do tesouro, como é o caso do sistema SISTAFE em Moçambique. Porém, os IFMIS nem sempre são a perfeita solução. Estudos publicados em 2004 revelaram que, em 34 projectos de IFMIS em 27 países (financiados pelo Banco Mundial a uma média de USD12.3m por país), apenas 21% tiveram sucesso e apenas 6% foram considerados como potencialmente sustentáveis, e todos levaram em média 7 anos a completar.

3.4.2.2 Contas únicas do tesouro e outras medidas para a gestão das contas bancárias

Em vários países, a introdução de Contas Únicas do Tesouro e os esforços relacionados para reforçar a gestão das contas bancárias tiveram um efeito forte. Moçambique é um exemplo (ver a Caixa 15). O Gana e o Ruanda são outros dos países que efectuaram reformas semelhantes. No Uganda, como uma medida separada, o governo exigiu a abertura de contas bancárias para a ajuda a projectos no banco central, em vez de bancos comerciais. Isto melhorou a informação e supervisão pelo contador geral.

Caixa 15: Integrando a ajuda no tesouro através da conta única do tesouro em Moçambique

O governo de Moçambique, com os seus parceiros da ajuda, tem estado a trabalhar no sentido de fundir todas as contas financeiras numa única conta do tesouro - a Conta Única do Tesouro, CUT – e 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 por cento da sua ajuda ao desenvolvimento ao governo através do sistema de conta única do tesouro até 2009.

Desde 2007, alguns dos maiores fundos comuns sectoriais estão agora a ser geridos pela CUT e estão, portanto, no tesouro. Entre eles encontram-se os fundos comuns da agricultura, saúde e educação (assim como o fundo que apoia a reforma da GFP!). A maior dificuldade para a CUT tem sido lidar com as diferentes moedas.

A criação da conta única do tesouro tem sido instrumental no processo de integrar a ajuda no orçamento em Moçambique e de gerar os respectivos benefícios de GFP. A sua criação aborda directamente uma das principais causas do fenómeno dos "off budgets": a falta de transparência no seio do sistema do tesouro, que desencoraja os doadores a utilizar os sistemas locais de gestão financeira pública. Ao mesmo tempo, é talvez uma das manifestações mais visíveis dos benefícios da GFP suscitados pela captura da ajuda no tesouro, devido aos benefícios imediatos para o governo pelo facto de reduzir para apenas uma, o número de contas que utiliza para as operações do tesouro.

Fonte: Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda em Moçambique (Warren-Rodríguez 2007).

3.4.3 Boas práticas para os doadores

- **Remover obstáculos desnecessários ou indesejados** à utilização dos sistemas nacionais ao rever as condições e as directrizes impostas pela sede dos doadores no que respeita a utilização de sistemas orçamentais nacionais.
- **Prestar atenção desde cedo à definição dos procedimentos de desembolso** ao preparar as intervenções da ajuda, e tomando em conta as características do sistema de GFP do país parceiro.
- **Integrar os fundos comuns existentes no tesouro**, e desenvolver novos fundos comuns que estejam no tesouro logo á partida.

- **Melhorar a previsibilidade e a entrega antecipada dos desembolsos do apoio orçamental** de modo a apoiar a liquidez do governo e a gestão dos fluxos de dinheiro.

3.5 Contabilizando a ajuda na contabilidade

O financiamento externo considera-se estar integrado na contabilidade quando estiver registado e contabilizado nas contas do governo, de acordo com o sistema de classificação do governo.

3.5.1 Síntese

A ajuda não está totalmente “na contabilidade” se os doadores exigem outros relatórios financeiros especiais (ver ¶3.7). Os sistemas de contabilidade governamentais devem ser utilizados tanto quanto possível para:

- fortalecer os sistemas financeiros governamentais;
- minimizar os custos de transacção e exigências sobre a capacidade governamental;
- assegurar que as contas governamentais forneçam um panorama abrangente das finanças do governo.

A ajuda pode estar na contabilidade sem estar noutras dimensões. Por exemplo, há casos em que a ajuda que não está no tesouro nem dotada no orçamento, mas está registada nas contas governamentais. Contudo, existe uma sinergia valiosa se a ajuda estiver no tesouro assim como nas contas, dado que a necessidade de justificar os desembolsos fornece um forte incentivo para manter o registo das contas actualizado. A prestação de contas credível e atempada dos desembolsos pode ser um factor crucial para predispor a agência doadora a usar o Canal 1.

3.5.2 Boa prática: Oferecer um quadro apropriado de registo

Assegurar que o sistema de contas ofereça um quadro apropriado para registar as transacções, incluindo aquelas efectuadas com fundos externos.

3.5.3 Boa prática: Desenvolver capacidades contabilísticas

Desenvolver capacidades para garantir a qualidade e oportunidade das contas governamentais a todos os níveis.

3.5.4 Boa prática: Cumprir as normas internacionais para a contabilização da ajuda

Caixa 16: Normas internacionais de contabilidade da ajuda no sector público (IPSAS)

Em 2003, o *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) do *International Federation of Accountants* emitiu a norma de contabilidade internacionalmente reconhecida do IPSAS (*International Public Sector Accounting Standard*) para as demonstrações financeiras preparadas em base de caixa. Isto é relevante para os países em desenvolvimento, dado que a vasta maioria dos seus governos não possuem contabilidade elaborada na base de acréscimo.

Quando esta norma foi adoptada, houve pedidos para uma norma de contabilidade aceite internacionalmente referente à elaboração de relatórios sobre ajuda externa. Desde 2005, o IPSASB realizou um processo de consultas destinado a alterar as demonstrações financeiras preparadas em base de caixa de modo a incluir a ajuda externa. Foi emitido o *Exposure Draft* (ED) 24 em 2005 e o ED 32 em 2006.

O ED 32 propõe uma separação entre a informação obrigatória e a informação recomendada. A informação obrigatória inclui “mostrar separadamente a ajuda total recebida em dinheiro, mostrar a [ajuda em espécie] i.e. pagamentos feitos a favor do governo por uma terceira parte, discriminar os dados pelos diferentes fornecedores, mostrar as doações e os empréstimos separadamente”.

Após testes no terreno em 2007, o IPSASB aprovou as obrigações de divulgação, publicadas em Janeiro de 2008 como *Disclosure Requirements for Recipients of External Assistance within the Cash Basis IPSAS – Financial Reporting Under the Cash Basis of Accounting*.

3.5.5 Boa prática: Registrar a ajuda em espécie

Dado que o desembolso através do tesouro não é viável 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. A Caixa 17 explica a abordagem adoptada pela Tanzânia no que respeita ao registo da ajuda em espécie no sistema do governo. O Quênia também tenta capturar a ajuda em espécie, de acordo com a sua legislação financeira.

Caixa 17: Tanzânia – Ajuda em espécie e lançamentos fictícios

Desembolsos directos a projectos e ajuda “em espécie”

Há casos em que os doadores desembolsam directamente a um projecto ou dão ajuda 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 transacções são os seguintes:

- i. O doador desembolsa fundos ou fornece bens e serviços directamente ao projecto.
- ii. Em seguida, o projecto informa 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, entrega uma nota de autorização de saída de fundos ao Contabilista Geral.
- v. O Contabilista Geral emitirá então uma Notificação Fictícia (Dummy) do 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. Nesta fase, a despesa já estará integrada nas Contas Governamentais.

Fonte: Um Guia Prático para a Utilização do Sistema do Tesouro na Tanzânia (Governo da Tanzânia 2005).

3.5.6 Boa prática: Facultar informação sobre a despesa dos doadores

Para os doadores que não fazem os desembolsos através do Canal 1, a boa prática exige a provisão atempada de informação sobre as despesas, em formatos que tenham correspondência com as classificações das contas do governo (ver ¶3.7).

3.6 Integrando a ajuda na auditoria

A ajuda está “na auditoria” quando o financiamento externo é auditado pelo sistema de auditoria do governo.

3.6.1 Síntese

A lógica para o uso dos sistemas nacionais de auditoria é:

- estar em harmonia com as linhas nacionais de prestação de contas;
- apoiar o reforço dos sistemas nacionais.

O que está em questão aqui é a inclusão da ajuda no âmbito das auditorias governamentais, embora uma preocupação igualmente importante é a qualidade dessa auditoria. Os doadores (e especialmente os doadores do apoio orçamental) têm interesse na auditoria das despesas financiadas internamente assim como as financiadas pela ajuda. Uma pré-condição para a auditoria é a submissão das contas em tempo oportuno. A fraca capacidade nacional de auditoria e os atrasos na conclusão das contas governamentais são as duas razões principais que levam os doadores a fazer auditorias separadas dos seus fundos.

3.6.2 Boa prática: apoio à capacidade de auditoria

O apoio à capacidade dos órgãos de auditoria é provavelmente uma necessidade de longo prazo, e podia complementar acções de longo prazo para fortalecer as Comissões das Contas Públicas parlamentares, assim como

a exigência por parte da sociedade civil de prestação de contas. O apoio directo pode ser complementado com esforços para aumentar a procura de serviços de auditoria.

No **Uganda**, no contexto da mudança para a ajuda orçamental, o Auditor Geral beneficiou de um importante apoio institucional nos últimos anos. A realização de auditorias em tempo oportuno também tem sido um aspecto chave dos condicionalismos. Isto contribuiu para melhorar a qualidade e a oportunidade dos relatórios de auditoria.

Desenvolvimentos semelhantes estão a ocorrer em **Moçambique** onde, com o aumento da ajuda orçamental ao governo, vários doadores começaram a apoiar o Tribunal Administrativo (o órgão responsável pela auditoria externa), através de várias iniciativas de capacitação que melhoraram o âmbito e a qualidade das suas auditorias do orçamento, incluindo as suas componentes financiadas externamente.

3.6.3 Boa prática: Envolver os governos na contratação de auditorias especiais

Quando for preciso encomendar auditorias especiais, os doadores podem evitar que as autoridades nacionais de auditoria fiquem de lado, procurando envolvê-las na contratação das auditorias. Em vários países, este envolvimento é obrigatório por lei.

3.6.4 Boa prática: Harmonizar os requisitos das auditorias

Existe também possibilidade de harmonizar as exigências de auditoria dos doadores, como acontece em arranjos de fundos comuns.

3.6.5 Boa prática: Complementaridade das garantias fiduciárias e outras

A auditoria oficial a posteriori constitui apenas um elemento da garantia fiduciária. Frequentemente, os doadores procuram muito mais segurança imediata sobre o uso dos seus fundos, e preocupam-se com questões mais amplas relacionadas com a utilização apropriada dos recursos (ver a Caixa 14).

Acções complementares às garantias fiduciárias e outras incluem:

- auditoria interna como um aspecto do ambiente de controlo quando os fundos são integrados no tesouro;
- relatórios e revisões financeiras regulares para verificar a aplicação (e nalguns casos a suplementariedade) dos fundos da ajuda;
- estudos de diagnóstico tais como as análises da despesa pública e levantamentos para o acompanhamento da despesa pública.

Convém ter uma ideia geral da variedade de “auditorias” que podem ser exigidas, tanto para fins de responsabilização como para monitorização e melhoria da eficácia da ajuda, e implementar tudo isto de maneira a envolver os governos e a harmonizar os esforços dos doadores.

3.7 Integrando a ajuda nos relatórios

O financiamento externo “**nos relatórios**” está incluído nos relatórios a posteriori do governo.

3.7.1 Síntese

A dimensão “nos relatórios” do sistema orçamental reconhece que a monitorização das despesas públicas abrange uma gama muito maior de relatórios (financeiros e outros) do que os que são fornecidos pelos sistemas de contas formais. É possível que a ajuda que não está incorporada nas contas públicas oficiais possa figurar nesses relatórios.

A definição de relatórios relevantes é bastante imprecisa. O estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento concentrou-se nos relatórios elaborados pelo governo, e que são consolidados. Os relatórios de execução orçamental e relatórios sectoriais consolidados, por exemplo, podem fornecer informação de gestão valiosa e integrar actividades financiadas externamente no processo. Esses relatórios podem fornecer detalhes adicionais sobre fundos que, em termos orçamentais, são desembolsados como doações em bloco a agências ou níveis governamentais. Os relatórios que fazem a ligação entre os dados financeiros e as outras dimensões de desempenho são particularmente relevantes para os compromissos de gestão centrada em resultados da Declaração de Paris (ver a Caixa 1).

3.7.2 Boa prática: Consolidar os relatórios

A elaboração de relatórios acarreta custos, e a sua qualidade depende de incentivos permanentes para que a informação correcta seja fornecida oportunamente. Os relatórios consolidados podem ser uma mais valia na medida em que capturam mais ajuda do que a que está directamente reflectida nos sistemas de gestão governamentais, sobretudo se os dados financeiros puderem ser ligados a actividades, resultados e efeitos. Os relatórios consolidados podem ser úteis em agregar informação:

- entre sectores (especialmente quando um sector abrange mais que uma pasta ministerial);
- entre os níveis central e descentralizado do governo;
- entre canais de desembolso (ver ¶2.3.2).

3.7.3 Boa prática: Adaptar aos sistemas do governo

A incompatibilidade dos sistemas de apresentação de relatórios é um desafio constante. Os doadores precisam de se adaptar às classificações, moeda, prazos e calendários de entrega de relatórios praticados pelo governo com vista a aumentar o valor desses relatórios. Ao mesmo tempo, a exigência para produzir relatórios deve ter em conta a capacidade e, em particular, estar ligada aos esforços para reforçar a capacidade analítica.

3.7.4 Boa prática: Relações coerentes e disciplinadas com os doadores

Do lado do governo, há necessidade de coerência e disciplina no relacionamento com os doadores. Existe muitas vezes confusão e duplicação de esforços quando:

- departamentos de planificação e finanças distintos procuram sobrepor informação em formatos diferentes;
- as acções dos ministérios sectoriais não estão coordenadas com as do centro;
- as funções de coordenação da ajuda estão desligadas da função orçamental (o que pode acontecer tanto ao nível central como a nível dos ministérios).

3.7.5 Boa prática: Racionalizar as bases de dados

O estudo sobre a Contabilização da Ajuda constatou que, muitas vezes, existe uma proliferação de bases de dados sem haver uma ligação adequada entre elas. Há necessidade de uma racionalização, devendo os governos definir claramente os canais de comunicação, tanto no seio do governo como entre os doadores e os órgãos governamentais. As bases de dados que se concentram na ajuda externa podem ser úteis (ver a Caixa 18) mas, à semelhança dos sistemas integrados de gestão de informação financeira (ver ¶3.4.2), não constituem a solução para contabilizar a ajuda no orçamento. Podem melhorar a troca de informação, mas isto é apenas o primeiro passo para a integração da ajuda nos sistemas nacionais.

3.8 Utilizando e apoiando sistemas orçamentais descentralizados

Em todos os casos, a descentralização representa um desafio particular para a contabilização da ajuda no orçamento. Por um lado, a ajuda que é canalizada para os órgãos descentralizados ou focada em áreas geográficas específicas é muitas vezes difícil de capturar para efeitos de planificação e orçamentação. Por outro lado, um dos impedimentos à contabilização da ajuda no orçamento é o receio de que o desembolso através do governo central (Canal 1) não atinja os níveis locais de forma justa ou eficiente.

Moçambique é um exemplo perfeito deste dilema. O governo e os parceiros de ajuda esforçaram-se para colocar mais ajuda no orçamento, através de fundos sectoriais comuns. Estes esforços estão ligados ao reforço dos subsistemas de gestão financeira e à introdução de um sistema informatizado de gestão financeira. Verificou-se um progresso substancial, mas a entrega dos recursos ao nível local através do sistema governamental continua problemática.

Num sistema federal, tal como o da **Etiópia**, a ajuda pode estar no orçamento em alguns níveis do governo e não em outros. Por exemplo, algumas doações especiais do governo federal para as regiões aparecem no orçamento federal, mas não no orçamento regional.

Caixa 18: A base de dados ODAMAZ em Moçambique

As agências de desenvolvimento internacional em Moçambique esforçaram-se por compilar, reportar e publicar, de forma sistemática, informação sobre os projectos da AOD que executam ou apoiam. A informação é introduzida regularmente na base de dados electrónica ODAMAZ (ver www.odamaz.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 sobre a AOD para o governo.

Desde 2006, esta base de dados está a ser gerida pelo Ministério de Planificação e Desenvolvimento, e, ao mesmo tempo, estão a ser feitos esforços para promover o seu uso pelas agências doadoras e governamentais.

Embora a ODAMAZ constitua 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 no orçamento não devem ser vistos como limitados apenas a um processo de maior produção e partilha de informação.

Fonte: Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento em Moçambique (Warren-Rodríguez 2007).

Caixa 19: Boas práticas para contabilizar os serviços descentralizados no orçamento no Uganda

O caso do Uganda demonstra, em primeiro lugar, que é possível aumentar eficazmente a capacidade 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 tanto no orçamento como nos sistemas de gestão financeira dos governos locais – isto significou que os fundos comuns extraorçamentais passaram a ser menos comuns 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 aos governos locais podem ser claramente 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 sejam protegidas e possam ser identificadas, ao mesmo tempo que se fortalecem os sistemas locais de orçamentação, contabilidade e preparação de relatórios.
- Terceiro, exigir capacidades dos governos locais contribui para que melhorem as suas próprias capacidades, 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, demonstra também que um sistema governamental fragmentado pode ter um efeito negativo, tal como os projectos fragmentados, e aumentar os custos de transacção. Estes custos precisam de ser pesados em comparação com os benefícios de usar transferências sectoriais vinculadas como meio de acompanhar os recursos até aos serviços básicos.

Fonte: Fonte: Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento em Uganda (Williamson 2008).

4

COMO OS GOVERNOS E OS DOADORES PODEM AVANÇAR

Esta secção debruça-se sobre os ensinamentos extraídos da utilização e fortalecimento dos sistemas orçamentais nacionais e faz uma recapitulação das boas práticas já identificadas, mas no contexto de com os governos e os doadores, individualmente ou em conjunto, podem fazer progressos no espírito da Declaração de Paris. São feitas também sugestões sobre como identificar prioridades para o progresso nos países parceiros individuais, e por doadores individuais.

4.1 Abordagem geral para melhorar a captura da ajuda

4.1.1 O que impulsiona a contabilização da ajuda no orçamento?

- **Recurso ao apoio orçamental e contabilização dos fundos comuns no orçamento**

Os estudos de caso nacionais sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento destacaram as formas pelas quais o governo e os doadores, trabalhando em conjunto (sobretudo se liderados pelo governo), podem reforçar a eficácia da ajuda, incluindo a sua contabilização no orçamento. Muitas vezes, o diálogo em torno do apoio orçamental e das SWAPs constitui um enfoque valioso. Consequentemente, os avanços mais notáveis na contabilização da ajuda no orçamento têm sido através do recurso ao apoio orçamental e através da contabilização dos fundos comuns no orçamento.

- **Melhorando a gestão das finanças públicas**

As melhorias na GFP são um factor fundamental para contabilizar a ajuda no orçamento. Ao nível geral, estas melhorias podem aumentar a confiança dos doadores nos sistemas governamentais, e apoiar um círculo virtuoso no qual a integração da ajuda nos sistemas nacionais fortalece e promove uma maior integração da ajuda. Ao nível específico, as medidas para integrar a ajuda são as mesmas do sistema de GFP.

4.1.2 Desafios ao progresso

4.1.2.1 O apoio orçamental está automaticamente no orçamento

O apoio orçamental está automaticamente no orçamento na maioria, senão em todas, as dimensões. Por esta e por outras razões, faz sentido que os países parceiros criem condições favoráveis para o apoio orçamental (geral e sectorial), e encorajar os doadores a fornecer mais ajuda desta forma. Existem riscos associados ao apoio orçamental, tanto para os recebedores como para os doadores, e ambos têm interesse em desenvolver formas de apoio orçamental que reduzam estes riscos. Isto inclui procurar um equilíbrio entre operações de apoio orçamental geral e sectorial (ver ¶2.4.2).

4.1.2.2 O desafio de contabilizar a ajuda a projectos no orçamento

Contudo, o apoio orçamental tem limitações, e a ajuda a projectos tem estado a aumentar. Os problemas associados à fraca integração da ajuda a projectos ainda continuam bem patentes. O maior desafio, portanto, reside em contabilizar a ajuda no orçamento.

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 “contabilizar a ajuda no orçamento”. No entanto, é possível 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 resultados pouco concretos em termos de fazer figurar os projectos no orçamento. Isto pode ser devido, em parte, à complexidade da questão. Neste sentido, garantir que a ajuda esteja reflectida no orçamento é apenas o primeiro passo neste processo. Trata-se de um passo essencial, dado que a transparência permitirá uma melhor planificação, afectação e prestação de contas.

No entanto, é essencial que os doadores locais e o governo levem esta reflexão para além de uma mera recolha de dados, incluindo particularmente como garantir que a planificação dos projectos esteja alinhada às prioridades governamentais, como os projectos podem ser integrados na conta única do tesouro, e como a execução dos projectos pode passar pelo SMARTGOV [sistema de gestão financeira] e obedecer à Lei sobre Finanças e Propriedade do Estado. (Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Ruanda⁹)

Vários países têm-se debruçado sobre o desenvolvimento de procedimentos para gerir projectos financiados externamente dentro dos sistemas governamentais. A Tanzânia é um dos exemplos principais. Noutros casos, a integração de projectos tem sido surpreendentemente negligenciada.

O estudo do **Uganda** constata que:

Para além de aparecer 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 nos projectos não terem evoluído ao longo do tempo para acompanhar os processos de QDMP e 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 continuou 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 nacionais. (Estudo de Caso do Uganda sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento¹⁰)

A negligência da modalidade de projectos, tanto pelos doadores como pelos governos, reflecte também os incentivos contraditórios (ver a Caixa 6), que ainda militam contra a utilização dos sistemas nacionais. Qualquer estratégia para fortalecer o uso dos sistemas nacionais deve começar por identificar os obstáculos que precisam de ser ultrapassados.

4.2 Ajustar as estratégias às diferentes situações

Diferentes países têm diferentes enquadramentos institucionais, os seus governos têm preferências diferentes na forma de se relacionarem com os doadores, e os seus sistemas de GFP encontram-se em diferentes fases de desenvolvimento e reforma.

Os aspectos relevantes a considerar incluem:

- As questões relacionadas com a ajuda no orçamento são geralmente mais importantes nos países

9 Chiche 2008.

10 Williamson 2008.

mais dependentes da ajuda. 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 contabilização da ajuda no orçamento possa ser menos crítica nestes países, deverá também ser mais fácil, e os doadores deviam aproveitar esta vantagem.

- Os sectores cujos serviços públicos recebem fluxos de ajuda substanciais merecem maior atenção.
- A capacidade a todos os níveis (incluindo a capacidade da agência de ajuda) é limitada, e, de qualquer modo, as soluções técnicas não terão êxito a não ser que os incentivos sejam adequados.
- A contabilização da ajuda no orçamento deve ser considerada como parte de uma estratégia geral de GFP, o que terá uma forte influência na sequência das reformas.

O quadro analítico criado para o estudo sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento deverá servir de modelo útil para escolher e desenvolver instrumentos de ajuda, sobretudo as respectivas distinções entre as diferentes dimensões dos sistemas orçamentais nacionais, e os diferentes canais de desembolso (ver a Secção 2).

Convém analisar as dimensões que são mais importantes num determinado caso, e se as desvantagens da não-captura em algumas dimensões podem ser mitigadas por outras.

O estudo de caso de **Moçambique** contém um exemplo desta abordagem:

É imperioso reflectir sobre a urgência e a necessidade de contabilizar todos os fundos dos doadores no orçamento a todos os níveis, sobretudo 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 resolvidos. 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 fora do tesouro (embora não necessariamente fora do plano ou fora do orçamento) 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 pouco fiáveis e, portanto, incapazes de cumprir os requisitos de financiamento e de contabilidade associados a este tipo de projectos, com a fiabilidade e qualidade necessárias para garantir a sua realização em tempo oportuno. (Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento em Moçambique¹¹)

4.3 Recomendações para os Governos

4.3.1 A agenda de gestão das finanças públicas

A contabilização da ajuda no orçamento – no sentido geral de maximizar a utilização dos sistemas orçamentais nacionais – deve ser vista como parte da agenda global de reforma da GFP. A contabilização da ajuda no orçamento deve ser integrada nos programas abrangentes nacionais de reforma da GFP que estão previstos no “Strengthened Approach” do PEFA.¹² É importante que os governos divulguem os seus sistemas, destaquem as melhorias e dêem a conhecer aos doadores as suas normas de procedimento.

Prioridades de GFP para a integração da ajuda nos sistemas nacionais:

- Reforçar a **planificação transparente das despesas de médio prazo** (para colocar a ajuda “no plano”).
- Definir um **calendário claro de planificação e orçamentação** para integrar a gestão da ajuda com o processo de planificação e orçamentação.
- Melhorar a **classificação e apresentação do orçamento**, sobretudo no que respeita à Identificação precisa das despesas correntes e de capitais, mas sem criar orçamentos “correntes” e “de desenvolvimento” separados (ver a Caixa 13), e códigos de origem para permitir identificar os fundos dos doadores se necessário (ver a Caixa 12). As normas IPSAS recentemente

11 Warren-Rodríguez 2007.

12 Public Expenditure Working Group 2005.

aprovadas são relevantes neste aspecto (ver a Caixa 16).

- Aplicar **disciplina na execução orçamental** (que pode ser reforçada através de muitos dos pontos a seguir referidos).
- Estabelecer **contas únicas do tesouro, e controlo firme das contas bancárias governamentais** (ver a Caixa 15).
- Publicar **relatórios e contas em tempo mais oportuno**.
- Estabelecer **mecanismos transparentes e eficientes para financiar os governos subnacionais** (ver a Caixa 19).
- Publicar **documentos orçamentais mais transparentes** a fim de:
 - o destacar as ligações estratégicas do plano/orçamento;
 - o mostrar as fontes de ajuda para os fundos orçamentais, e os usos agregados da ajuda;
 - o promover uma revisão parlamentar mais significativa;
 - o promover uma melhor compreensão do público tanto nos países recebedores como nos países dos doadores.

4.3.2 Estratégias para a gestão da ajuda

Poucos países possuem estratégias bem articuladas para a gestão da ajuda (em contraste com 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. A preferência pelo apoio orçamental pode ser indicada, 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: o **Ruanda** está a elaborar um manual de gestão da ajuda para reforçar 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 (ver a Caixa 20), e o mesmo se passa em **Moçambique**.

4.3.2.1 As estratégias de eficácia da ajuda

- Ligam a estratégia de gestão da ajuda com uma reforma vigorosa da gestão das finanças públicas, e daí a eficácia de todos os recursos. Esta ligação começa com a definição de uma política para todo o processo orçamental, e continua através de todas as fases do ciclo orçamental.
- Abordam as responsabilidades vagas e sobrepostas em relação à coordenação da planificação e orçamentação (ver ¶3.2.4 e Caixa 13).
- Vão além da indicação da preferência pela modalidade do apoio orçamental, e especificam as boas práticas dos doadores e os procedimentos normais governamentais em relação às outras modalidades.
- Permitem um diálogo estratégico sobre o uso e a suplementariedade dos fundos da ajuda de modo a reduzir a exigência dos doadores em termos de vinculação e a micro-gestão (ver a Caixa 9, Caixa 10 e Caixa 14).

4.4 Recomendações para os Doadores

O compromisso da Declaração de Paris no sentido de aumentar o uso de abordagens programáticas deverá impulsionar uma maior integração da ajuda com os sistemas governamentais. As agências de ajuda devem rever as suas modalidades de ajuda, tanto a nível central como ao nível do país, tendo em vista o alinhamento e integração com os sistemas nacionais em cada uma das dimensões destacadas nesta Nota de Boas Práticas.

As agências devem, em particular, analisar até que medida utilizam os sistemas governamentais normais. Isto exige investir no conhecimento dos sistemas e procedimentos dos recebedores específicos, e conseqüentemente treinar pessoal da agência de ajuda. É importante ter em consideração a utilização dos sistemas governamentais nas fases iniciais do desenho de qualquer intervenção, em vez de pensar nisso depois (ver a Caixa 21).

As agências devem também melhorar a previsibilidade a médio prazo da sua ajuda, uma área onde se tem registado relativamente pouco progresso. e fornecer informação sobre o fluxo da ajuda de acordo com o ano fiscal governamental, o calendário de planificação e orçamentação e as classificações do orçamento governamental.

No geral, a maioria dos doadores precisa de ser mais séria em garantir que o compromisso das suas sedes referente à utilização dos sistemas nacionais seja posto em prática ao nível do país.

Caixa 20: Preparando uma estratégia de ajuda abrangente no Gana

O governo do Gana está em vias de elaborar uma política de ajuda abrangente, conhecida como *External Resources Mobilisation and Management Policy*. Está neste momento 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 ao Governo e aos parceiros do desenvolvimento;
- fragmentação dos esforços dos doadores (tanto empréstimos como doações) devido à falta de directrizes políticas relevantes para orientar a afectação da ajuda externa;
- falta de abrangência da ajuda incluída no orçamento;
- fraca coordenação da 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, procedimentos para o tratamento de diferentes tipos de ajuda, reportar a ajuda, divulgação da ajuda, e directrizes para melhorar os quadros de políticas sectoriais. Também especificará as funções e responsabilidades pela gestão da ajuda em todos os níveis do governo.

Fonte: Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento no Gana (Betley 2008).

4.5 Recomendações para acção conjunta

- Reconhecer a importância da acção conjunta contínua entre o governo e os doadores (ao nível geral e sectorial) para fomentar um maior uso dos sistemas governamentais. Um ponto de partida para este tipo de acção passa por alcançar um consenso comum sobre os conceitos e a terminologia relacionados com os diferentes elementos dos sistemas orçamentais nacionais e com os diferentes instrumentos de ajuda.
- Incorporar objectivos, e definir metas específicas, para um maior uso dos sistemas orçamentais nacionais, de acordo com as estratégias nacionais de gestão das finanças públicas e com as estratégias conjuntas de eficácia da ajuda.
- Reforçar a monitorização dos compromissos da Declaração de Paris, tanto internacionalmente como ao nível do país. Isto deve incluir monitorar as percentagens da ajuda a projectos que utilizam diferentes elementos dos sistemas nacionais.
- Racionalizar as bases de dados relacionadas com a ajuda e colaborar na partilha de informação sobre todos os tipos de ajuda.

Caixa 21: Enfoque profundo dos Países Baixos nos sistemas nacionais

As abordagens dos doadores variam consoante o nível de detalhe usado para definir o conceito de "ajuda no orçamento" e como medem o grau do seu alinhamento com os sistemas nacionais. O Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos desenvolveu uma abordagem sistemática para isto. O guia de procedimentos ao nível central ou *Track Record* é a ferramenta chave de avaliação para o pessoal local seleccionar as opções mais apropriadas de modalidades de ajuda nos países parceiros e constitui um bom exemplo de orientação que (a) encoraja a utilização dos sistemas nacionais, (b) faz a distinção entre as diferentes dimensões de "no orçamento".

O compromisso de longa data dos Países Baixos com as abordagens definidas pelos países parceiros para a redução da pobreza traduz-se em termos operacionais por "no orçamento sempre que possível, e extraorçamental quando necessário". O *Track Record* salienta que "alinhamento" significa coordenação e integração com o(s) processo(s) de política e orçamento do país parceiro e que isto pode ser alcançado a diversos níveis: uma modalidade de ajuda pode estar "no plano", "no orçamento" e "no tesouro".

Segundo a definição dos Países Baixos:

- **modalidades totalmente alinhadas** estão sempre totalmente "no plano", "no orçamento" e "no tesouro";
- **modalidades parcialmente alinhadas** estão "no plano" e na medida do possível também "no orçamento", embora não estejam "no tesouro";
- **modalidades não alinhadas** estão na medida do possível "no plano" e, se possível, também em grau limitado "no orçamento".

Os Países Baixos também fornecem um exemplo de boa prática ao darem formação regular sobre a GFP do país ao seu pessoal.

Fonte: Track Record User Guide (DEK 2007).

4.6 Próximos Passos: Uma perspectiva de longo prazo e uma agenda mais abrangente

Muitas medidas podem ser tomadas 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 contabilização da ajuda no orçamento irá provavelmente demorar algum tempo e exigir 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 de políticas, caso se pretenda alcançar os objectivos da contabilização da ajuda no orçamento a todos os níveis do ciclo orçamental. (Estudo de Caso sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento em Moçambique¹³)

Muitas das boas práticas em matéria da contabilização da ajuda no orçamento identificadas nesta NBP tratam-se de boas práticas gerais. A utilização dos sistemas orçamentais nacionais faz parte de uma agenda mais ampla sobre ajuda e gestão das finanças públicas. A contabilização da ajuda no orçamento não deve ser uma tarefa independente e fragmentada: deve estar integrada nos programas mais amplos de fortalecimento da GFP, e incluída nas tarefas dos fóruns gerais e sectoriais existentes para o diálogo entre os governos nacionais e os seus parceiros de ajuda.

BIBLIOGRAFIA

Produtos do estudo sobre a contabilização da ajuda no orçamento

- Mokoro Ltd (2007). Relatório Preliminar sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento. 12 Junho 2007. Pretória: CABRI e SPA.
- Carter, R. (2008). Revisão da Literatura sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento. Final 25 Março 2008. Pretória: CABRI e SPA.
- Mokoro Ltd (2008a). Relatório de Síntese sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento. Final Abril 2008. Pretória: CABRI e SPA.
- Mokoro Ltd (2008b). Nota de Boas Práticas: Utilizando os Sistemas Orçamentais Nacionais. Junho 2008. Pretória: CABRI e SPA.

Estudos de caso nacionais

Grupo A (documentos de referência):

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

Grupo B (relatórios independentes):

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

Outras referências

- Booth, D. et al (2008). Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: From Better Theory to Better Practice. Relatório de Síntese Final, Fevereiro 2008. Projecto de Investigação (RP-05-GG) para o Conselho de Assessoria da Irish Aid.
- DEK (2007). Track Record User Guide: Establishing Alignment Level, Modality Mix and Programme Profile. Julho 2007. DEK em colaboração com: DDE, DMV, DMV and FEZ.
- Governo da Tanzânia (2005). A Practical Guide to Using the Government of Tanzania Exchequer System.
- Fórum de Alto Nível (2005). Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Edição revista com metas.
- IDD & Associates (2006). Evaluation of General Budget Support: Relatório de Síntese. Maio 2006. Londres: DFID.
- International Public Sector Accounting Standards 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. Novembro 2006. Nova Iorque: International Federation of Accountants.

- Millennium Challenge Corporation (2006). Fiscal Accountability Guidelines. Novembro 2006.
- ODI (2007). Interim Report on the Uganda Division of Labour Exercise. Londres: ODI.
- OCDE (2007). 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results. Exemplar pré-publicação. Paris: OCDE.
- OCDE CAD (2006a). Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Documents 1-5. Explanatory Note, Donor Questionnaire, Government Questionnaire, Country Worksheet, Definitions and Guidance. Paris: OCDE.
- OCDE CAD (2006b). DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2. Paris: OCDE.
- Secretariado PEFA (2006). Public Financial Management Performance Measurement Framework. Washington DC: Banco Mundial.
- Public Expenditure Working Group (2005). Supporting Better Country Public Financial Management Systems: Towards a Strengthened Approach to Supporting PFM Reforms. Current Consultative Draft. Actualizado Junho 2005.
- Sida (2007). Public Finance Management in Development Co-operation: A Handbook for Sida Staff. April 2007. Estocolmo: 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. With L. Bjornstad, G. Twijukye, Y. Mahwago and G. Kabelwa. Documento de Referência 6 do Projecto ABIA para o Conselho de Assessoria da Irish Aid.

