

6º SEMINÁRIO ANUAL DA CABRI  
18 -19 de Maio de 2010, Maurícias



2010

# **Boa governação financeira: Rumo a uma orçamentação moderna**

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Reúne os ensaios apresentados no 6º Seminário Anual da CABRI, decorrido em Maio de 2010, sujeitos a uma revisão posterior. Todos os erros são dos autores e dos revisores, e o texto não constitui uma opinião mútua nem uma representação de quaisquer dos ministérios aos quais os autores estejam afectos.

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

CABRI Secretariat  
National Treasury  
Private Bag X115  
Pretoria 0001  
South Africa  
Email: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.africa-sbo.org](http://www.africa-sbo.org)

Revisão: Alta Fölscher  
Editoração: Laurie Rose-Innes  
Design e layout: Compress.dsl



Federal Republic of Germany  
The Federal Government

**giz**

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



EUROPEAN UNION

Esta publicação foi produzida com o apoio generoso do Governo da Irlanda através da Irish Aid. O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade da CABRI e não reflecte, de forma alguma, as opiniões da Irish Aid.

# Índice

Lista de tabelas e figuras	v
Siglas e abreviaturas	vi
<b>1 Boa governação financeira: Rumo a uma orçamentação moderna</b>	<b>1</b>
<b>2 Boa governação das finanças públicas em África</b>	<b>11</b>
2.1 Introdução	12
2.2 Boa governação na preparação e execução de orçamentos <i>Alta Fölscher</i>	14
2.3 Progressos rumo a ISC autónomas e profissionais: estatuto e desafios das práticas de auditoria externa em África <i>Nana Boateng</i>	37
2.4 Medidas principais necessárias para fortalecer o progresso em matéria da gestão fiscal <i>Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstad, Lincoln Marais e Aidan Keanly</i>	44
2.5 Um balanço da gestão das finanças públicas em África <i>Matt Andrews</i>	57
<b>3 Orçamentos, programas e desempenho</b>	<b>69</b>
3.1 Introdução	70
3.2 Orçamentação baseada em programas: Experiências e lições das Maurícias <i>Helene Ba</i>	71
3.3 Experiência da implementação de orçamentação baseada em programas no Ruanda <i>Aarti Shah</i>	81
3.4 Etapas iniciais da orçamentação baseada em programas no Quénia <i>Aarti Shah</i>	84
<b>4 A gestão da participação do sector privado no desenvolvimento de infra-estruturas públicas</b>	<b>89</b>
4.1 Introdução	90
4.2 Participação do sector privado para colmatar as lacunas de infra-estruturas em África <i>Mandla Gantsho</i>	92

4.3	A importância de instituições de qualidade na gestão das parcerias público-privadas	109
	<i>Alta Fölscher</i>	
<b>5</b>	<b>Contabilização da Ajuda no Orçamento</b>	<b>113</b>
5.1	Introdução	114
5.2	Criação de uma rede regional e internacional de influência sobre a utilização dos sistemas nacionais	115
	<i>Aarti Shah e Sara Fyson</i>	

## Lista de tabelas e figuras

Tabela 1: Estatísticas comparáveis de infra-estruturas	93
Tabela 2: Tarifas comparáveis para serviços de infra-estruturas	94
Tabela 3: Levantamento de necessidades de despesa com infra-estruturas	95
Tabela 4: Metas relacionadas com as infra-estruturas	95
Tabela 5: Fonte de financiamento das infra-estruturas na África sub-saariana	98
Tabela 6: Uma panorâmica dos projectos PPP em África	105
Figura 1: Necessidades de infra-estruturas por país	97
Figura 2: Compromissos de financiamento externo destinado a infra-estruturas	104
Figura 3: Sectores de investimento em IPP por país	104

## Siglas e Abreviaturas

AAA	Agenda de Acção de Acra
BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento
AFROSAI	<i>African Organisation of Supreme Audit Institutions</i> Organização Africana de Instituições Supremas de Controlo
AICD	<i>Africa Infrastructure Country Diagnostic</i> Estudo de Diagnóstico das Infra-estruturas dos Países Africanos
AFA	Autoridade Fiscal Autónoma
ATAF	<i>African Tax Administration Forum</i> Fórum Africano para a Gestão Fiscal
DEGO	Departamento da Estratégia e da Gestão Orçamentais
PdC	Plano de Contabilidade
CREFIAF	<i>Le Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d’Afrique Francophone Subsaharienne</i> Conselho Regional para a Formação das Instituições Supremas de Controlo das Finanças Públicas de África Francófona Subsariana
GDI	Grupo de Desenho e Implementação
FMIS	Sistema de gestão de informação contabilística e financeira
BGF	Boa Governação Financeira
GSM	Sistema Global para Comunicações Móveis
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Country</i> País Pobre Fortemente Endividado
IATI	<i>International Aid Transparency Initiative</i> Iniciativa Internacional para a Transparência em matéria de Ajuda
TIC	Tecnologias de Informação de Comunicação
IFMIS	Sistema integrado de informação sobre gestão financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo
ECNC	Estudo de Caso Nacional Conjunto
PBR	País de baixo rendimento
ODM	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
PRM	País de rendimento médio
MOCSAR	Ministério da Função Pública e das Reformas Administrativas
MoFEE	Ministério das Finanças e da Capacitação Económica
MoFEP	Ministério das Finanças e do Planeamento Económico
QDMP	Quadro de Despesas a Médio Prazo

AN	Assembleia Nacional
GNA	Gabinete Nacional de Auditoria
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
OBP	Orçamentos Baseados em Programas
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira
PEMSRD	Direcção de Revisão de Sistemas de Gestão de Despesas Públicas
GFP	Gestão das Finanças Públicas
SGD	Sistema de Gestão do Desempenho
PPP	Parceria Público-Privada
PSIP	<i>Public Sector Investment Programme</i> Programa de Investimento no Sector Público
GBR	Gestão Baseada nos Resultados
ISC	Instituição Suprema de Controlo
EAMS	Equipa de Apoio aos Ministérios Sectoriais
ES	Empresa do Estado
SCT	Sistema de Contabilidade do Tesouro
CUT	Conta Única do Tesouro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNECA	Comissão Económica das Nações Unidas para África
WP-EFF	<i>Working Party on Aid Effectiveness</i> Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda





# **1**

## **Boa governação financeira: Rumo a uma orçamentação moderna**

A boa governação financeira é um objectivo central dos sistemas de orçamentação modernos. Exige a existência de instituições sólidas para controlar o fluxo de fundos, sistemas de execução de orçamentos consentâneos com um Estado de direito, sistemas de contabilidade administrados com integridade, e sistemas de auditoria que garantem a qualidade da informação e dos sistemas financeiros. Acima de tudo, exige que os fundos públicos e os activos e passivos financeiros sejam geridos de modo transparente, responsável e rigoroso, em prol dos objectivos de bem-estar da nação.

Estes princípios basilares da gestão das finanças públicas (GFP) fizeram objecto do programa do 6º Seminário Anual da CABRI, decorrido nas Maurícias de 18 a 19 de Maio de 2010. Este evento emblemático anual oferece uma oportunidade para apresentar aos membros da rede e aos países participantes, os trabalhos técnicos realizados pela rede no decorrer do ano, com comunicações sobre actualidades relevantes.

Neste espírito, o seminário de 2010 dedicou algum tempo a debates sobre o estudo da CABRI relativo aos progressos realizados e obstáculos impedindo a boa governação das finanças públicas através da orçamentação e da gestão financeira. Na data do seminário, o estudo estava em curso e o seminário ofereceu uma oportunidade para apresentar as questões principais em análise e os resultados preliminares, e para consultar técnicos superiores do orçamento. Além deste debate sobre os sistemas de GFP, fundamentais para alcançar a boa governação das finanças públicas, o seminário também reflectiu sobre o trabalho da CABRI em curso relativo às áreas principais de desempenho na área da governação financeira dos orçamentos por programas, como sendo, a despesa pública de investimento e a interface entre os recursos dos doadores e os recursos nacionais no orçamento do Estado.

Os capítulos aqui apresentados correspondem às sessões no Seminário Anual, na medida em que esta publicação fornece um registo dos trabalhos apresentados. Constitui também uma obra de referência, da qual os participantes e outros poderão extrair informação e aplicá-la aos debates nos seus ambientes específicos.

## **Sistemas centrais da GFP e a boa governação financeira**

A CABRI, em colaboração com a Organização Africana de Instituições Supremas de Controlo (AFROSAI) e o Fórum Africano para a Administração Fiscal (ATAF), está em vias de realizar um estudo que culminará num ponto de situação sobre a boa governação das finanças públicas em África. O Projecto, realizado em associação com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e a Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), tem como propósito a preparação de uma declaração

sobre a boa governação das finanças públicas, que será apresentada ao apreço dos ministros africanos das finanças em 2011.

O Capítulo 2 deste volume apresenta uma síntese, elaborada por Alta Fölscher do Secretariado da CABRI, de um trabalho de investigação preparado pela equipa de investigação da CABRI como subsídio para o ponto de situação sobre a boa governação financeira através de sistemas de GFP. Kwabena Adjei-Mensah, Moses Bekabye, Alta Fölscher e Ato Ghartey integraram a equipa de investigação. A síntese inclui alguns dos debates suscitados no seminário, na sequência da apresentação do trabalho.

Esta contribuição é acompanhada de uma síntese do documento da AFROSAI, elaborado por Eszter Rapanos, sobre a boa governação financeira através da auditoria externa (por Nana Boateng do Secretariado da CABRI) e do documento do ATAF sobre a boa governação fiscal (preparado pela equipa de investigação do ATAF, composta de Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstat, Lincoln Marais e Aidan Keanly). O documento por Matt Andrews da *Kennedy School of Government* nos Estados Unidos, também apresentado durante o seminário como subsídio para o debate sobre a boa governação financeira em África, é também sintetizado pelo autor.

O princípio que subjaz ao estudo da CABRI é que a boa governação das finanças públicas só pode ser alcançada quando os processos orçamentais fundamentais resultam em serviços públicos capazes de dar resposta, através de uma despesa pública financeiramente acessível, transparente e responsável, e que financia as prioridades do Governo sem desperdícios nem corrupção.

O estudo revela que muitos sistemas de GFP em África continuam a sofrer desafios comuns a nível da consecução dos objectivos de boa governação financeira. Nas décadas após a independência, muitos países também sofreram fardos de dívida incapacitantes, baixa credibilidade dos orçamentos aprovados, vínculos fracos entre as prioridades políticas e os produtos efectivamente financiados pelo erário público, bem como custos elevados de desperdícios e de corrupção.

Mesmo assim, os Governos africanos introduziram vários mecanismos para melhorar a disciplina orçamental e associar os orçamentos às prioridades definidas nos planos nacionais e sectoriais. São poucos os países em África que não tenham encetado uma ou outra acção para melhorar ou reformar os seus sistemas de GFP. Os estudos revelam progressos positivos rumo a boas práticas de GFP com respeito a funções e sistemas específicos de GFP em muitos países. Conforme referido no Capítulo 2, o progresso é manifestado nos quadros legais fortalecidos, quadros fiscais mais credíveis, sistemas modernizados de classificação orçamental, processos orçamentais melhorados, esforços generalizados para a divulgação de informação de desempenho não financeiro e, em alguns países, melhores mecanismos para a

definição de planos sectoriais. Estes melhoramentos a montante do sistema têm sido correspondidos por reformas a jusante do processo de GFP, incluindo o maior recurso a auditorias internas baseadas nos riscos, progressos rumo à aplicação de normas nas contas do sector público, apresentação regular de relatórios intercalares e reformas dos sistemas de contratação pública.

Todavia, o progresso é dificultado por desafios generalizados um pouco por todo o sistema, como a prevalência da informalidade nos sistemas de execução orçamental, falta de transparência e sistemas fracos de prestação de contas. Nem sempre é adoptada a abordagem ideal no que respeita a reformas, levantando-se questões sobre a influência dos doadores nas escolhas das prioridades de reforma, liderança das reformas, sequência das reformas, correspondência entre as reformas e as capacidades locais e, por conseguinte, um hiato entre os planos de reforma e as alterações no terreno. Para muitos países, a fraca integração da ajuda nos recursos nacionais prejudica sobremaneira tanto os sistemas orçamentais como a eficácia das políticas orçamentais.

Os subsistemas específicos da GFP também apresentam desafios profundos. Não obstante as melhorias, os processos de planeamento orçamental continuam a sofrer fragilidades sistemáticas, a saber no que respeita à previsão do desempenho, à falta de instituições para assegurar previsões fiscais credíveis, ao elevado recurso a mecanismos extraorçamentais, às fragilidades de definição de planos de médio prazo, à fragmentação entre os planos de capital e correntes e ao engajamento político fraco com o processo orçamental formal. Conforme referido no Capítulo 2, o estudo também revela que, na média, os países africanos possuem sistemas fracos de execução orçamental, aliados a uma fraca gestão da tesouraria, fracos controlos internos e práticas contabilísticas irregulares. Embora se tenham registado progressos nas reformas dos sistemas de auditoria interna e contratação pública, o estudo indica a necessidade de serem encetadas mais acções. A implementação lenta de reformas substanciais a nível do sistema de gestão de informação financeira provoca atrasos no progresso relativamente aos sistemas a jusante em geral.

Em conclusão, o Capítulo 2 indica as prioridades para a boa governação financeira na GFP, nomeadamente a necessidade de superar as fragilidades na transparência fiscal, assumir responsabilidade pelas reformas e o devido sequenciamento das mesmas, assegurar que as capacidades em matéria da GFP correspondem às opções de ordem técnica escolhidas para executar as reformas, prestar atenção aos elos fracos na cadeia de GFP e integrar a ajuda no orçamento. Regra geral, a prioridade principal é a liderança, a apropriação, o compromisso e o envolvimento político no sistema orçamental.

## Assegurando a otimização dos recursos através dos orçamentos por programas

A boa governação financeira deve resultar na otimização da utilização dos recursos financeiros do Estado, de forma a assegurar uma melhor qualidade de vida para todos os cidadãos. Isto exige instituições que permitam a associação entre as necessidades políticas, a definição de políticas, a orçamentação, a despesa, e a monitorização e avaliação dos efeitos da despesa.

Nas últimas duas décadas, vários países têm vindo a introduzir orçamentos baseados em programas (OBP) – práticas orçamentais assentes na dotação de verbas a programas orçamentais associados a objectivos de ordem pública. A transformação para OBP representa uma ruptura radical das formas mais tradicionais de orçamentação, pelas quais as verbas são afectadas, em primeiro lugar, às estruturas (ministérios, departamentos, agências e instituições) e a insumos, como recursos humanos, bens e serviços, e aquisições de capital, sem um pleno conhecimento de como estas contribuirão para a consecução dos objectivos de ordem pública. Embora, em princípio, a transformação não represente grandes dificuldades, na prática, pode apresentar vários problemas, sobretudo no que respeita à sequência das reformas, o nível até ao qual a informação sobre o desempenho deve figurar nas decisões relativas ao orçamento, a qualidade da informação relativa ao desempenho não financeiro, a correspondência entre as estruturas de gestão da função pública e a OBP para efeitos da contabilidade, e as mudanças de capacidades que são necessárias quando os orçamentos são planeados e executados em termos de programas que tomam em consideração a informação não financeira.

Face à quantidade de países membros da CABRI que encetaram reformas de OBP e os desafios comuns acima referidos, em 2010, a CABRI iniciou um programa plurianual para conhecer melhor a OBP e o que funciona nos contextos africanos, com um estudo de caso sobre as reformas nas Maurícias em relação à OBP. Foi encetado um estudo de caso nacional conjunto por um grupo de técnicos superiores do orçamento de outros países da CABRI, coadjuvados por um investigador e o Secretariado da CABRI.

O Capítulo 3 contém uma síntese do estudo de caso, preparada por Helene Ba, com base no documento original elaborado por Adrienne Shall. A síntese é suplementada por resumos de reformas semelhantes no Quênia e no Ruanda, preparados por Aarti Shah.

Nas Maurícias, as reformas tinham por objectivo principal melhorar a eficácia e a eficiência da despesa pública. O país encetou as primeiras reformas no domínio da OBP em 2003, ao introduzir a OBP em seis ministérios piloto. Porém, na ausência de

um quadro político explícito e abrangente para a introdução da OBP, os responsáveis ministeriais tinham poucos incentivos para dar prioridade e controlar as despesas dentro dos rígidos limites orçamentais politicamente acordados. Em 2006, ao abrigo programa de reformas económicas, o governo reiniciou as reformas, desta vez num contexto do quadro de despesas a médio prazo (QDMP), como parte da gestão fiscal em geral. Assim, a OBP foi introduzida simultaneamente em todos os ministérios, acompanhada de alterações ao enquadramento legal relativo ao orçamento, às classificações orçamentais e ao plano de contas, ao processo orçamental principal e ao sistema de gestão do desempenho.

Um passo inicial importante para o programa foi a sensibilização dos membros do Conselho de Ministros, membros da Assembleia Nacional e chefes de departamento, para os convencer da necessidade das reformas. Isto teve resultados positivos, reflectidos na mudança clara de atitude para um sistema de orçamentação orientado para o desempenho com a aceitação dos funcionários a todos os níveis. Aquando da implementação, foi prestada bastante atenção à definição clara dos critérios dos programas, terminologia e conceitos, e à prestação de apoio para assegurar que fossem aplicados coerentemente. Mesmo assim, os Ministérios enfrentaram desafios no que toca ao desenvolvimento do quadro de OBP. O Capítulo 3 explica a estrutura básica da OBP nas Maurícias.

Aquando da implementação da OBP, também foi reconhecida a necessidade de alicerçar a OBP em exercícios de planeamento estratégico e de determinação de custos, modificações ao processo orçamental, documentação orçamental e quadros de controlo orçamental.

Embora as reformas estejam em curso, já se registam benefícios importantes: uma transformação na relação entre o ministério das finanças e os ministérios da tutela, com os ministérios da tutela a assumirem uma maior responsabilidade pelos seus próprios orçamentos e gastos. O painel responsável pelo estudo de caso também constatou um melhoramento na qualidade das propostas associadas a uma melhor afectação de verbas, uma maior sensibilização em relação ao desempenho e a necessidade de avançar com os objectivos políticos, como também em matéria da transparência e do acesso a informação. Porém, à semelhança da situação noutros países que encetaram OBP, continuam a existir desafios. Estes incluem a necessidade de reforçar as capacidades, actualizar os sistemas de contabilidade de informação para fazer face às exigências acrescidas, introdução de mecanismos e sistemas sólidos para monitorizar e avaliar o desempenho e utilização eficaz da nova informação nos processos de prestação de contas e fiscalização.

As resenhas relativas à situação da OBP no Ruanda e no Quênia, contidas no Capítulo 3, revelam desafios semelhantes. No Ruanda, por exemplo, é difícil prestar contas sobre as despesas reais em conformidade com os planos porque os dados sobre a formulação dos orçamentos não se apresentam no mesmo formato que os dados sobre a execução orçamental. A informação sobre o desempenho não financeiro é captada no sistema orçamental, mas não pode ser automaticamente monitorizada dentro desse sistema. A informação não financeira ainda não é utilizada adequadamente para servir de base às discussões sobre o orçamento, e um processo sistemático de monitorização do desempenho face às metas fixadas ainda não foi desenvolvido.

À semelhança das Maurícias, o Quênia confronta-se com grandes dificuldades no que respeita ao desenvolvimento de orçamentos por programas robustos. O Programa de Reforma da GFP concentrou no estabelecimento da gestão baseada em resultados como uma ferramenta de trabalho em todo o Governo em 2006/7. Em 2007/8, os técnicos do orçamento nos ministérios prepararam um orçamento por programas indicativo em paralelo ao orçamento tradicional de rubricas e linhas de itens. Após ter sido emitida a ordem exigindo que todos os ministérios apresentassem à legislatura um orçamento baseado em programas, a maioria dos ministérios adoptou a abordagem 'um programa por ministério' devido às dificuldades enfrentadas na concepção de boas estruturas de programas. Na data da preparação deste relatório, estavam a ser envidadas medidas para responder a isto, como modificações ao plano de contas, aos sistemas de informação financeira e à qualidade dos indicadores de desempenho.

Modo geral, as contribuições no Capítulo 3 ilustram a elevada importância do reforço das capacidades para implementar e utilizar reformas de OBP em simultâneo com modificações de ordem técnica, reforçando uma das conclusões principais do estudo da CABRI sobre a boa governação das finanças públicas.

## **Gestão do investimento em infra-estruturas públicas**

Os orçamentos de investimento de capital representam uma alavanca importante para o desenvolvimento em África. A qualidade dos processos para gerir a despesa em investimentos públicos – sobretudo em infra-estruturas de grande envergadura – é fundamental para assegurar uma boa relação qualidade/preço. África confronta-se com um fortes deficiências em matéria das infra-estruturas, impossibilitando que supere a dependência da ajuda e alcance o crescimento sustentado. O Diálogo da CABRI subordinado ao tema de como assegurar uma boa relação qualidade/preço em projectos de infra-estruturas, decorrido em Dezembro de 2009, tornou evidente

o interesse dos países participantes em aprender a gerir o protagonismo do sector privado nos projectos de infra-estruturas públicas de forma a assegurar que seja construtivo. A 6ª sessão do Seminário Anual da CABRI, sobre a participação do sector privado nas infra-estruturas públicas, considerou em pormenor o protagonismo e os riscos da participação do sector privado no desenvolvimento e na gestão das infra-estruturas públicas.

O Capítulo 4 contém duas comunicações apresentadas no decurso dessa sessão. Na primeira, Mandla Gantsho, Director Executivo da Nova Capital South Africa, postula que, embora o aproveitamento das competências e dos investimentos do sector privado represente um enorme potencial para o desenvolvimento de infra-estruturas públicas, existem também riscos fundamentais que devem ser considerados. A gama de opções para o envolvimento do sector privado do desenvolvimento de infra-estruturas tem-se proliferado nos últimos 30 anos, englobando desde contratos de gestão até à privatização ou alienação total. No meio destes surgem modelos híbridos, muitos dos quais introduzem capital e/ou conhecimentos privados nos projectos públicos de infra-estruturas, com potenciais ganhos em termos de eficiências e qualidade dos serviços. No entanto, também podem ter desvantagens, passando pela distorção de prioridades do governo, uma maior necessidade de supervisão, elevados custos de desenvolvimento, alguma perda de controlo, a possível perda de receitas e, na ausência de concorrência, o risco de que os ganhos previstos em termos de uma melhor relação qualidade/preço não sejam concretizados.

A segunda comunicação, um resumo da apresentação feita por Tumisang Moleke da Unidade de Parcerias Público Privada (PPP) do Tesouro Nacional da África do Sul, estabelece os requisitos essenciais para a gestão da vasta gama de possíveis acordos de parceria público-privada com vista a mitigar os riscos. De modo a gerir a participação do sector privado em PPPs, os Governos devem assegurar que existem mecanismos institucionais apropriados para a preparação de projectos, contratação pública, implementação e controlo, e devem desenvolver capacidades no centro do Governo par assegurar a devida gestão dos contratos de PPP.

## **Contabilização da ajuda no orçamento**

O último capítulo neste volume refere ao trabalho da CABRI em relação à contabilização da ajuda no orçamento, uma prioridade importante para África, conforme confirma o estudo sobre a boa governação financeira. Desde 2007, a integração da ajuda nos processos orçamentais e seu reflexo nos documentos orçamentais, tem sido uma das principais preocupações da CABRI. É importante não só para garantir que a ajuda seja empregue de forma eficaz a benefício do desenvolvimento sustentável dos países



parceiros, mas também para garantir que os recursos internos sejam aplicados com o máximo efeito, que o processo orçamental nacional seja fortalecido e respeitado e para que haja uma maior responsabilização em relação aos resultados de desenvolvimento.

A 5ª sessão do seminário anual apresentou o trabalho da CABRI no contexto das evoluções nesta área, especialmente o trabalho a nível nacional pela Parceria Global sobre os Sistemas Nacionais. A análise contida no Capítulo 5 foi elaborada conjuntamente por Aarti Shah, assessora superior afecta ao Secretariado da CABRI e Fyson Sara, da Parceria Global, e reflecte os debates tidos no decorrer do seminário para rever o progresso na utilização de sistemas nacionais e os processos que impedem ou promovem a mudança. Apresenta exemplos de países, uma análise do trabalho em curso e destaca o papel das instituições regionais e internacionais em superar os obstáculos à integração da ajuda nos orçamentos dos países parceiros.

Uma perspectiva importante aqui defendida é que, não obstante o consenso global sobre a importância da utilização dos sistemas nacionais e respectivos compromissos, as práticas no terreno ainda estão condicionadas pelas atitudes dos doadores em relação aos riscos, pela relutância de prescindir do controlo das opções de desenvolvimento, pela necessidade de atribuir resultados a determinados insumos dos doadores, e pela lentidão do progresso em modificar as regras formais sobre as abordagens relativas à gestão da ajuda nas organizações de doadores.

A análise revela que uma perspectiva demasiado rígida em relação ao risco – frequentemente em relação aos riscos fiduciários e reputacionais – dificulta a concretização dos benefícios associados à utilização de sistemas nacionais para a integração da ajuda aos recursos nacionais. De modo a poderem avaliar devidamente os benefícios e os custos da utilização dos sistemas nacionais, os doadores devem deixar de focar nos riscos e benefícios a curto prazo e adoptar uma perspectiva a longo prazo, primando pelos riscos de desenvolvimento ao invés dos riscos fiduciários.

Para que as vantagens se tornem evidentes, é necessário tempo e que os doadores alterem as suas práticas. Exige o alinhamento dos incentivos dos funcionários dos doadores à utilização dos sistemas nacionais, o que levaria à redução dos custos de transacção e ao aumento da capacidade de absorção e maior sustentabilidade. Ao utilizar os sistemas nacionais, a ajuda externa pode proporcionar incentivos fortes e dinamizar o reforço e a reforma dos sistemas orçamentais. Uma maior transparência e exaustividade, que reforcem a prestação de contas e a supervisão, são canais fundamentais pelos quais a utilização dos sistemas nacionais resultaria em melhoramentos nas finanças públicas e, em última análise, na eficácia da despesa pública.

Todavia, a utilização de sistemas nacionais, exige ajustes não somente às políticas e aos sistemas dos doadores, como também ao modo em como os países parceiros

gerem os fundos de ajuda. Em muitos casos, a contabilização da ajuda no orçamento (ou através de sistemas nacionais), independentemente da modalidade ou do tipo de ajuda, exige mudanças legislativas/regulamentares, mudanças institucionais e mudanças aos instrumentos e documentação orçamentais do país parceiro.

A gestão a ajuda pelo próprio país constitui umnexo importante para que sejam introduzidas as mudanças aos sistemas dos doadores e nacionais necessárias para a integração da ajuda nos orçamentos nacionais. A não ser que os doadores facultem informação exaustiva, abrangente e oportuna sobre a afectação e a utilização da ajuda, em formatos acessíveis aos países, e a não ser que os países introduzam sistemas para gerir essa informação a nível interno e publicá-la com as devidas associações aos recursos internos, muitos dos benefícios associados à utilização dos sistemas nacionais só serão realizados parcialmente, ou nem isso. O Capítulo 5 contém uma breve resenha das propostas sobre a transparência da ajuda.

Este capítulo também se debruça sobre o trabalho da CABRI e da Parceria Global aos níveis nacional, regional e internacional. Conclui ao fazer referência às instituições que são necessárias no seio dos doadores e nos países parceiros para que o progresso a nível da contabilização da ajuda no orçamento seja significativo. Estas incluem uma interface forte entre a unidade de gestão da ajuda e o gabinete do orçamento no país, estratégias dos doadores para gerir o riscos, em vez de os evitar, modificação das regras e procedimentos dos doadores, reforço dos conhecimentos sobre os sistemas nacionais por parte dos funcionários dos doadores no terreno e melhoramentos radicais na transparência da ajuda.

# 2

## Boa governação das finanças públicas em África

## 2.1 Introdução

A CABRI, em colaboração com a Organização Africana de Instituições Supremas de Controlo (AFROSAI) e o Fórum Africano para a Administração Fiscal (ATAF), está a realizar um projecto de investigação com vista a elaborar um ponto de situação sobre a boa governação das finanças públicas em África. O projecto, realizado em associação com o Banco Africano de Desenvolvimento e a Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), alicerçará a preparação de uma declaração sobre a boa governação das finanças públicas a ser remetida à apreciação dos ministros das finanças africanos em 2011.

A boa governação financeira constitui um elemento fundamental da capacidade dos Estados africanos para o desenvolvimento, crescimento económico e redução da pobreza. A gestão dotada de capacidade de resposta, prudente e eficiente dos recursos financeiros do continente é o que assegura que os cidadãos africanos possam aceder aos serviços de saúde, ensino e saneamento, que trabalhem e vivam em segurança, e desenvolvam os seus negócios sabendo que estão protegidos pelo estado de direito. A boa governação financeira tem as suas raízes na qualidade das instituições responsáveis pela tributação e a gestão das finanças públicas (GFP), bem como nas

funções de controlo e fiscalização do Governo, sendo estes os temas de investigação que compõem o projecto de boa governação financeira

Este capítulo contém uma síntese (por Alta Fölscher do Secretariado da CABRI) do estudo sobre a importância da boa governação financeira através dos sistemas de gestão das finanças públicas, preparado por uma equipa de investigação da CABRI, que informou o ponto de situação. A equipa de investigação integrou Kwabena Adjei-Mensah, Moses Bekabye, Alta Fölscher e Ato Ghartey. A síntese contém as conclusões dos debates realizados no 6º Seminário Anual da CABRI. É acompanhada por sínteses do relatório da AFROSAI sobre a boa governação financeira através da auditoria externa e do relatório do ATAF sobre a boa governação fiscal. O documento preparado por Eszter Rapanos sobre a auditoria encontra-se aqui sintetizado por Nana Boateng. A síntese do documento sobre os aspectos tributários foi preparada pela equipa de investigação do ATAF, composta de Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstat, Lincoln Marais e Aidan Keanly.

A última contribuição a este capítulo é uma breve resenha por Matt Andrews da *Harvard Kennedy School of Government* da comunicação que apresentou no seminário sobre temas centrais da recente história das reformas de gestão de finanças públicas em África, extraído da análise sobre as avaliações nacionais do Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira Despesa Pública (PEFA).

## 2.2 Boa governação na preparação e execução de orçamentos

*Alta Fölscher*

### **Introdução**

A gestão do orçamento, desde a preparação até à apresentação de relatórios financeiros e de desempenho, trata-se de um objectivo importante da gestão das finanças públicas (GFP). A GFP refere-se aos processos estabelecidos por lei ou regulamento, que regem a gestão do erário público através do processo orçamental, que inclui a formulação, execução, prestação de relatórios e análise (Potter & Diamond 1999 em Prakash & Cabezon 2008; Lienert & Fainboim 2010).

A boa governação das finanças públicas é alcançada quando os processos resultam em serviços públicos capazes de oferecerem respostas através de despesa pública a preços módicos, e de forma transparente e responsável, e que financiam as prioridades governamentais sem desperdício ou corrupção. Este documento é um extracto do relatório da investigação técnica sobre a situação dos sistemas de GFP em África, preparada para o projecto da CABRI sobre a boa governação financeira,

que sistematicamente avaliou os sistemas de GFP neste domínio e identificou as práticas comuns para apreciação pelos ministérios africanos das finanças.<sup>1</sup> O relatório de investigação incluiu as conclusões da sessão sobre a boa governação financeira, realizada no 6º Seminário Anual (ver caixa abaixo).

**Temas principais do debate no seminário anual subordinado ao tema da boa governação financeira**

A consulta com os membros no 6º Seminário Anual foi um ponto intercalar importante para a obtenção de subsídios sobre a boa governação financeira através da GFP. Os participantes frisaram que a investigação deveria estudar as funcionalidades existentes a nível dos sistemas de GFP e, por conseguinte, os êxitos, os desafios e as prioridades de reforma. Os debates realçaram vários desafios transversais, integrados no estudo sobre a GFP, nomeadamente:

- a importância de encontrar o equilíbrio certo entre reformas e capacidades, e o reforço das capacidades para a concretização das reformas;
- o fraco cumprimento das mudanças formais no sistema;
- o desafio de implementar sanções efectivas;
- a necessidade de implantar sistemas de controlo operacionais;
- o efeito por vezes debilitante da influência dos doadores sobre as reformas; e
- a necessidade de haver compromisso político para com as reformas tendentes à boa governação financeira a nível operacional.

Das sessões de trabalho também surgiram questões específicas a determinadas áreas, que foram estudadas durante a investigação. No que respeita à formulação de orçamentos, os participantes sublinharam a importância da previsibilidade de recursos (tanto nacionais como externos), um quadro para a afectação de recursos a nível sectorial, orientação do desempenho e um vínculo mais clara entre orçamentos e prioridades. Na fase de execução dos orçamentos, os participantes apontaram para o facto de que o papel do protagonismo do ministério das finanças é enfraquecido pela descentralização dos controlos para as agências de despesa, o que implica que o enfoque da reforma orçamental deve mudar em conformidade. O equilíbrio entre a previsibilidade dos recursos financeiros e a flexibilidade de manter a estabilidade macro-fiscal é particularmente difícil:

<sup>1</sup> Consultar o sítio web da CABRI ([www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)) para todos os documentos relacionados com o Projecto sobre a boa governação financeira.

a pressão para assegurar disciplina fiscal tem um impacto bastante negativo sobre a capacidade do orçamento de financiar programas apropriadamente. Um factor importante é o melhoramento da formulação de orçamentos. Neste sentido, o debate também realçou a importância de acertar no planeamento e na gestão de caixa. O estabelecimento de serviços de auditoria interna robustos e efectivos foi também realçado. Nos domínios da auditoria externa e fiscalização, os participantes do seminário identificaram as fragilidades dos quadros legais de auditoria externa e das funções parlamentares como parte do problema. O enfoque, porém, não se limitava ao nível institucional, tendo sido constatado também que era importante avaliar se a fiscalização, enquanto função, estava a funcionar nos países africanos e saber quais eram os factores endógenos e exógenos que contribuem para sistemas fracos de fiscalização.

## Boa governação e sistemas de GFP

Os sistemas de GFP em África enfrentam desafios comuns em alcançar os objectivos da boa governação financeira. Nas décadas após a independência, muitos países têm-se confrontado com níveis de endividamento incapacitantes, baixa credibilidade dos orçamentos aprovados, fracos vínculos entre as prioridades políticas e as acções efectivamente financiadas a partir dos orçamentos, e o custo elevado do desperdício e corrupção. Como resultado, regista-se a deterioração e até o colapso dos serviços públicos e das infra-estruturas.

Os sistemas de GFP em África funcionam no contexto da ajuda. A maioria dos países em África recebe ajuda oficial ao desenvolvimento e outras modalidades de ajuda de vários parceiros de desenvolvimento. Alguma ajuda é desembolsada em dinheiro e gerida pelos sistemas nacionais, enquanto que outra é desembolsada em modalidade extraorçamental e recebida como bens e serviços pelos governos africanos. Alguma ajuda é feita na modalidade de empréstimos concessionários e outra assume a modalidade de subvenções. Embora, tradicionalmente, a ajuda tenha sido concedida para projectos de investimento, hoje a ajuda é utilizada para financiar todos os tipos de bens e serviços, desde grandes infra-estruturas até serviços quotidianos de saúde pública e educação.

Independentemente da modalidade ou tipo, a presença de fluxos de ajuda em África cria complexidades de gestão orçamental com as quais as nações industrializadas não se confrontam.



Primeiro, a determinação de recursos disponíveis, a dotação e a utilização dos mesmos não pode ocorrer isoladamente dos fluxos de ajuda e das condições, independentemente de como forem formuladas. Isto constitui um desafio na maioria dos países, onde ainda não está bem desenvolvida a interface entre a ajuda e os sistemas de GFP. Muita desta ajuda não está contabilizada pela GFP, resultando em duplicação, desperdício e actividades insustentáveis financiadas pela ajuda. A ajuda é também insustentável.

Em segundo lugar, os sistemas de GFP também têm sido directamente afectados pelos conselhos dos doadores, condições por eles impostas e mecanismos de desembolso de ajuda. Nas últimas décadas, os sistemas de orçamentação africanos têm tido de fazer face a programas de investimento públicos (PIPs), programas de estratégias de redução da pobreza (PERP), mecanismos para o fluxo de fundos a países pobres altamente endividados (HIPC) e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs), bem como várias formas de proporcionar recursos de ajuda, como apoio orçamental, abordagens sectoriais, e fundos agrupados. Ademais, é difícil determinar se os próprios Governos terão encetado várias abordagens de reforma orçamental, como quadros de despesa de médio prazo (QDMP), na ausência da pressão dos doadores.

Porém, a primeira preocupação do projecto sobre a boa governação financeira não era saber se qualquer um destes instrumentos ou mecanismos tiveram sucesso ou não em África, mas averiguar a funcionalidade da preparação, execução e apresentação de relatórios e se estes se coadunavam com os objectivos da boa governação financeira acima referidos. O pressuposto é que os países precisam de processos técnicos sólidos para a formulação, execução, preparação de relatórios, e análise orçamental, aliados a mecanismos funcionais para a tomada de decisões, transparência e responsabilização nos orçamentos, independentemente das abordagens específicas que devam adoptar para alcançar tais blocos edificadores básicos.

Mais especificamente, a investigação centrou-se na situação vigente e nas prioridades para estabelecer as seguintes funções de preparação, execução e apresentação de relatórios em África:

- um quadro jurídico de GFP abrangente, claro e implementado, a fim que toda a despesa seja encetada com base na lei;
- funções de preparação orçamental, inclusive:
  - definição de quadros macro-fiscais com preços acessíveis, credíveis e abrangentes, utilizando previsões credíveis e metas realistas,

- utilizar estruturas e classificações orçamentais transparentes, integradas e específicas, associadas a planos de contas, preparação de relatórios e prestação de contas *ex post*,
- afectar os fundos disponíveis com base em informação correcta sobre a despesa histórica e planos de despesa sectoriais credíveis,
- definir os plafonds orçamentais e afectar fundos com base num processo orçamental disciplinado, previsível, legítimo e contestável; e
- facultar informação exaustiva, clara, útil e oportuna na documentação orçamental ao Parlamento e ao público sobre receitas projectadas, despesas e dívidas, a afectação de recursos disponíveis aos objectivos e os resultados previstos da despesa;
- funções de execução orçamental, incluindo
  - sistemas contabilísticos previsíveis, transparentes e responsáveis, para programar e gerir a despesa de caixa,
  - controlos internos operacionais para as despesas de folha de pagamentos e não ligadas à folha de pagamentos para assegurar disciplina orçamental e o estado de direito,
  - sistemas operacionais de contratação pública, ancorados num quadro legal claro, para assegurar que bens e serviços sejam adquiridos a um custo razoável, e de modo competitivo, equitativo, pontual e transparente,
  - sistemas internos de auditoria que auxiliam os executivos a identificar os aspectos mais fracos dos sistemas de controlo orçamental;
- sistemas contabilísticos e de preparação de relatórios em observância das práticas contabilísticas geralmente aceites para produzir informação financeira fiável e oportuna;
- transparência ao Parlamento e ao público durante e depois do exercício sobre a situação das finanças públicas e implementação do orçamento; e
- mecanismos robustos para integrar a ajuda nos processos orçamentais e reflecti-la nos documentos e relatórios orçamentais.

Os sistemas e as funcionalidades acima referidas são vistos como elementos fundamentais da GFP para reunir os requisitos da boa governação dos fluxos financeiros. Contudo, os estudos também revelaram que os países que conseguem introduzir uma perspectiva de orçamentação de médio prazo nos seus quadros macrofiscais, estrutura orçamental e processo orçamental, utilizam informação referente ao desempenho não financeiro para preparar orçamentos economicamente acessíveis e estáveis que aplicam os recursos de modo eficiente e eficaz. Também foi

investigado o progresso alcançado neste contexto e os obstáculos que incidem sobre a funcionalidade da orçamentação pública em África.

Este relatório não pressupõe um sistema modelo de GFP que se aplica igualmente a todos os países em África. Assenta na premissa de que os sistemas GFP devem ser apropriados ao contexto constitucional, legal, político, administrativo e cultural. Em simultâneo, este relatório parte do princípio de que existem funções e princípios ligados à GFP que todos os sistemas devem pôr em prática, independentemente do contexto, de modo a alcançar a boa governação das finanças públicas. Assim, o estudo analisa o progresso médio em relação a estas funções e princípios, ao identificar os países que mais divergências apresentam.

O estudo revela que podem existir factores positivos e negativos ligados a diferentes contextos nacionais e que importa salientar logo à partida. Andrews (2010) observa aspectos comuns entre os variáveis contextuais em cada categoria distinta de desempenho de GFP utilizando classificações de Responsabilidade de Despesa Pública e Financeira (PEFA). As suas conclusões sugerem que vários factores, em conjunto, podem contribuir para facilitar a reforma de GFP num país e, conseqüentemente, melhorar o desempenho em relação à GFP. Estes factores são: uma taxa elevada de crescimento económico; estabilidade social e política; um 'estado fiscal' que conta com receitas fiscais internas; compromissos políticos sustentados; e herança não francófona. Contudo, estes factores, em si, não explicam a emergência do espaço de reforma de GFP necessário para as reformas tendentes a melhorar o desempenho. É provável que isto tenha mais a ver com as características intrínsecas do processo de reforma e a gestão das mesmas no contexto nacional (Hedger & Renzio 2010). As evidências em relação à herança administrativa também são ambíguas, salvo que os países francófonos tendem a gozar de uma classificação mais baixa em relação aos indicadores PEFA no que respeita às dimensões de responsabilização externa (Andrews 2010). Um estudo comparativo por Lienert (2003) sugere que a execução de orçamentos e os sistemas de contabilidade nos países francófonos apresentam potenciais vantagens, embora não resultem numa melhor GFP na prática.

A preocupação aqui reside nos factores internos dos sistemas de preparação e execução de orçamentos. Porém, a boa governação financeira na preparação e execução de orçamentos depende também da boa governação fiscal, gestão sólida da dívida, e instituições de auditoria e controlo operacionais. Estes factores são abordados noutras secções deste volume.

## **Prestações em relação à reforma da GFP**

Os governos africanos introduziram vários mecanismos destinados a melhorar a disciplina fiscal e associar os seus orçamentos às prioridades identificadas nos planos nacionais e sectoriais nas últimas duas décadas. São poucos os países em África que não envidaram esforços no sentido de melhorar ou reformar os sistemas de GFP. Os estudos revelam progressos positivos rumo a boas práticas de GFP com respeito a funções e sistemas específicos de GFP em muitos países.

### **Melhores quadros legais**

A existência de um quadro legal exaustivo em matéria da preparação de orçamentos é importante para gerir o processo orçamental, atribuir responsabilidades e assegurar que todas as decisões e acções fiscais estejam ancoradas na lei. Os estudos anteriores dos sistemas anglófonos e francófonos revelaram fraquezas nos quadros legais no que respeita ao alcance e implementação. Porém, na última década, vários países têm introduzido mudanças ao quadro legal relativo aos orçamentos e à GFP, modernizando os sistemas, assegurando um melhor alcance das instituições fiscais e reduzindo algumas das diferenças entre os grupos nacionais (Lienert 2008; CABRI/OCDE 2008). As leis recentes relativas à GFP em África destacam elementos como o desempenho do orçamento, a estabilidade, a transparência e a prestação de contas.

### **Quadros fiscais mais credíveis**

Um objectivo importante subjacente dos sistemas de GFP é a credibilidade dos orçamentos. Se as regras e as instituições responsáveis pelo sistema de GFP não conseguirem atingir resultados de despesa (e receitas) correspondentes aos resultados aprovados pela legislatura, o estado de direito fica prejudicado e os alicerces da boa governação financeira são enfraquecidos. Um quadro fiscal credível é necessário para a estabilidade a médio prazo e a sustentabilidade da dívida, e norteia os compromissos políticos assumidos pelo governo. Os quadros fiscais contribuem para o processo orçamental se forem baseados em previsões realistas e incluírem todas as exigências sobre os recursos públicos.

O desenvolvimento de quadros fiscais em países africanos é fortemente apoiado pela aplicação generalizada de regras fiscais. A existência e adesão a regras fiscais implica que o orçamento é definido por constrangimentos macroeconómicos, o que o transforma numa ferramenta de estabilidade macroeconómica. A maioria dos países possui regras fiscais em matéria da despesa, das receitas, do equilíbrio orçamental e da dívida.

Face às poucas fontes de receitas e possibilidades limitadas de aceder a crédito, muitos ministérios das finanças africanos têm-se confrontado com uma forte pressão política no passado para apresentarem quadros fiscais optimistas a fim de fazer face a uma despesa mais elevada. Porém, os estudos revelam que alguns países têm conseguido preparar previsões mais realistas dos recursos disponíveis, superando assim estes desafios de longa data. Na média, porém, os países africanos prevêm a despesa agregada melhor do que a composição das receitas e das despesas. As classificações da avaliação PEFA revelam que o desempenho no âmbito da despesa agregada em África é melhor que os países avaliados pelos factores PEFA noutras partes do mundo.

### **Sistemas modernizados de classificação orçamental**

A classificação do orçamento é fundamental para determinar a qualidade do processo orçamental. Nos sistemas modernos de orçamentação, a boa prática dita que um orçamento integrado deve ser preparado de acordo com as classificações mais importantes (normalmente administrativas, combinadas com as económicas, funcionais e/ou programáticas), ou seja, que a classificação seja integrada no plano de contas para assegurar que todas as transacções sejam contabilizadas de acordo com as classificações utilizadas e que as classificações adiram às normas internacionais (Jacobs et al., 2009, PEFA, 2005). Os países africanos têm encetado reformas significativas em matéria da classificação. É bastante comum em África registarem-se progressos no âmbito das classificações orçamentais e planos de contas, sendo que muitos países utilizam classificações compatíveis com as normas internacionais. Ademais, muitos países têm feito progressos no que respeita à integração do desenvolvimento nos orçamentos correntes, assim contribuindo para um planeamento orçamental funcional.

### **Processos orçamentais melhorados**

A liderança política, o nível de centralização e a solidez do ministério das finanças, a disciplina, e resposta a tempo oportuno, o grau de participação e a transparência do processo orçamental são factores determinantes para a disciplina fiscal e a eficiência das dotações e do funcionamento do orçamento (Allen, 2009, PEFA, 2005, Holmes e Evans, 2003, Wilhelm e Krause, 2007, De Renzio, 2007). Recentemente, muitos países africanos têm introduzido reformas desta natureza nos seus processos orçamentais. Ao todo, 75% dos países avaliados em conformidade com as normas PEFA adoptam calendários (alguns com desvios menores). Os processos orçamentais são também centralizados em muitos países, com uma afectação clara de responsabilidades, recurso a regras fiscais e metas e plafonds de despesa descendentes.

## **Mecanismos melhorados para o planeamento sectorial em países seleccionados**

A participação dos sectores, ministérios da tutela e agências orçamentais na gestão estratégica de recursos, e fazer uma distinção clara entre a afectação dos recursos que pertencem ao centro (dotações de envelopes a sectores, ministérios e agências) e a afectação de recursos que pertencem aos níveis inferiores (dotação de partes desses envelopes a estratégias, programas e projectos) é fundamental para as eficiências alocativas e operacionais. Alguns países africanos têm empreendido progressos significativos no sentido de alcançar este equilíbrio. Países como Uganda, Quênia, Gana, África do Sul e Ruanda recorrem a grupos de trabalho para fazerem ou informarem soluções de compromisso em processos mais colaborativos e participativos. Embora se registem desafios significativos no que toca ao desenvolvimento de planos sectoriais credíveis, os países africanos, na média, ficam classificados acima das suas contrapartes nas avaliações PEFA, indicando que África regista um progresso mais rápido no que respeita ao desenvolvimento das capacidades sectoriais para ligar os planos aos orçamentos.

## **Esforços generalizados para disponibilizar informação sobre o desempenho não financeiro**

A orçamentação baseada nos insumos pode ser melhorada significativamente se ligar sistematicamente os insumos aos resultados alcançados. A forma mais básica de orçamentação baseada no desempenho é quando os decisores consideram informação com base nos resultados do processo orçamental. Muitos países em África informam recorrer a informação baseada no desempenho. O estudo realizado pela CABRI/OCDE revelou que 15 países utilizam metas de desempenho, 12 utilizam medidas de desempenho, 19 realizam avaliações de um ou outro tipo, 3 utilizam benchmarking para gerir o desempenho. Apenas um país no estudo (Swazilândia) não produz qualquer informação relacionada com o desempenho.

## **Reforma activa dos processos de contratação pública**

O bom funcionamento dos sistemas de aquisições significa que bens e serviços são adquiridos a preços económicos, competitivamente, com equidade e oportunamente, minimizando as oportunidades de corrupção. Muitos países africanos introduziram reformas no sistema de aquisições, tendo implementado as reformas indicadas nos exercícios de avaliação dos processos de contratação pública e alterado os quadros legais. Por exemplo, Benin, Camarões, Senegal, Uganda, Mali, Quênia e Gana adoptaram novas leis de aquisição e incumbiram nas agências de despesa a responsabilidade pela aquisição aberta, competitiva e transparente sob a égide de

novos conselhos de aquisições. Alguns criaram mecanismos de recurso e reclamações, promoveram o planeamento das aquisições e iniciaram acções de capacitação a todos os níveis de contratação pública.

### **Progresso rumo a auditorias internas do sistema baseadas no risco**

Ultimamente – em conformidade com as normas profissionais da auditoria interna – os países têm estado sob pressão para desenvolver sistemas independentes de auditoria, a abranger uma revisão crítica dos sistemas de controlo interno seguida de sugestões para melhorar os sistemas. As Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (ISPPIA), emitidas em 1992 pelo Instituto de Auditores Internos, fazem alusão à necessidade de existirem estruturas apropriadas, mandatos suficientemente amplos, acesso a informação e poder para apresentar relatórios, e a utilização de metodologias de auditoria profissional, incluindo técnicas de avaliação de risco. Os países africanos estão a progredir com bastante rapidez no sentido de estabelecer funções de auditoria baseadas no risco.

### **Progresso rumo à utilização de normas nas contas públicas**

A utilização de normas consistentes e/ou normas internacionais nas contas do sector público é importante para a transparência. Assegura que as partes interessadas interpretem correctamente as demonstrações financeiras do governo. As evidências sugerem que a maioria dos países africanos regista alguns progressos no que respeita à utilização das normas. Muito poucos países ficaram classificados entre os níveis inferiores nas avaliações PEFA sobre o uso de normas nas contas públicas – apenas 5% dos 21% países avaliados no resto do mundo.

### **Melhoramento dos relatórios intercalares**

O fluxo periódico de informação sobre a despesa efectiva no decorrer do exercício é fundamental para responder aos problemas emergentes oportunamente, para manter a disciplina na implementação do orçamento e assegurar sistemas funcionais de responsabilização interna. Tem-se registado um progresso significativo no que respeita às práticas de apresentação de relatórios em África. No que toca aos relatórios internos, o quadro PEFA visa aferir a capacidade de: desenvolver planos com base em informação oportuna e periódica sobre o desempenho efectivo do orçamento, que está disponível tanto ao ministério das finanças e ao Conselho de Ministros; monitorizar a implementação do orçamento para identificar oportunamente a necessidade de acção correctiva; e das agências de despesa para gerir os seus trabalhos. De entre os países avaliados em relação a estas dimensões, apenas o Lesoto, o Mali e a Cote d'Ivoire

receberam uma classificação inferior a 50%. Marrocos ficou melhor classificado no que toca a este indicador, seguido de Burquina Faso, África do Sul, Uganda e Botswana.

## **Desafios de GFP para alcançar a boa governação financeira**

Não obstante os progressos registados, os países africanos enfrentam desafios importantes de GFP ao procurarem desenvolver uma cultura sustentada de boa governação financeira. Isto é de esperar. Consta-se com maior frequência a percepção de que o desenvolvimento de sistemas de GFP eficazes, transparentes e responsáveis se trata de um empreendimento de longo prazo. Até nos contextos em que se registam ganhos, os países devem ser vigilantes na alavancagem dos mesmos para evitar qualquer retrocesso. Em geral, a realidade revela que a materialização do progresso em relação aos objectivos das reformas tem sido lenta e difícil de manter (Allen, 2009, Dorotinsky e Floyd, 2004, Obidegwu, 2005, Schiavo-Campo, 2009, Le Houerou e Taliércio, 2002).

Os desafios identificados no estudo inserem-se em duas categorias: fraquezas pontuais na cadeia de valor da GFP; e factores que enfraquecem ou ameaçam todo o sistema de GFP.

### **Desafios específicos**

#### **Vínculos fracos no sistema orçamental a montante**

Na média, os países africanos têm conseguido mais progressos nos sistemas orçamentais a montante que a jusante. Porém, as seguintes áreas requerem atenção.

*Necessidade de um maior foco sobre uma melhor previsão de receitas.* Embora os países africanos tenham feito progressos na credibilidade dos orçamentos com respeito aos produtos da despesa, o desempenho no que respeita à previsão do desempenho é menos positivo. A previsão realista de receitas é um pré-requisito para o bom planeamento e execução dos orçamentos. Os governos africanos devem empenhar-se em melhorar o seu desempenho no domínio da previsão das receitas, sobretudo nos países em que se registre continuamente uma diferença entre as receitas obtidas e as receitas orçamentadas.

*Os incentivos para previsões credíveis em países africanos devem ser reforçados.* Isto pode ser alcançado ao assegurar a autonomia entre as previsões e a autoridade central do orçamento e/ou ao introduzir mecanismos independentes de revisão em cada país. A documentação do orçamento deve tornar públicas as previsões e os pressupostos subjacentes.



*Deve ser evitado o elevado recurso a mecanismos extraorçamentais pouco transparentes.* Em conjunto, os resultados do PEFA, do Índice do Orçamento Aberto (OBI) e do estudo CABRI/OCDE apontam para o recurso elevado a mecanismos extraorçamentais aliados a uma baixa fiscalização legislativa e transparência com respeito aos mesmos. A prioridade de reforma para o futuro reside em avaliar a justificação pelo recurso a estes mecanismos em primeiro lugar, e assegurar a transparência dos mesmos para não minar o princípio de abrangência na preparação de orçamentos, inerente à boa governação financeira.

*Reforçar a participação política sistemática no processo orçamental.* A participação política é importante para assegurar a legitimidade e a disciplina no processo orçamental. Todavia, apenas uns 50% dos países avaliados em relação ao quadro PEFA revelaram uma participação política bem desenvolvida nas fases iniciais do processo orçamental, e em menos de metade dos países estudados pela CABRI/OCDE as divergências em relação ao orçamento eram resolvidas pelo Conselho de Ministros ou comissão ministerial. Em cerca de dois entre três países africanos, o Conselho de Ministros não participava nas decisões tomadas nas fases iniciais em relação ao orçamento. Por conseguinte, uma prioridade para a boa governação financeira em África passa por fomentar a participação oportuna e coerente da liderança política na preparação do orçamento.

*As normas indispensáveis para o planeamento a longo prazo devem ser reforçadas para se transformarem em mecanismos eficientes de orçamentação.* Muitos países africanos não divulgam qualquer informação com respeito às projecções de despesa aquando da apresentação do orçamento ao parlamento, muito embora tenham introduzido reformas no contexto do QDMP. Grosso modo, os QDMP são utilizados para propósitos internos apenas, e mesmo assim, a nível ministerial. Apenas dois países, o Mali e o Lesoto, baseiam as suas previsões numa combinação de pressupostos económicos e custo das políticas em curso e novas. Por outras palavras, o planeamento da despesa de médio prazo em África, caracterizada pela escassez de recursos, continua a ser fraco, opaco e caracterizado pela fraca prestação de contas.

*Melhor integração entre os orçamentos de capital e os orçamentos correntes.* Embora alguns países registem algum progresso, a contínua separação entre os orçamentos de capital e correntes em muitos países afecta a credibilidade dos orçamentos e as eficiências alocativas e operacionais. Nem que os países optem por desenvolver instrumentos legais distintos para aprovar a despesa de investimento e a despesa corrente, há que tomar medidas concretas para a integração dos aspectos institucionais, administrativos e de documentação.

*O reforço das capacidades a nível sectorial e dos ministérios da tutela para a elaboração de planos e orçamentação de médio prazo é fundamental.* A qualidade do processo orçamental

depende tanto dos bons processos a montante como das capacidades macrofiscais e a jusante. O desenvolvimento de estratégias com custos bem determinados em sectores caracterizados pela escassez de recursos é fundamental para a qualidade dos processos a montante. Não obstante o progresso neste domínio, as capacidades sectoriais estão aquém do desenvolvimento dos mecanismos do orçamento central, pondo em causa a qualidade dos processos em geral em muitos países africanos.

*A informação sobre o desempenho deve ser melhor aplicada.* Embora muitos países africanos afirmem que recolhem informação sobre o desempenho não financeiro associado aos orçamentos, a utilização desta informação para efeitos de orçamentação não está bem desenvolvida. A recolha de informação, sem que seja bem e coerentemente utilizada, resulta frequentemente numa qualidade fraca da informação. Os países devem aplicar mais sistematicamente a informação sobre o desempenho no orçamento.

*As demonstrações pré-orçamento devem ser utilizadas melhor para aumentar a previsibilidade, estabilidade e transparência.* As demonstrações anteriores ao orçamento são importantes no sentido que focalizam o debate sobre os aspectos macrofiscais e soluções de compromisso no orçamento. Também servem para reforçar o quadro orçamental e plafonds orçamentais de alto nível, assim contribuindo para desenvolver processos orçamentais disciplinados. Porém, são poucos os países em África que fazem uso das demonstrações anteriores ao orçamento para tomar decisões fiscais.

### **Fraquezas a jusante**

O estudo revelou que, na média, os sistemas de execução orçamental dos países africanos são frágeis, com controlos internos fracos, fraca gestão de caixa, e implementação lenta das reformas dos sistemas de gestão de informação contabilística e financeira (FMIS). Esta trata-se de uma conclusão crucial no âmbito da nossa preocupação com a boa governação financeira. Este aspecto é abordado mais abaixo. Aqui, concentramo-nos nas fraquezas dos sistemas específicos no ciclo de execução, contabilidade e reporte do orçamento.

*Em geral, os países africanos não gerem bem a tesouraria.* O recurso ao racionamento da caixa para contrabalançar as deficiências de receitas face ao orçamento aprovado é uma prática vulgarizada em África, o que mina o estado de direito no domínio da orçamentação e a capacidade dos governos de conseguir uma prestação coerente de serviços. Um primeiro passo passaria por melhorar a previsão das receitas; do lado da execução do orçamento, o impacto negativo da orçamentação com base nos fluxos de caixa pode também ser através de uma melhor gestão de tesouraria no governo, incluindo a previsão adequada dos fluxos de caixa e a utilização eficiente e eficaz dos saldos de caixa. Muitos governos africanos comprometeram-se a utilizar sistemas de tesouraria que permitam a utilização eficiente de saldos de caixa, embora

a implementação esteja muito aquém das necessidades. Os desafios associados à administração de mecanismos bancários eficientes que permitam a consolidação periódica dos saldos são muitos e variados. A não implementação desses sistemas é onerosa; a proliferação de contas bancárias e a fraca consolidação dos saldos bancários contribuem para a acumulação de pagamentos em atraso, aumento dos custos de crédito e fraco controlo da despesa. A implementação do sistema de tesouraria, visando a sua gestão transparente, deve ser uma prioridade para os governos em África.

*As práticas de planeamento e de assunção de compromissos devem ser melhoradas.* Sistemas funcionais de previsão de tesouraria, financiamento previsível das agências de despesa e ajustes transparentes de dotações aprovadas constituem a espinha dorsal da execução eficiente do orçamento e um pré-requisito necessário para uma boa preparação de orçamentos. Mesmo assim, muitos países em África ainda não implementaram sistemas robustos e transparentes para gerir a imprevisibilidade nem as deficiências de recursos sem prejudicar a execução do orçamento. O racionamento opaco, arbitrário e discricionário da tesouraria não é conducente à boa governação financeira. Neste contexto, os países africanos devem adoptar como prioridade a implementação de sistemas transparentes, previsíveis e efectivos para o planeamento e a dotação de tesouraria.

*Fracos controlos dos valores comprometidos.* Os controlos dos valores comprometidos representam elementos importantes para a credibilidade do orçamento e implementação eficiente do orçamento. Muitos países africanos não controlam apropriadamente os valores comprometidos, resultando na acumulação de pagamentos em atraso e/ou perda da credibilidade do orçamento. Existem muitos motivos por esta situação: substituição das actividades planeadas por actividades não autorizadas; divulgação tardia dos valores já comprometidos; e fracos incentivos para controlar os valores comprometidos em razão dos fluxos de caixa imprevisíveis. A implantação de controlos apropriados para os valores comprometidos em conformidade com os fundos aprovados constitui uma prioridade para as reformas em África.

*Os controlos das folhas de pagamento não são suficientemente robustos.* Os controlos das folhas de pagamento têm um efeito directo sobre a capacidade do governo de contabilizar a proporção significativa da despesa que é gasta em custos de pessoal. Em muitos países, a integração dos registos sobre o pessoal e das folhas de pagamento, assim como a actualização tanto dos registos como das folhas de pagamento são inadequados. Por outro lado, existem uns poucos países com sistemas bem desenvolvidos e em pleno funcionamento. O desenvolvimento de sistemas robustos de folhas de pagamento é uma prioridade para a boa governação financeira em África.

*Os sistemas de aquisições devem ser fortalecidos.* Nos parágrafos interiores, foi reconhecido que alguns países introduziram melhorias significativas nos sistemas de aquisição pública. Mas o estudo também revelou que muitos países africanos continuam a registar um fraco controlo das aquisições, fracos resultados e gestão débil dos processos competitivos. Como prioridade para a boa governação financeira, há que prestar atenção às reformas em matéria das aquisições públicas, em termos da transparência, instituições, prestação de contas e controlo.

*As capacidades de auditoria interna baseada em sistemas são fracas.* A correlação entre a composição da execução das despesas e a solidez dos sistemas de auditoria interna em África é significativo em termos estatísticos. Mesmo assim, a maioria dos países possuem sistemas subdesenvolvidos de auditoria interna e, sempre que haja progresso, as agências de execução prestam pouca atenção às recomendações da auditoria interna. Uma prioridade para África é de implementar sistemas melhorados de auditoria interna e desenvolver um quadro profissional de auditores internos, sobretudo face ao facto de que mais países estão a adoptar reformas que desconcentram as responsabilidades de gestão da despesa. Porém, isto só trará resultados se for apoiado pela vontade política de ultrapassar a falta de capacidade de resposta das instituições do governo em relação às recomendações de auditoria interna.

*O apoio e a capacidade de adopção de normas contabilísticas geralmente aceites são fracas.* A iniciativa tomada pela maioria dos países africanos no sentido de adoptar normas contabilísticas internacionais foi referida acima. Isto é importante para o controlo financeiro, transparência e prestação de contas. Porém, os estudos revelam que o fraco apoio a estes processos por parte dos quadros superiores e as fracas capacidades profissionais no sector público impedem a implementação dos mesmos na prática. A formação de contabilistas e especialistas de informática, e o cumprimento das normas existentes ou a adopção de normas transparentes, senão as normas internacionais, deveriam constituir prioridades de reforma.

*As reconciliações não são efectuadas com a frequência necessária.* A reconciliação dos saldos e das contas bancárias é importante para verificar a qualidade da gestão financeira e da execução do orçamento. Os estudos revelam que as reconciliações bancárias normalmente são efectuadas com mais frequência que a reconciliação e compensação das contas provisórias e adiantamentos, com muitos países a efectuar apenas a reconciliação dos saldos anuais e, mesmo assim, tardiamente. Isto tem o potencial para que recursos significativos não sejam incluídos nos relatórios, com um impacto negativo sobre a gestão e governação dos orçamentos. O melhoramento das práticas nesta matéria deve constituir um foco das reformas em muitos países. Em geral, os países africanos registam uma fraca classificação nas avaliações. O reforço

dos sistemas contabilísticos e a supervisão das práticas contabilísticas trata-se de uma prioridade importante para a boa governação financeira em África.

*As reformas dos sistemas integrados de informação sobre gestão financeira (IFMIS) devem ser fortalecidos.* Embora a automatização dos FMISs facilite as reformas a jusante na execução dos orçamentos, os governos devem assegurar que as reformas se adequam às suas necessidades, económicos e sustentáveis. Os compromissos políticos e burocráticos em relação à implementação e sustentação das soluções informáticas são imprescindíveis.

## **Desafios de carácter geral**

As áreas de preparação e execução de orçamentos nos sistemas de gestão dos recursos públicos em África enfrentam desafios importantes que impedem o progresso rumo a uma boa governação financeira sistémica e sustentada. Estes desafios não se resumem a questões orçamentais de carácter técnico, embora contenham aspectos técnicos. São, sim, de carácter político e/ou relacionados com os incentivos que norteiam os comportamentos de decisão em relação às contas públicas. Os desafios aqui apresentados são interdependentes e, frequentemente, mutuamente reforçadores.

## **Transparência orçamental**

Em termos genéricos, a transparência fiscal e orçamental é fraca, cujo reforço constitui uma prioridade importante. O parlamento e o público não possuem acesso aos pressupostos e aos modelos que sustentam os quadros fiscais, passivos eventuais e fluxos extraorçamentais para apoiar uma orçamentação responsável. Existem amplas oportunidades para os países melhorarem a disponibilidade, a cobertura e a utilidade *ex ante* da informação ao órgão legislativo e ao público através do orçamento. Esta deve ser uma prioridade de reforma.

Muitos países em África facultam pouca, se alguma, informação aos órgãos legislativos e ao público para explicar a afectação de verbas. Ainda menos países apresentam relatórios em relação à informação facultada *ex ante*. Contudo, o estudo da CABRI/OCDE revelou que a maioria dos países utiliza informação sobre o desempenho, medidas e metas no processo orçamental. A qualidade desta informação, e a utilização da mesma no processo orçamental seria melhorada se fosse divulgada ao público. Os países poderiam sequenciar o reforço das suas capacidades para melhorar a documentação orçamental neste domínio, começando com uma narrativa sobre as escolhas estratégicas em geral, por sector e por agência de despesa.

Embora muitos países africanos tenham modernizado os seus sistemas internos de classificação para poderem produzir informação multidimensional sobre o processo orçamental, são poucos aqueles ampliam esta tarefa para facultar informação

multidimensional sobre o orçamento ao Parlamento e ao público. Esta situação deve ser corrigida como prioridade.

A abertura ao público e ao Parlamento sobre o progresso relativo à implementação do orçamento e das contas públicas é fundamental para a boa governação financeira. Embora muitos países tenham registado progressos no que respeita à disponibilidade de relatórios ao longo do exercício, são poucos aqueles que os publicam. Um compromisso duradouro em relação à transparência fiscal, aliado à identificação dos meios necessários para melhorar a transparência, deve ser assumido como prioridade pelos governos africanos.

### **As deficiências na implementação**

Os estudos revelaram que, no que respeita aos sistemas de GFP e, por conseguinte, a boa governação financeira, existe um hiato entre as novas regras formais do sistema e o modo como são implementadas na prática. Esta situação manifesta-se ao mais elevado nível, onde se constata que a modernização da legislação sobre as finanças públicas nem sempre é acompanhada de novas leis relativas aos instrumentos subordinados, como sejam os regulamentos, nem da alteração às estruturas, processos e práticas operacionais. Este trata-se de um aspecto importante para a boa governação financeira em África: os países não devem introduzir leis e regras em matéria da GFP cuja aplicação seja improvável. As novas regras que sejam introduzidas devem ser acompanhadas de uma estratégia clara de implementação e um forte compromisso para com a execução das mesmas.

Também se manifesta aos níveis inferiores, onde a introdução de processos não é acompanhada de mudanças nos comportamentos. Andrews (2010) identifica diferenças sistemáticas no modo como os governos respondem aos diversos desafios nos sistemas de GFP, o principal dos quais se prende pelo facto de que a prática não acompanha a criação de processos e leis. Este tema é reflexo da diferença entre instituições *de jure* e *de facto*, o que sugere que as primeiras são menos exigentes no que respeita à adopção e modificação que as últimas. Isto torna-se evidente se compararmos a dimensão *de jure* da preparação de orçamentos nos sistemas de GFP às dimensões mais *de facto* no quadro de avaliação PEFA. Embora a classificação média da amostra de 31 países africanos cujas reformas *de jure* estudadas por Andrews fosse de 2.33, a média em relação às reformas *de facto* foi 1.9, com quase o dobro de países revelando a classificação mais baixa possível (D) na última dimensão em comparação à primeira dimensão.

Esta diferença no que respeita ao progresso em relação aos diferentes aspectos da GFP é reproduzido nos eixos a jusante/a montante e centralizado/descentralizado. Por outras palavras, os resultados médios em todos os países apontam para um

progresso inferior em relação aos sistemas a jusante de GFP, menos progresso em relação aos mecanismos *de facto* e menos progresso em relação aos processos de GFP que envolvem actores descentralizados, ao contrário dos actores centralizados (Dabla-Norris et al., 2010, Andrews, 2010). Embora cada uma destas conclusões represente uma prioridade de boa governação financeira (a necessidade de prestar atenção à aplicação aos processos a jusante e aos processos seguidos nos ministérios de tutela), um factor comum caracteriza todas as três conclusões: sistemas informais na gestão dos orçamentos e abordagens de reforma da GFP.

### **Informalidade dos sistemas de execução orçamental**

O facto de os países africanos normalmente não transformarem os seus quadros e processos legais em práticas é indicativo da longa tolerância pela informalidade (ou o contorno das regras formais) na gestão orçamental em África. Não é que, por exemplo, os controlos não existam, mas que são contornados sem qualquer consequência para os responsáveis. De acordo com Hyden (2005), a prevalência destas práticas informais, que têm o efeito de tornar os mecanismos institucionais formais menos eficazes, constituem o maior desafio para a governação na maioria dos países africanos. Estas medidas informais são frequentemente justificáveis da perspectiva do indivíduo, mas prejudicam os objectivos a nível colectivo. Também minam os esforços visando a reforma e frequentemente servem de justificação por os resistir. As reformas de GFP nos países africanos não conseguiram ainda ultrapassar esta situação.

### **Abordagens visando a concretização das reformas de GFP**

As diferenças nos níveis de progresso também reflectem as práticas de reforma de GFP. Normalmente, os processos de reforma em matéria da GFP estão centrados nos ministérios das finanças. Por conseguinte, é de esperar que o desempenho de GFP seja melhor no que respeita aos aspectos do sistema sob o controlo do ministério, como processos a montante e mecanismos *de jure*. Frequentemente, nos processos a jusante e *de facto* participam actores descentralizados, que podem não concordar com as reformas e/ou tenham sido excluídos dos processos que produzem a transformação de mentalidades necessária para mudar as práticas. As conclusões do estudo apontam para a necessidade de mudar o foco da reforma dos processos a montante para os processos a jusante, e de mecanismos *de jure* para mecanismos *de facto* de GFP. Importa destacar que também apontam para a necessidade de integrar os actores descentralizados nos debates e nos processos de reforma com maior prontidão, assim produzindo a mudança necessária em todo o espectro das instituições responsáveis pela preparação e execução do orçamento.

Um segundo aspecto relacionado com as reformas de GFP tem que ver com o papel importante dos ministros das finanças em coordenar e dirigir as reformas de GFP: sem a liderança activa deles, é improvável que as mudanças dos sistemas formais (através de leis e processos novos) alguma vez venham a ser postas em prática. O hiato significativo na implementação dos sistemas de GFP identificado durante o estudo revela a fraca liderança e apropriação pelos ministros de finanças.

Allen (2009) refere que, frequentemente, as iniciativas de reforma são financiadas em grande medida pelos doadores, o que pode dar origem a dependência nos doadores e seus consultores para que sejam estes a conceber e implementar as reformas, o que pode inibir o desenvolvimento da capacidade local e canaliza fundos para projectos que talvez não sejam apropriados nem oportunos para o país, embora sejam o que o doador sabe ou pensa que deve ser feito.

### **Sequência das reformas**

Grosso modo, a sequência das reformas não corresponde aos contextos ou necessidades dos países. Tem sido questionado, por exemplo, se a tendência para concentrar recursos escassos e fracas capacidades de reforma na implementação de um orçamento por programas num país que não possui os sistemas básicos de gestão de tesouraria e de planeamento é a forma mais correcta de agir. O facto de que o progresso nos processos a jusante tem sido mais lento que o progresso nos processos a montante dificulta a sustentação dos sistemas a montante de preparação de orçamentos e o alcance da boa governação financeira em general.

Para a boa governação financeira em África, é importante que os países resistam às reformas dos sistemas de GFP dirigidas pelos doadores, contem mais com o compromisso, os conhecimentos e capacidades locais e insistam na definição de calendários realistas para os processos de reforma.

### **Gestão dos fundos dos doadores**

A integração da ajuda no orçamento e a transparência dos fluxos da ajuda são fundamentais para a boa governação financeira em África. O estudo realizado pela CABRI em 2007 sobre a contabilização da ajuda no orçamento e as avaliações PEFA revelam desafios significativos no que toca à contabilização da ajuda no orçamento, com destaque para a frequência, a qualidade e a oportunidade dos fluxos de informação. A previsibilidade da ajuda é também essencial para a boa gestão macrofiscal e orçamental nos países parceiros de África. Neste contexto, uma prioridade para a boa governação financeira passa pelo aumento da pressão internacional para melhorar as práticas de informação sobre a ajuda e conjugar os processos de ajuda e GFP processos no país.



### **Capacidade de suster uma GFP de qualidade**

As deficiências de capacidades em termos de economistas, contabilistas e auditores estão bem documentadas e afectam as capacidades dos países no sentido de conceber, implementar e manter reformas de GFP, e executar os processos de GFP. Em todo o ciclo orçamental a aplicação dos processos exige conhecimentos técnicos escassos. Por exemplo, o estabelecimento de um processo de auditoria interna profissional e baseado em sistemas exige uma quantidade significativa de pessoas com as devidas habilitações, experiência e conhecimentos de auditoria e finanças; o desenvolvimento de FMISs automatizados exige conhecimentos de informática e de engenharia de processos; o desenvolvimento de modelos macroeconómicos e execução de análises e previsões de dívida, da situação macroeconómica e fiscal exige economistas experientes. Porém, existe uma forte escassez destes conhecimentos nos países africanos. Uma prioridade para a boa governação financeira no futuro, tem de ser o desenvolvimento e a implementação das estratégias para formar, recrutar e reter os conhecimentos especializados exigidos para o processo orçamental.

## **Prioridades para a boa governação financeira na GFP**

### **Deficiências na transparência fiscal**

Uma das maiores prioridades para a boa governação financeira em África é de divulgar informação útil, fiável, oportuna e acessível sobre as decisões fiscais e orçamentais e o estado das finanças públicas aos órgãos legislativos e ao público. Deve ser assumido o compromisso imediato de melhorar a documentação do orçamento anual e publicar a informação já existente. Sempre que essa informação não estiver disponível, a produção fiável da mesma deve ser priorizada.

### **Apropriação e sequência das reformas**

Os ministérios de finanças devem assimilar as escolhas e os processos de reforma. Para este fim, há que assegurar que os blocos edificadores da boa governação financeira acima referidos existam, que os melhoramentos sejam sequenciados correctamente e que as reformas específicas introduzidas sejam apropriadas ao país. Um segundo aspecto passa por colmatar o hiato de implementação ao desenvolver estratégias claras ligadas a prazos para a operacionalização de mudanças legislativas e novos processos.

Para a boa governação financeira em África, é importante que os países sejam mais resistentes a reformas dos sistemas de GFP lideradas pelos doadores, e contem mais com o compromisso, conhecimentos e capacidades locais, ao insistirem em prazos realistas para os processos de reforma.

## **Escolhas e capacidades de GFP**

A implantação de sistemas orçamentais e de gestão financeira robustos exige uma capacidade profissional para a operacionalizar os sistemas. As estratégias visando colmatar o hiato de implementação devem tomar em consideração as deficiências de capacidade e desenvolverem calendários realistas para a implementação de sistemas.

## **Associações fracas comuns na cadeia de GFP**

Os parágrafos acima destacam as prioridades específicas para a boa governação financeira na GFP. Estas incluem:

- melhorar as práticas e capacidades de previsão de receitas;
- reforçar os incentivos para previsões credíveis;
- desistir da aplicação difundida de mecanismos extraorçamentais opacos;
- integrar os orçamentos de capital e correntes;
- desenvolver capacidades críticas de planeamento estratégico e orçamentação de médio prazo a nível dos sectores e dos ministérios;
- aplicar com maior eficácia a informação sobre o desempenho;
- utilizar demonstrações pré-orçamentais para apoiar a disciplina no processo orçamental;
- implementar os processos de TSA;
- melhorar as práticas de planeamento e compromissos de tesouraria;
- fortalecer os controlos dos compromissos;
- desenvolver controlos mais robustos das folhas de pagamentos;
- fortalecer os sistemas de aquisições;
- reforçar a capacidade para uma auditoria interna eficiente baseada em sistemas;
- melhorar o apoio à implementação de normas contabilísticas coerentes;
- efectuar reconciliações bancárias e outras com maior assiduidade; e
- reforçar a gestão das reformas dos IFMIS.

Estas prioridades têm que ver com o melhoramento de determinados elos sistémicos na cadeia de valor de GFP. Nem todos se aplicam a todos os países, mas é importante que lhes seja prestada atenção em muitos países. É imprescindível que os países avaliem a robustez técnica os seus sistemas de GFP e identifiquem as deficiências principais para depois as corrigir.

## **Liderança política e apropriação, compromisso e participação no sistema orçamental**

A liderança política das reformas da GFP e a vontade pública de fazer executar as regras formais e exigir a responsabilização vertical é fundamental para a boa governação financeira. Mas os estudos revelam que a situação em África é normalmente o contrário, onde o engajamento político com o sistema de GFP é caracterizado precisamente por contornar os sistemas formais, o que pode ser destrutivo. Assim, é importante desenvolver a participação transparente, sistemática e responsável pelos actores políticos nos orçamentos e no sistema de GFP. Isto deve ser apoiado pela vontade política e compromisso dos ministros das finanças no sentido de fazer aplicar as regras do sistema formal e exigir a prestação de contas.

## **A integração da ajuda no orçamento**

Uma das maiores prioridades para a boa governação financeira em África é a plena integração da ajuda nos processos orçamentais, a contabilização da ajuda no orçamento, e assegurar que as instituições de supervisão participem nas decisões sobre as opções e as escolhas. Este aspecto é particularmente relevante para os países que recebem elevados níveis de ajuda.

## **Referências**

- Allen R (2009) *The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries*. FMI Documento de Trabalho 09/96. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in África?* Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018. Harvard: Harvard Kennedy School.
- CABRI (Collaborative África Budget Reform Initiative) (2008) *Relatório de Síntese: Contabilizando a Ajuda no Orçamento*. Pretória: CABRI.
- CABRI/OECD (2008) *Survey of budget practices and procedures*. Disponível em [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org).
- Dabla-Norris E, Allen R, Zanna L-F, Prakash T, Kvintradze E, Lledo V, Yackovlev I & Gollwitzer S (2010) *Budget institutions and fiscal performance in low-income countries*. FMI Documento de Trabalho WP10/80. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- De Renzio P (2007) Working in the twilight zone: Senior budget officials and the politics of the budget process. In CABRI (ed.) *2006 Publicação do Seminário Annual*. Pretoria: Collaborative África Budget Reform Initiative.
- Dorotinsky W & Floyd R (2004) Public expenditure accountability in África: Progress, lessons and challenges. In Levy B & Kpundeh SJ (eds) *Building state capacity in África: New approaches, emerging lessons*. Washington DC: Banco Mundial.
- Hedger E & De Renzio P (2010) What do public financial management assessments tell us about GFP reform? ODI Background Note. London: ODI.

- Holmes M & Evans A (2003) *A review of experience in implementing medium term expenditure frameworks in a PRSP context: A synthesis of eight country studies*. London: Overseas Development Institute.
- Hyden G (2005) *Making public sector management work for África: Back to the drawing-board*. African Development Bank Economic Research Working Paper. Tunis: Banco Africano de Desenvolvimento.
- Jacobs D, Hélys J-L & Bouley D (2009) IMF technical note: Budget classification. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Le Houerou P & Taliercio R (2002) *Medium-term expenditure frameworks: From concept to practice. Preliminary lessons from África*. Washington DC: Banco Mundial.
- Lienert I (2003) *A comparison between two public expenditure management systems in África*. IMF Working Paper 02/03. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Lienert I (2008) Inherited budget practices and medium-term expenditure frameworks in Francophone and Anglophone África. In CABRI (ed.) *Embedding Medium Term Budgeting Practices*. Pretoria: Collaborative África Budget Reform Initiative.
- Lienert I & Fainboim I (2010) *Reforming budget system laws*. IMF Technical Notes and Manuals. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Obidegwu C (2005) *The medium-term expenditure framework: The challenges of budget integration in SSA countries*. África Region Working Paper Series No. 82. Washington DC: Banco Mundial.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Program) (2005) *PEFA: Public financial management performance measurement framework*. Washington DC: PEFA Secretariat.
- Potter B & Diamond J (1999) *Guidelines for public expenditure management*. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Prakash T & Cabezon E (2008) *Public financial management and fiscal outcomes in sub-Saharan African heavily-indebted poor countries*. WP/08/217. Washington DC: Banco Mundial.
- Schiavo-campo S (2009) Potemkin villages: 'The' medium-term expenditure framework in developing countries. *Public Budgeting & Finance* 29: 1–26.
- Wilhelm V & Krause P (eds) (2007) *Minding the gaps: integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability*. Washington DC: Banco Mundial.

## 2.3 Progressos rumo a ISC autónomas e profissionais: estatuto e desafios das práticas de auditoria externa em África

*Nana Boateng<sup>1</sup>*

A prestação de contas em relação à aplicação do erário público tem sido uma preocupação de muitos governos africanos desde a independência. A prestação de contas refere ao facto de que as acções e decisões dos funcionários públicos devem ser submetidas a controlo que, por sua vez, é um ingrediente essencial para concretizar os objectivos do governo de prestar serviços aos cidadãos e reduzir a pobreza. A prestação de contas abarca tanto a justificação política pelas decisões e acções, e a responsabilização, por parte dos quadros superiores, pela implementação das tarefas convencionadas de acordo com critérios de desempenho pré-seleccionados (Day &

---

<sup>1</sup> Esta trata-se de uma síntese de uma comunicação preparada para o estudo conjunto da CABRI/AFROSAI/ATAF sobre a Situação da Boa Governação das Finanças Públicas em África (consultar Rapanos 2010). A documento completo pode ser acedido no site [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org).

Klein, em ECA 2003: 8). A apresentação de relatórios deve fazer objecto de disposições claras em leis promulgadas, com balanços e contrabalanços, e mecanismos de controlo e ser executada na prática.

Porque razão os executivos devem procurar criar instituições supremas de controlo (ISC) fortes, e como podem alcançar este objectivo? Quais são os progressos registados em África neste contexto, e quais são os desafios associados? Este sumário visa apresentar a situação actual no que respeita às práticas de auditoria e os desafios enfrentados pelas ISC em África.<sup>2</sup> É feita referência às competências e às interações entre as ISC, aos mecanismos de controlo e às entidades do governo, tendo em linha de conta as diferenças entre os modelos judiciais (francófonos) e de Westminster (anglófonos) no que respeita à prestação de contas. As conclusões assentam, grosso modo, nos estudos levados a cabo pela Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo (AFROSAI).<sup>3</sup>

## O papel das instituições supremas de controlo

Tipicamente, as ISC são agências autónomas incumbidas com a promoção do controlo através da avaliação do desempenho das entidades governamentais. Podem também desempenhar um papel importante ao auxiliar o órgão legislativo a supervisionar a gestão do erário público e exigir a prestação de contas dos funcionários públicos. As ISC avaliam as operações do governo, a saber a informação financeira e de desempenho; o cumprimento das leis e regulamentos; e a eficiência e eficácia das práticas operacionais e estruturas e sistemas em vigor. Face à competência com que foram incumbidas, relacionada com o controlo dos mecanismos de controlo interno e cumprimento das leis e regulamentos, também contribuem para a prevenção de fraude e corrupção pelas instituições governamentais. Finda a auditoria, as ISC emitem relatórios de auditoria, salientando as áreas que precisam de atenção da parte do órgão legislativo ou de outras entidades. Os relatórios contêm recomendações destinadas a ajudar as entidades do governo a melhorar a gestão e o desempenho (ECA 2003: 27).

Ao estudar o papel principal da auditoria externa na promoção da prestação de contas, os seguintes eventuais efeitos do trabalho das ISC foram considerados cruciais:

2 O documento e esta síntese focam exclusivamente na auditoria externa. A auditoria interna é tema do documento e síntese sobre a gestão das finanças públicas.

3 Os estudos incluem: (a) Questionário da AFROSAI sobre o Reforço de Capacidades (realizado no período 2009–2010), preenchido por 21 países membros da AFROSAI-F (CREFIAP), 12 países membros da AFROSAI-E, e 5 países de expressão árabe; (b) Questionário sobre Relatórios de Actividades da AFROSAI-E para 2009, completado para 21 países; e (c) Questionário sobre a Boa Governação Financeira (durante Abril de 2010), completado por 8 países membros da AFROSAI-E, 10 países membros da AFROSAI-F (CREFIAP) e 4 países de expressão árabe.

- promoção de uma maior transparência das finanças públicas;
- minimização da má gestão e corrupção, uma vez que os ministérios e entidades do governo a todos os níveis sabem que as suas transacções financeiras podem ser auditadas a qualquer momento;
- contribuição para a utilização mais eficiente de fundos em determinadas áreas, assim aumentando a eficácia do orçamento público; e
- introdução de modificações no sistema, a longo prazo, ao divulgar casos de corrupção e assim contribuir para mudar a cultura subjacente. (Santiso 2007; GTZ 2007)

Os auditores externos são primordialmente responsáveis por três tipos de auditoria: financeira, de conformidade e de desempenho. À luz das reformas substanciais do sector público, na prática, a auditoria deve concentrar-se cada vez mais na auditoria baseada nos riscos, o que exige um maior ênfase no planeamento das auditorias e nos controlos de fraude e internos. As ISC não funcionam em isolamento do governo. Até uma ISC profissional e adequadamente financiada pode tornar-se ineficaz se o governo não introduzir mecanismos para a utilização e acompanhamento dos relatórios de auditoria. Os quadros legislativos dotando as ISC de autonomia devem ser conjugados à vontade política de exigir a prestação de contas da parte dos funcionários públicos.

## **O estatuto e o desafios das ISC**

O modelo Westminster ou parlamentar (normalmente aplicado em países anglófonos) e o modelo judicial (aplicado em países de expressão francesa, portuguesa e árabe) de prestação de contas são as duas práticas principais seguidas nos países africanos. A maioria das ISC em África executa auditorias em conformidade com as normas da Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo (INTOSAI). Contudo, a aplicabilidade das normas depende do mandato e das práticas de cada ISC e dos diferentes sistemas pelos quais se regem. Por exemplo, na maioria dos países anglófonos, a auditoria externa destina-se a garantir a exactidão das demonstrações financeiras apresentadas pelo governo e/ou cada entidade do Estado. Num sistema judicial, a auditoria concentra-se mais nas funções de contabilidade pública, no que respeita à legalidade das despesas ou o cumprimento das leis e regulamentos (Lienert 2003). Por outras palavras, regra geral, a auditoria destina-se a comprovar a conformidade das operações financeiras, uma vez que demonstrações financeiras nem sempre estão disponíveis nem fazem parte da auditoria.

O que se segue é uma síntese das práticas seguidas e dos desafios enfrentados pelos países africanos na execução das suas funções de auditoria.

### **Autonomia das ISC**

As ISC devem poder funcionar com autonomia e sem interferência dos órgãos executivos do governo. Mas, a restrição dos fundos atribuídos às ISC é uma ferramenta aplicada pelos órgãos executivos ou pelos ministérios das finanças para influenciar o funcionamento de uma ISC. O Estudo do Orçamento Aberto (OBI 2008) revelou que 10 países de expressão inglesa (50) e 11 países membros da AFROSAI-F (CREFIAP) (52%) não gozavam de autonomia, representando este o maior desafio na região. Na maioria destes casos, constatou-se que os órgãos executivos participavam na aprovação dos orçamentos das ISC sem qualquer controlo efectivo dos Parlamentos. Todavia, quase todos os países de expressão árabe apresentavam a autonomia financeira necessária.

A influência exercida pelo executivo na designação e remoção do director da ISC é outro elemento que pode prejudicar a eficiência da instituição. O facto de o director da ISC poder ser designado e removido sem o consentimento dos órgãos legislativos e judiciais pode incidir sobre a prontidão e liberdade do director dessa ISC a divulgar os aspectos mais prementes. Em alguns países como no Uganda, por exemplo, existe a garantia que o director da ISC só poderá ser demitido com a aprovação de um órgão especial – um tribunal ou uma comissão.

### **Quadros legais e políticos**

Os quadros constitucionais/estatutários/legais revestem-se de grande importância pois são neles que as competências, as funções e a autonomia das ISC estão consagradas. Os países que introduziram leis actualizadas recentemente em matéria da auditoria incluem 7 membros da AFROSAI-E (Uganda, Quênia, Tanzânia, África do Sul, Lesoto, Serra Leoa e Gana) e 6 membros da AFROSAI-F (CREFIAP) (Burundi, Guiné (Conakry), Madagáscar, Níger, Djibouti e Costa do Marfim). Mas em muitos países, a legislação regendo as competências das ISC não foi actualizada recentemente. Leis que previssem uma autonomia financeira e operacional ampla seriam úteis para as ISC. Embora alguns países membros da AFROSAI-F (CREFIAP) tenham passado por algumas dificuldades ao procurar estabelecer um código deontológico, tendo 12 países (57%) indicado que não possuem um tal código, a maioria dos governos da AFROSAI-E e dos países de expressão árabe possuem um código deontológico legislado.

### **Responsabilização das ISC**



À semelhança de todas as demais entidades públicas que aplicam fundos públicos, as ISC devem ser sujeitas às regras contabilísticas; ou seja, as ISC devem prestar contas pelo seu desempenho através de auditorias externas independentes, acompanhadas de monitorização sistemática e apresentação de relatórios. Vinte e dois por cento das ISC da AFROSAI-F (CREFI AF) publicam relatórios sobre o seu desempenho. Nos países anglófonos, 53% fazem-no, e nos países de expressão árabe, este valor é 60%. Assim, a prestação de contas por parte das ISC é uma área que deve ser aprofundada na maioria dos países africanos.

### **Prestação de informação pública**

A disseminação pública dos relatórios de auditoria contribui para um governo mais transparente. Também mantém o público informado e promove um processo de tomada de decisões informadas no seio do governo, um factor fundamental para o bom funcionamento de qualquer Estado. No que toca à disseminação livre pelas ISC dos seus relatórios de auditoria ao público, todos os países de expressão árabe e 86% dos países membros da AFROSAI-E indicaram que essa liberdade existe de um modo ou outro. A situação no que respeita aos países da AFROSAI-F (CREFI AF) já é menos positiva, com apenas 43% dessas ISC a publicar relatórios.

Os formatos dos relatórios públicos, e os processos seguidos para que sejam divulgados ao público divergem significativamente entre países. Alguns produzem relatórios resplandecentes, distribuídos ao público, e/ou são colocados no sítio web da respectiva ISC para consulta pública. Em muitos outros países, apenas uma síntese do relatório anual é disseminada ao público. Na Tunísia, por exemplo, a ISC prepara e dissemina um extracto do relatório anual no seu sítio web. Outros países empregam uma prática semelhante mas, no caso da Argélia, o relatório da ISC (Tribunal de Contas) não tem sido publicado desde que o presidente em exercício assumiu o poder em 1999.

Com a introdução do registo electrónico de transacções, os governos devem poder produzir relatórios financeiros periódicos (pelo menos anuais) com relativa facilidade. Mas, mesmo assim, a auditoria das entidades públicas apenas cada 3–5 anos é uma prática comum nos países da AFROSAI-F (CREFI AF) e nos países de expressão árabe. Por conseguinte, os relatórios de auditoria nestes países são emitidos normalmente mais de 24 meses após o fim do exercício. Recentemente, os países membros da AFROSAI-E têm registado melhorias significativas neste domínio. Em 2009, 79% das ISC conseguiram apresentar relatórios ao Parlamento nos 12 meses após o fim do exercício.

Frequentemente, as ISC limitam-se a enviar os seus relatórios ao Parlamento. Aliás, em alguns países, até esta comunicação não existe por completo (Van Zyl, Ramkumar

& de Resio 2009). Assim, há que criar canais formais de comunicação, os pormenores dos quais devem ser incluídos na política de comunicação da respectiva SAI. Há que criar condições para estabelecer canais de comunicação com o Parlamento, as comissões de contas públicas/supervisão, a sociedade civil, os órgãos judiciais e outras entidades relevantes. As organizações da sociedade civil, a saber os órgãos de comunicação, os sindicatos, as associações comunitárias, os líderes religiosos e as organizações não governamentais têm um papel extremamente importante a desempenhar na promoção da boa governação e prestação de contas, e a participação das mesmas deve ser promovida apropriadamente. O Ruanda e a Tanzânia oferecem algumas melhores práticas neste domínio.

### **Inteligibilidade e utilidade dos relatórios**

Os relatórios de auditoria devem responder às necessidades de determinadas partes interessadas. A ausência de relatórios amigos do utente, compreensíveis e relevantes resulta indubitavelmente na perda de eficácia das ISC. As partes interessadas incluem os parlamentares, as comissões de contas públicas ou supervisão, os ministros, os contabilistas e o público em geral.

Sempre que disponíveis, os relatórios são repetitivos e descrevem as constatações em demasiado pormenor. Embora se registem melhorias em alguns países, ainda há muito a fazer para que os relatórios respondam às necessidades dos utentes e produzam os resultados preconizados.

### **Acompanhamento das recomendações**

Há que introduzir mecanismos que assegurem o acompanhamento contínuo das constatações da auditoria e prestar garantias sobre o progresso da implementação das recomendações. Os mecanismos de acompanhamento devem incluir a ISC e o Parlamento. Esta é uma área importante merecedora de atenção na região. Até os países que aplicam o sistema parlamentar ou Westminster nem sempre possuem uma comissão de contas públicas no Parlamento que desempenhe correctamente as suas funções de supervisão.

### **Ferramentas de auditoria**

Quase todas as ISC adoptaram as normas da INTOSAI para a publicação dos seus relatórios. Porém, as ISC confrontam-se com problemas a nível da aplicação dessas normas por um motivo ou outro. A falta de capacidades técnicas e conhecimentos inadequados das normas foram citados como desafios significativos com que as ISC se deparam. A monitorização da qualidade do trabalho e do grau de cumprimento com as normas é importante. Os estudos revelaram que apenas seis (32%) dos países

membros da AFROSAI-F (CREFIAP) possuem sistemas ou mecanismos de garantia de qualidade. Na zona de expressão árabe, este valor ascende aos 60%, enquanto que na região da AFRSOAI-E o valor é também baixo, com apenas 35% das ISC dotadas de mecanismos funcionais. Ademais, a prática e os sistemas de revisão externa pelos pares não estão generalizados nesta região.

## **Auditoria do desempenho**

Os desafios enfrentados pelas ISC começam com o carácter especializado da auditoria dos resultados. A prática da auditoria dos resultados e diferentes países revela divergências significativas a nível das competências, da organização e dos métodos aplicados. As directrizes que regem a auditoria dos resultados não podem abarcar todas as abordagens, métodos e técnicas possíveis; por conseguinte, não existem directrizes específicas para as equipas. Os resultados dos estudos revelam que alguns países de expressão árabe e membros da AFROSAI-E que possuem auditorias dedicadas dos resultados. Auditorias dos resultados são realizadas rotineiramente na Tunísia, o Senegal está em vias de estabelecer uma unidade dedicada, e as ISC do Botswana, Quénia, Maurícias, Suazilândia, Zimbabwe, Uganda e Serra Leoa têm registado progressos no que toca à execução de auditorias de desempenho.

## **Conclusão**

Ultimamente, as ISC em África têm registado um progresso significativo ao transformarem-se nas organizações autónomas e profissionais previstas pela INTOSAI. Muitas boas práticas e exemplos foram identificados, e estes podem ser partilhados e utilizados para propósitos de aprendizagem. Em simultâneo, existe a necessidade de realçar alguns dos pré-requisitos essenciais para que as ISC funcionem optimamente, conforme identificado na Declaração de México sobre a Autonomia das ISC. Embora existam diferenças entre países africanos em termos dos sistemas de prestação de contas, os desafios enfrentados pelas ISC parecem ser semelhantes.

As ISC devem estar dotadas de recursos humanos e financeiros suficientes para poderem desempenhar bem as suas funções. Recomenda-se que os quadros legislativos e/ou as competências das ISC devem incluir disposições para satisfazer aos seguintes princípios:

- as ISC devem estar dotadas de autonomia financeira e administrativa, assegurando que possuem a liberdade para planear e executar as suas actividades sem influência do executivo;

- devem ser criados mecanismos claros de responsabilização para as ISC, de modo a que possam ser responsabilizadas pelo desempenho eficaz das suas funções;
- os resultados das auditorias devem ser comunicados e apresentados ao Parlamento no prazo de 12 meses após o fim do exercício;
- devem existir condições apropriadas para a comunicação e gestão das partes interessadas, para que as ISC possam comunicar e coordenar os seus esforços com as respectivas partes interessadas, incluindo as comissões de supervisão, organizações da sociedade civil, outras instituições relevantes e o público; e
- devem existir mecanismos eficientes para permitir o acompanhamento contínuo das recomendações pela ISC e pelas agências de supervisão (com destaque para o papel do Parlamento e comissões de contas públicas).

## Referências

- UNECA (Comissão Económica das Nações Unidas para a África) (2003) *Public sector management reforms in África: Lessons learned*. Addis Ababa: Development Policy Management Division.
- GTZ (Public Finance and Administrative Reforms) (2007) *Sustainable public finance through boa governação financeira*. Disponível em: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0594.pdf>
- Lienert I (2003) A comparison between two public expenditure management systems in África. *OECD Journal on Budgeting* 3(3).
- OBI (Open Budget Initiative) (2008) *Open Budget Survey 2008*. Washington DC: International Budget Partnership.
- Rapanos E (2010) Report on external audit practices in África: Status and challenges. Pretoria: AFROSAI.
- Santiso C (2007) *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=982663>
- Van Zyl A, Ramkumar V & De Renzio P (2009) Responding to the challenges of supreme audit institutions: Can legislatures and civil society help? *U4 Issue* 2009(1): 13. Disponível em: <http://www.U4.no/document/publications.cfm>

## 2.4 Medidas principais necessárias para fortalecer o progresso em matéria da gestão fiscal

*Joseph Ayee, Odd-Helge Fjeldstad, Lincoln Marais e Aidan Keanly<sup>1</sup>*

Os Estados devidamente capacitados e responsáveis são actores importantes para ultrapassar os desafios do desenvolvimento global. A criação de instituições num Estado democrático constitui um objectivo contínuo e de longo prazo. Os governos africanos reconhecem que a mobilização de receitas é fundamental para alcançarem este objectivo e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). A boa governação fiscal e sistemas tributários mais eficazes são fundamentais para o desenvolvimento sustentável em virtude de poderem: mobilizar a base tributária nacional como mecanismo de base para permitir que os países em desenvolvimento evitem a depender da ajuda ou uma única fonte de receitas; reforçar a legitimidade do governo ao promover a prestação de contas para com os contribuintes, administração

---

<sup>1</sup> Esta trata-se de uma síntese de uma comunicação preparada para o estudo conjunto da CABRI/AFROSAI/ATAF sobre a Situação da Boa Governação Financeira em África.

eficiente do Estado e boa gestão financeira, e conseguir uma partilha mais equitativa dos custos e benefícios da globalização.

O Fórum Africano para a Administração Fiscal (ATAF) tem concentrado a sua investigação na boa governação financeira (BGF) com respeito às receitas em África sobre a mobilização dos impostos ao invés de sobre a mobilização de receitas ou recursos. Isto porque considera a captação de impostos um aspecto importante da agenda de edificação do Estado, além de aumentar as receitas, as eficiências económicas e o nível de conformidade. Por outras palavras, a Boa Governação Fiscal representa um ingrediente essencial da Boa Governação Financeira. No cerne de ambas encontram-se não apenas a mobilização e aplicação judiciosa de recursos para promover o desenvolvimento e, assim, alcançar os ODM, como também as medidas e as estratégias destinadas a promover a responsabilização, a transparência e a confiança. Na verdade, não pode existir a Boa Governação Financeira sem uma Boa Governação Fiscal.

Esta síntese aborda as seguintes questões estudadas:

- quais são os meios que regem a Boa Governação Fiscal (história da tributação, quadro de governação, regras, incentivos e práticas) e como se pode fomentar a responsabilização e a transparência?
- Quais são os produtos da Boa Governação Fiscal (instituições, factores que impulsionam a reforma fiscal, mobilização de receitas aos níveis local e nacional) e como promovem a eficiência, a responsabilização e a transparência?
- Quais são os resultados da Boa Governação Fiscal (novas formas de prestação de serviços pelas administrações fiscais, novas culturas organizacionais, maior mobilização de recursos, reforço da cultura de conformidade através da sensibilização pública)?
- O que tem sido o impacto da Boa Governação Fiscal (fortalecimento da capacidade de mobilização de recursos pelo Estado, mais responsabilização, transparência e participação do Estado e da sociedade no que toca à tributação)?
- Quais são os maiores desafios para a Boa Governação Fiscal?
- Quais são as áreas prioritárias da Boa Governação Fiscal e quais são as implicações políticas para a Boa Governação Financeira?
- Quais são os aspectos principais que devem fazer objecto de estudos futuros sobre a governação fiscal em África?

## **Tendências principais em matéria da governação fiscal em África**

### **Interesse renovado em matérias tributárias**

A proliferação de reformas fiscais e as novas leis introduzidas pelos Governos africanos tem conduzido a uma tendência generalizada de renovado interesse em matérias tributárias. Este engajamento não é apenas o resultado de uma maior sensibilização do nexa entre a tributação, a edificação do Estado e a responsabilização, como também do reconhecimento dos factores impulsionadores das reformas fiscais. Estes incluem: a família fiscal internacional, a saber o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, as agências de desenvolvimento bilateral, consultores internacionais em matéria do fisco e ONGs; a família fiscal africana, consistindo em, por exemplo, o ATAF e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD); convenções, acordos e declarações internacionais; e a Associação Mundial dos Contribuintes, com sucursais em quatro países africanos. Estes factores impulsionadores foram complementados por diversos instrumentos legislativos adoptados por países africanos. É provável que este renovado interesse em questões de carácter tributário seja mantido em virtude da realização pelos Governos africanos de que a auto-suficiência exige sistemas fiscais reforçados, o que implica uma cultura de confiança entre o Estado e os cidadãos, aliada a uma maior responsabilização a transparência por parte dos Governos.

### **Reforma da administração do fisco**

Regista-se uma maior apreciação da importância das reformas da administração do fisco em geral. Um novo foco nestas acções de reforma coloca relativamente menos ênfase sobre a simples expansão da cobrança de impostos ao concentrar-se mais em como os impostos são cobrados, e como isto pode contribuir para os objectivos gerais de edificação do Estado de melhor governação tributária governação fiscal.

A reforma da administração tributária tem sido caracterizada pelos seguintes cinco aspectos:

- Reforço geral das capacidades de administração do fisco.
- Mudança da agência tributária de organização por tipo de imposto para organização por funções principais e, mais recentemente, organização por segmentos de contribuintes com a criação de Unidades de Grandes Contribuintes, organizadas, em termos de funções, em conformidade com segmentos unitários de impostos. Não obstante todo isto, a reorganização

noutras áreas administrativas, como o estímulo dos funcionários através de acordos de gestão do desempenho, tem sido muito mais lenta.

- Actualização e ampliação das tecnologias de informação de comunicação (TIC), com o objectivo de melhorar a gestão e a análise dos dados; reduzir os custos de conformidade, redução do campo de manobra para corrupção e conluio, e melhoramento da monitorização. Embora se tenham registado êxitos, a maioria dos projectos de TIC não alcançou os objectivos por causa de atrasos, fraca integração com os processos existentes, fraca implementação e falta de conhecimentos tecnológicos por parte dos quadros.
- Melhoramento dos serviços prestados aos contribuintes, com destaque para a educação e sensibilização dos contribuintes; redução dos custos de conformidade e adopção de uma orientação para o cliente. Embora se tenha registado uma mudança de atitudes nalguns países, a falta de avaliações pormenorizadas sugere que o progresso efectivo tem sido limitado.
- Autonomia da administração do fisco em relação aos regulamentos que regem a função pública, com vista a reduzir a interferência política, aumentar a flexibilidade no que respeita à contratação e despedimento de funcionários, aumentar as remunerações e melhorar as condições de trabalho. Isto deu origem à criação de autoridades fiscais semi-autónomas (AFA) em 15 países africanos. A literatura revela que, embora as AFA tenham conseguido melhorar o desempenho a curto prazo, em muitos casos esses ganhos têm provado ser difíceis de manter uma vez ultrapassada a urgência inicial de reforma.

Embora 15 países africanos tenham estabelecido ARA, os restantes 39 países africanos reestruturaram as suas administrações tributárias centrais no seio do ministério das finanças com o objectivo de as tornar mais efectivas e eficazes. Para efeitos do estudo, a comparação entre as duas formas de administração tributária em África, exemplificadas pelos serviços tributários dos Marrocos e da África do Sul não revelou quaisquer diferenças notáveis entre eles em termos de eficácia e capacidade de cobrança de impostos.

### **Reforma da estrutura tributária**

Os académicos afirmam que, historicamente, a estrutura tributária tem ocupado um lugar de destaque na maioria dos debates sobre os impostos. Desde a década de 1980, o objectivo tem sido alcançar a neutralidade económica (ou seja, minimizar as distorções económicas provocadas pelos impostos) e aumentar a cobrança de



impostos. Em termos práticos, isto resultou em que as seguintes medidas fossem adoptadas em todos os países africanos:

- Substituição dos impostos sobre as trocas comerciais para os impostos sobre bens e serviços, em particular ao introduzir impostos sobre o valor acrescentado.
- Esforços no sentido de alargar a base tributária. Contudo, a base tributária já fraca em África sofre erosão em virtude dos elevados níveis de informalidade, concessões excessivas de preferências e isenções fiscais às indústrias de extracção, a incapacidade para combater a fuga ilícita de capital para paraísos fiscais, e os abusos de preços de transferência pelas multinacionais.
- Simplificação generalizada dos códigos tributários e descentralização das funções de cobrança de receitas.
- Promoção dos benefícios de promoção do bem-estar das indústrias extractivas em países africanos ricos em recursos naturais através da assinatura de iniciativas internacionais de boa governação e combate à corrupção, tais como o Processo de Kimberley, a campanha 'Publicar o que se Paga', e a Iniciativa de Transparência para as Indústrias Extractivas.

### **Receitas fiscais instáveis**

Não obstante as reformas, as tendências no que respeita às receitas tributárias no continente africano estão longe de serem positivas. Embora a média das receitas tributárias como percentagem do PIB em África tivesse registado um aumento no inícios dos anos de 1990, esta situação foi causada pelas receitas provenientes dos recursos, que desviaram as atenções dos Governos das receitas provenientes de modalidades de impostos menos populares do ponto de vista político, como os impostos sobre os rendimentos de pessoas singulares e pessoas colectivas. Ou seja, o cabaz de impostos em muitos países africanos é desequilibrado – contam excessivamente com um conjunto muito reduzido de impostos para gerar receitas.

Como resultado destas fraquezas, existe o consenso que a mobilização de recursos pode ser aumentada ao expandir a cobrança para incluir mais fontes de receitas. Isto exige um aprofundamento e diversificação da base tributária.

### **O nexó entre os impostos e a boa governação**

Uma tendência crescente em África é que se está a compreender o nexó entre os impostos e a boa governação, sabendo que o sistema tributário pode contribuir para melhorar o nível de governação através de três canais:

- Processos de interesse comum, que asseguram que os governos são incentivados a promover o crescimento económico em virtude de dependerem dos impostos e, assim, devem promover a prosperidade dos contribuintes.
- Processos relacionados com a capacidade do Estado, o que exige que os Estados desenvolvam um aparelho burocrático complexo para a cobrança de impostos, visto dependerem dos impostos, sobretudo os impostos directos. Isto poderá dar origem ao melhoramento generalizado da administração pública.
- A cobrança de impostos pode promover a participação política dos contribuintes e levar a que estes exijam determinados serviços e uma melhor prestação de contas do Governo em contrapartida pelos impostos pagos, através de conflitos de curta duração ou um aumento duradouro de engajamento político. Assim, os governos são obrigados a responder às exigências dos cidadãos para assegurar o cumprimento do pagamento dos impostos e assim garantir as receitas do Estado.

O nexu entre a tributação e a boa governação em África deu origem a debates sobre o vínculo apropriado entre os impostos pagos e os serviços prestados aos cidadãos, o reforço das parcerias entre as autoridades tributárias e a sociedade civil, e o combate à corrupção fiscal na administração tributária (um fenómeno difuso em muitos países) para estabelecer legitimidade.

## **Recomendações**

O estudo avança as seguintes recomendações para a Boa Governação Fiscal, com implicações sérias para a Boa Governação Financeira.

### **Combate à evasão fiscal**

Em muitos países africanos com um sector informal diversificado, regista-se a evasão fiscal por parte dos pequenos e grandes contribuintes. Este é um enorme desafio. Mesmo assim, podem ser aplicadas modalidades práticas para incluir o sector informal na base tributária. Por exemplo, a Argélia aplica um imposto sobre métodos indiciários aos empresários informais. Igualmente, a Zâmbia introduziu um 'imposto base' de taxa fixa nas zonas rurais, acompanhado do 'imposto presuntivo' 3% sobre as receitas de grupos em áreas urbanas. Também introduziu uma 'licença de venda ambulante' aos comerciantes da rua. Convém salientar que as microempresas podem ser tributadas através de um 'imposto sintético fixo', nos termos do qual pagam uma taxa fixa baseada na actividade comercial e uns outros parâmetros de fácil

computação (por exemplo, localização e equipamentos). Assim, as micro empresas ficam sujeitas a um esquema tributário simples e fácil de implementar, cuja cobrança pode ser feita pelas autoridades locais, uma vez que foi concebido como recurso local.

### **Impedir os fluxos ilícitos de capital**

A comunidade internacional e os Governos africanos devem envidar esforços para impedir a saída ilícita de capitais de África, principalmente para paraísos fiscais e instituições financeiras no mundo ocidental. As empresas que praticam a evasão fiscal, principalmente através da atribuição de preços comerciais errados, são colocadas na lista negra e processadas. Igualmente, os cidadãos de países africanos que entram em conluio com essas empresas, e por vezes servem de fachada, podem ser multados para os desencorajar. Todas as oportunidades que dão origem ao fenómeno da fuga de capital ilícito devem ser travadas, e mecanismos fortes de controlo devem ser introduzidos através de legislação apropriada e outros incentivos.

### **Combate aos preços de transferência**

O combate ao abuso dos preços de transferência exige que os países africanos desenvolvam medidas legislativas específicas, adaptadas aos seus sistemas jurídicos e contextos económicos, além de reforçar os conhecimentos administrativos necessários para fazer aplicar as respectivas medidas. Cabe aos Governos africanos decidir criteriosamente a quantidade de recursos que deve ser atribuída ao combate aos preços de transferência. Face aos constrangimentos de capacidade existentes, e os valores consideráveis de receitas em jogo, é necessário adoptar uma abordagem pragmática, adaptada aos meios administrativos e institucionais disponíveis no país.

### **Gestão eficiente do sistema tributário**

A gestão eficiente do sistema tributário permite ao sector público mobilizar recursos para o desenvolvimento económico. Também gera confiança na gestão das finanças públicas, sendo esta uma componente importante da boa governação. Não obstante os esforços envidados no sentido de alargar a base tributária e reduzir a evasão fiscal, muitos governos africanos necessitam de tomar mais medidas para obter resultados satisfatórios.

O sistema tributário em muitos países africanos é pouco equitativo. Frequentemente, é visto pelos cidadãos como sendo injusto, difícil de entender, e que não reflecte a capacidade de pagamento dos contribuintes. Na análise tributária, a equidade de um sistema tributário é normalmente dividida em equidade horizontal e vertical. A equidade horizontal exige que as pessoas em situação semelhante sejam tratadas de modo semelhante, enquanto que a equidade vertical exige que as pessoas em

situações diferentes recebam um tratamento diferenciado. A incapacidade das autoridades tributárias de cobrar impostos das pessoas mais ricas ou de grandes empresas é frequentemente devido à utilização de centros financeiros *offshore* (ou seja, paraísos fiscais ou 'jurisdições de sigilo'), o que facilita a evasão fiscal e tem consequências graves tanto para a produtividade das receitas como para a equidade dos sistemas tributários em África. A governação fiscal e, aliás, a governação das finanças públicas serão reforçadas se a equidade na execução e administração tributárias forem melhoradas.

### **Combate à corrupção fiscal**

O combate à corrupção fiscal no seio das administrações fiscais é uma prioridade para criar legitimidade. A corrupção prejudica as opiniões em relação aos impostos e às receitas fiscais. É menos provável que um funcionário que aufera de uma remuneração apropriada aceite subornos. Um outro desafio é que os especialistas em matérias fiscais são aliciados pelo sector privado, que frequentemente oferece salários e condições de trabalho muito melhores que o sector público. Cabe aos governos africanos encontrarem soluções, incluindo pacotes salariais para administradores fiscais diferentes daqueles oferecidos aos outros funcionários públicos. Porém, constata-se que o recurso a bónus e metas de receitas podem contribuir para reduzir a qualidade e causar frustrações entre os administradores fiscais, sobretudo entre os quadros superiores e os quadros operacionais. Ademais, a redução dos custos de cumprimento fiscal ajuda com o desenvolvimento do sector privado e reduz o valor do suborno que um contribuinte deve estar disposto a pagar para evitar pagar imposto. Igualmente, as oportunidades para suborno são reduzidas ao reduzir a quantidade de vezes que o contribuinte deve interagir com os funcionários fiscais, e ao introduzir códigos fiscais transparentes.

### **Eliminação das preferências fiscais**

Se o recurso a incentivos fiscais constitui uma forma custo-eficaz de ultrapassar os impedimentos ao investimento depende das condições e características de investimento do país de acolhimento. Modo general, é melhor concentrar nos impedimentos efectivos ao investimento e visar resolve-los directamente. Dar resposta aos impedimentos não fiscais pode ser uma política mais eficaz para atrair investimentos do que procurar ir ao encontro dos incentivos fiscais oferecidos por outros países, sobretudo se esta última opção desencadear uma corrida a isenções generalizadas e um regime *de facto* de taxa zero. Ao oferecer um regime fiscal atraente aos investidores, os Governos africanos deve apostar na transparência, certeza e previsibilidade do tratamento fiscal, e tomar medidas para reduzir os custos de

cumprimento (por exemplo, através das sensibilização dos contribuintes e agilização dos pagamentos) antes de isentar os investidores internacionais de todas ou algumas das suas obrigações fiscais.

As receitas perdidas por incentivos fiscais ao investimento, como reduções fiscais, isenção de uma parte dos lucros, e zonas de comércio livre, tendem a exceder em larga margem os custos das receitas calculados antes de a concessão ser concedida. Em particular, os países frequentemente subestimam as oportunidades e conhecimentos de planeamento fiscal aplicados pelas multinacionais para poderem gerir e ampliar o alcance do alívio fiscal inicial a actividades e lucros não previstos inicialmente. O aumento da dependência sobre outros impostos e a necessidade de aplicar medidas de protecção da base tributária colocam uma pressão adicional sobre o sistema fiscal. Concomitantemente, a concorrência entre os países para atrair investimento móvel cria pressão para que se continue a conceder incentivos fiscais dirigidos. Face a esta situação, é necessário desenvolver um grau de cooperação entre países para evitar uma corrida contraprodutiva para as mais baixas taxas fiscais sobre os lucros. Isto aplica-se sobretudo aos países interligados por acordos de comércio livre que, provavelmente, são os que mais concorrerão para o capital móvel. Havendo cooperação regional, a prioridade dos políticos deve ser de reduzir as preferências fiscais mais danosas, como férias fiscais e incentivos à exportação. Seria necessário implantar um quadro de acompanhamento e um sistema informático para pôr em pratica um acordo nestes moldes.

### **Melhoramento da mobilização de receitas**

A maioria dos países africanos enfrenta dificuldades com as políticas e administração fiscais. Em simultâneo, devem melhorar a mobilização de recursos para financiar programas de desenvolvimento económico ambicioso e cumprir as metas dos ODM. Da perspectiva da governação, não é apenas o alcance das metas de cobrança de recitas que é importante, como também como as obrigações tributárias são executadas. Se as metas de receitas forem alcançadas, mas a cobrança for aplicada utilizando medidas severas, ilegítimas e coesivas, isto não é Boa Governação Fiscal. Algumas autoridades tributárias em África, com a do Uganda, da Tanzânia e da Zâmbia, argumentam que as metas de receitas que lhes são impostas pelo ministério das finanças são frequentemente demasiado elevadas e pouco realistas, face à estrutura tributária em vigor. Assim, para alcançarem as metas, vêem-se obrigadas a 'ir à caça no jardim zoológico', o que implica de as empresas mais acessíveis e com menos ligações políticas estão mais expostas a acções mais severas e auditorias fiscais quasi-legítimas.

A insuficiência das receitas é o factor que mais contribui para os défices orçamentais e fraca disciplina orçamental. Embora os países como o Benin, o Malawi, a Nigéria e a África do Sul conseguem cumprir e até ultrapassar as metas definidas, outros, como o Burquina Faso, o Gana e as Maurícias ficam muito aquém das metas de mobilização de recursos. As deficiências no sistema de cobrança de impostos – evasão, corrupção, abuso e aplicação incorrecta de isenções fiscais, interferência política e a fraca capacidade das administrações fiscais – representam a causa basilar do insucesso. Em resumo, a previsibilidade da mobilização de recursos constitui um *sine qua non* da Boa Governação Fiscal e da Boa Governação Financeira.

### **Medidas para desenvolver uma cultura de pagamento de impostos**

Devem ser introduzidas medidas para promover uma cultura de pagamento de impostos, entre elas as seguintes:

- Os Governos devem afastar a percepção alimentada pelas empresas e pelos indivíduos que o pagamento de impostos não lhes traz qualquer vantagem em termos de serviços e infra-estruturas de qualidade para o sector público e privado.
- O custo de evasão dos impostos e o risco de ser apanhado deve ser visto como sendo elevado pelos contribuintes, e sanções devem ser aplicadas quando a evasão é detectada.
- As administrações fiscais devem tratar os contribuintes como clientes em vez de ‘suspeitos de criminosos’.
- Campanhas de sensibilização bem definidas e bem executadas pelas administrações fiscais, ao recorrer aos meios de comunicação e às novas tecnologias podem contribuir para assegurar que os contribuintes percebam e aceitem cumprir as suas obrigações. Na África do Sul e na Zâmbia, por exemplo, as campanhas de sensibilização dos contribuintes têm contribuído para aumentar a sensibilização do público e o cumprimento voluntário.

### **Cobrança de impostos sobre os recursos naturais**

Os vastos recursos naturais (em particular, petróleo, gás e minerais) já constituem uma fonte essencial de receitas para muitos países africanos. Contudo, existem provas de que, nos países africanos, as receitas provenientes dos recursos naturais são muito inferiores às de muitos outros países. Vários factores contribuem para esta situação, embora seja difícil retratar a situação inequivocamente. Os contratos assinados normalmente contêm cláusulas de confidencialidade a serem observadas pelas empresas, governos, investidores e bancos em questão. Modo geral, os aspectos

a considerar não se limitam à corrupção. Os governos defendem que não podem tornar públicos todos os pormenores relativos às indústrias extractivas e que têm pouca influência sobre as empresas. Os países entram em concorrência pelos escassos conhecimentos administrativos e técnicos necessários para a extracção dos recursos. Mas a falta de conhecimentos jurídicos e de negociação contribuem sobremaneira para a redução das receitas tributárias provenientes dos recursos naturais. Face a estes desafios, o FMI e o Banco Mundial devem ajudar os países africanos a reforçarem as suas capacidades para estes poderem (re)negociar os contratos e assim tributar as indústrias extractivas.

### **Compreender o carácter político dos impostos**

Embora os aspectos técnicos da reforma tributária sejam importantes, uma compreensão da sustentabilidade das reformas é impossível sem possuir um conhecimento de como as reformas tributárias obtêm a sua legitimidade. Uma vez que os impostos afectam os incentivos e a distribuição em simultâneo, a reforma tributária deve assentar num grau de consenso social de que a política é do interesse colectivo e/ou é necessário que o Estado esteja em condições de convencer aqueles que questionam a afectação das verbas. Embora seja necessário adoptar uma abordagem tecnocrática e desenvolvimento institucional no que tange às reformas tributárias, isto será insuficiente se o carácter político dos impostos for descurado.

### **Conclusão**

Na última década, tem-se registado algum progresso no que respeita à governação tributária em África, em particular através da simplificação das estruturas, leis e regulamentos tributários, e pelo reforço das capacidades da administração fiscal nalgumas áreas. Porém, ainda existe muito espaço para melhoramento. Os Governos e as administrações tributárias reconhecem sempre mais que a concretização da auto-suficiência fiscal em África exige:

- a participação mais ampla dos cidadãos, das organizações da sociedade civil, do sector empresarial e dos meios de comunicação no que respeita aos assuntos relacionados com a tributação, o que deve passar pelo aprofundamento do diálogo entre estes intervenientes e o Estado;
- um estreitamento dos vínculos entre os impostos pagos e os serviços prestados, assim reforçando o contrato social tributário entre o Estado e a sociedade;

- esforços contínuos no sentido de modernizar e reforçar as capacidades das administrações fiscais; e
- a consolidação do engajamento africano nas acções internacionais de combate à fuga ilícita de capitais para impedir que prejudique as bases tributárias dos países africanos.



## 2.5 Um balanço da gestão das finanças públicas em África

*Matt Andrews*

Será que a gestão das finanças públicas (GFP) em África tem vindo a adquirir solidez? Até que medida é que os sistemas africanos de GFP ora em vigor promovem uma GFP eficaz? Onde residem os próximos desafios e como podem ser superados? Um estudo recente responde a estas perguntas, a partir de uma análise do desempenho, pelos países, em relação às avaliações do Quadro relativo às despesas públicas e à responsabilidade financeira (PEFA), para identificar temas centrais na situação actual de GFP em África (ver Andrews 2010). Os temas foram extraídos de dados quantitativos e qualitativos obtidos de PEFA de 31 Governos centrais, até meados de 2008, e contam uma história em duas partes: (a) a nível dos processos de GFP; e (b) a nível dos países.

## Temas a nível dos processos de GFP

A análise dos dados sugere que:

- Os países africanos são mais eficientes na preparação dos orçamentos do que na execução dos mesmos;
- a prática não acompanha a criação de processos e leis; e
- os processos funcionam melhor quando os actores estão concentrados, mas são fracos quando estão descentralizados.

O primeiro tema revela que os processos de preparação orçamental são comparativamente mais fortes que os processos de execução e controlo orçamental em todos os países africanos. No jargão da GFP, estes são designados ‘processos a montante’, que são mais fortes que os ‘processos a jusante’, o que pode representar o *problema a jusante* na GFP em África.

O segundo tema é mais complexo, e revela que, em geral, todos os sistemas de GFP em África registam deficiências a nível da implementação – embora existam leis e processos, esses raramente afectam o próprio comportamento. O tema revela uma nova diferenciação institucional entre reformas *de jure* e *de facto*; embora a legislação e os procedimentos registem melhoras, a implementação fica muito aquém das expectativas. Isto é designado de *problema de facto*.

O terceiro tema apresenta ainda mais especificidades, sugerindo que os processos são mais fortes se a implementação for conduzida por um número reduzido de actores. Quanto mais actores estiverem envolvidos, sobretudo se estes não estiverem afectos a entidades centrais à GFP, como a direcção do orçamento ou o tesouro, mais fracos são os processos. Isto pode ser designado de *o problema de desconcentração de actores*.

## Temas a nível dos países

Os dados revelam uma diferença substancial na solidez da GFP entre países, cuja diferença é suficientemente significativa para se inserir em diferentes ‘categorias de desempenho da GFP’. Os países que integram as diferentes categorias são muito diferentes uns dos outros, confrontando-se com diferentes desafios.

Os países nas categorias inferiores possuem dimensões fracas a todos os níveis: todas as áreas registam desafios e é difícil saber onde começar. Os países que se inserem em uma ou duas categorias mais elevadas reforçam as dimensões de GFP a montante, de carácter *de jure*, e centradas no engajamento de actores concentrados.

Este parece ser o desafio que procuram ultrapassar. Os países nas categorias mais elevadas revelam áreas de GFP mais fortes a montante, *de jure* e concentradas, cujo desafio reside em reforçar outras dimensões a jusante, *de facto* e desconcentradas.

Foram identificados cinco factores para justificar a inserção dos países nas diferentes categorias:

- os países em crescimento apresentam uma GFP mais forte;
- a estabilidade promove o progresso no domínio da GFP;
- os países com maiores fontes de receitas nacionais, não associadas aos minerais, possuem uma GFP mais forte;
- períodos prolongados de reformas abrangentes promovem o progresso em relação à GFP; e
- (possivelmente) a herança colonial influencia a situação.

É necessário aprofundar a validade destes factores e explicá-los em mais pormenor; é possível que sejam todos reflexão de aspectos mais fundamentais. Os países de categoria mais elevada, com uma GFP mais sólida, tendem a apresentar a maioria, senão todos, os factores ‘positivos’ – taxas elevadas de crescimento, situação política estável, maiores receitas de fontes nacionais mas não associadas aos minerais, períodos mais longos de reforma e um legado anglófono. Os países na categoria mais baixa, com uma GFP mais fraca, apresentam poucos, se alguns, destes factores – baixas taxas de crescimento, situação política instável, menores fontes de receitas nacionais, não associadas aos minerais, períodos de reforma mais reduzidos e um legado francófono.

A mensagem é simplesmente que as características nacionais influenciam a solidez da GFP. Uns países estão mais avançados que outros em termos gerais porque apresentam factores positivos e favoráveis. Integram as categorias superiores africanas, subindo degraus na escada do desempenho de GFP. Outros países confrontam-se com realidades contextuais que minam quaisquer eventuais reformas. Os seus processos e resultados de GFP são fracos, e integram as categorias mais baixas, com dificuldade em passar os degraus mais baixos da escada do desempenho de GFP. Isto levanta a seguinte questão para todos quanto pretendem encetar reformas: Será que o contexto é suficientemente estudado ao conceber as reformas, e como?

## **Temas das reformas anteriores, reflexões sobre o futuro**

O contexto não é devidamente estudado antes de serem empreendidas reformas, sendo que os 31 países apresentam semelhanças no que respeita às reformas

empreendidas. Tipicamente, as reformas consistem em subgrupos dos mesmos ‘produtos’ internacionais de reforma, apostam na participação das entidades centrais, concentradas, como as direcções do tesouro, direcções do orçamento, e agências e angariação de receitas e de contratação pública, com acento na reforma fundamentada na alteração das leis e dos processos formais.

À luz deste debate, e recorrendo às novas teorias institucionais sobre a mudança isomórfica, é sugerido que, embora a abordagem de reforma ora aplicada tenha produzido leis e agências centrais fortes, é menos adaptada para fazer face aos eventuais desafios noutras dimensões. Também ‘funciona’ em países com ambientes favoráveis, mas não produz uma GFP sólida em contextos mais desfavoráveis. Para responder às dificuldades associadas aos países apresentando contextos menos favoráveis, processos *de facto* fracos a jusante e desconcentrados, as abordagens de reforma a serem adoptadas no futuro devem:

- focar menos nos aspectos técnicos e primar pelo ‘espaço de reforma’;
- menos concentração, mais alcance e cobertura; e
- menos semelhanças, mais adequação ao contexto.

As medidas de reforma devem primar pela criação de ‘espaço de reforma’, em vez de enveredar pelas reformas de ordem técnica. Para que as reformas sejam internalizadas, novas ideias têm de ser ‘aceites’, ‘autorizadas’ (por mecanismos formais e informais) e ‘valorizadas’. Para isto, há que promover a mudança endógena, ao invés de motivar e introduzir as reformas de fora para dentro. As ideias podem vir de fora, mas devem ser implementadas somente se existir o ‘espaço de reforma’ que o permita.

A participação nas reformas de GFP não deve ser limitada a grupos restritos de actores a nível do Governo central. Uma abordagem baseada no diálogo com múltiplos intervenientes deve substituir as reformas prescritivas promovidas por actores externos, assim assegurando um compromisso alargado para com as reformas. A participação alargada estimula o apoio e a procura por reformas de GFP, valorizando assim o ‘espaço de reforma’.

As reformas de GFP necessitam de uma maior contextualização, e devem ser moldadas em função das realidades políticas, sociais e económicas de um país. As fragilidades contextuais – como os factores acima referidos – não devem ser vistas como meros ‘riscos’ susceptíveis de prejudicar as tentativas de reforma baseadas nas ‘melhores práticas’, mas sim como factores cruciais para a concepção das reformas e determinação do alcance, do ritmo e da ambição da reforma. Em última análise, muitos contextos não são tão complexos ao ponto de não permitirem a simples importação de reformas, e requerem uma abordagem que permita a aprendizagem

pela prática (através da concepção experimental) como forma de identificar as reformas mais apropriadas ou adequadas.

A apresentação de reformas não ortodoxas pode indicar uma concepção mais apropriada, sobretudo nos países que apresentam contextos complexos. Em conclusão, isto pode suscitar perguntas sobre o que isto significa para países e organizações doadoras que tenham aceite os modelos ortodoxos e universais. O diagnóstico de PEFA, aplicado por Andrews (2010) para a obtenção de dados, ilustra um tal modelo. Porém, os temas principais emergentes do estudo levantam dúvidas em relação à adequação geral do mesmo para África, se os países adoptarem regras mas não as executarem? Quão relevante é o modelo, se for adoptado rotineiramente por agentes em discussões concentradas com doadores, mas não por aqueles cujas vidas quotidianas são informadas pelos aspectos políticos e sociais e convenções sociais locais?

## **Referência**

Andrews M (2010) *How far have public finance management reforms come in Africa?* Faculty Research Working Paper Series RWP10-018, Harvard Kennedy School of Government, Cambridge MA.



# 3

## Orçamentos, programas e desempenho

## 3.1 Introdução

As reformas da orçamentação baseada em programas (OBP) são comuns em toda África. Elas envolvem a introdução de uma dimensão de programas no sistema de classificação de orçamentos, habitualmente para além da existente classificação administrativa, económica ou de linhas de itens. Isto permite que o orçamento seja atribuído a objectivos programáticos e/ou que as partes interessadas comparem as dotações orçamentais com os objectivos abrangentes ou específicos a sectores e instituições do governo. Existem diferentes opções para usar uma classificação de programas. Os programas podem estender-se por instituições ou a classificação pode funcionar a nível de um sector ou instituição (noutras palavras, a nível sub-administrativo). Os governos podem optar por alterar as suas leis de administração do orçamento para que o órgão legislativo atribua dotações a programas (como, por exemplo, na África do Sul e nas Maurícias) ou por usar apenas a classificação no processo orçamental e publicar uma versão do orçamento por classificação de programa, enquanto a dotação continua a ocorrer por classificação administrativa e de rubrica de linha (como, por exemplo, no Quénia). Alternativamente, os governos podem optar por introduzir informação sobre desempenho, ligada a classificações de programas, no processo orçamental. Este procedimento é conhecido como



orçamentação baseada em desempenho de programas. No plano internacional, nalguns países o vínculo entre as dotações financeiras, por um lado, e os rendimentos e resultados financeiros, por outro, está solidamente formado, e os órgãos legislativos afectam dotações em relação a resultados e produtos finais (como, por exemplo, na Austrália e no Reino Unido). Mais comumente, contudo, o vínculo é criado pela recolha e publicação de informação sobre desempenho em conjunto com orçamentos financeiros e pela introdução de regras no processo orçamental a fim de permitir que o processo de dotações se inspire no desempenho dos programas.

A CABRI está actualmente envolvida num programa pluri-anual de aprendizagem sobre o modo em que os países africanos estão a introduzir a orçamentação (baseada em desempenho) de programas e o que funciona. Não obstante os princípios desta reforma orçamental serem claros, é difícil a sua implementação na prática. As seguintes perguntas são ubíquas: Os programas deverão ou não estender-se por agências e, se for o caso, como pode ser gerida a prestação de contas? Se existem dentro de instituições, deverão as estruturas institucionais coincidir ou não com programas? Os programas deverão ser permanentes ou mudar conforme mudam as estratégias? Quem deverá definir as estruturas de programas e os indicadores de desempenho? As agências que efectuam despesas ou os governos centrais? Os indicadores de desempenho deverão operar a nível das realizações ou referir-se a resultados? A principal comunicação deste capítulo representa o primeiro passo da CABRI neste programa. É o resultado de um estudo de caso conjunto de país sobre a reforma da orçamentação de programas nas Maurícias. O estudo de caso integral (resumido aqui por Helen Ba, do Secretariado da CABRI) foi elaborado por Adrienne Shall, sob orientação da comissão para o estudo de casos, que incluiu representantes da Etiópia, do Quénia, do Ruanda e da África do Sul. O estudo de caso é aqui apresentado conjuntamente com notas resumidas sobre reformas similares realizadas no Ruanda e no Quénia, elaboradas por Aarti Shah (também do Secretariado da CABRI).

## 3.2 Orçamentação baseada em programas: Experiências e lições das Maurícias

*Helene Ba<sup>1</sup>*

### Introdução

As Maurícias deram início a um ambicioso programa de reformas, que consiste na implementação de orçamentação baseada em programas (OBP) no contexto de um quadro de despesas a médio prazo. O principal objectivo de introduzir a orçamentação baseada em programas consiste em melhorar a eficiência e a eficácia das despesas públicas, com vista a alcançar melhores resultados sociais e de desenvolvimento.

---

1 O presente resumo baseia-se no Estudo Conjunto de Caso de País da CABRI sobre a Orçamentação de Programas nas Maurícias, elaborado por Adrienne Shall, sob orientação da comissão para o estudo de casos. A comissão incluiu representantes da Etiópia, do Quênia, do Ruanda e da África do Sul. A versão integral da comunicação está disponível em [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org).

As Maurícias estabeleceram um sistema sofisticado de OBP num curto espaço de tempo. Reconhecendo que a implementação ainda está na sua fase inicial, há áreas que requerem maior optimização e estabilização. Não obstante a arquitectura das reformas desta orçamentação já estar largamente criada, as atenções estão agora a ser viradas para a consolidação e o aprofundamento dessas reformas com vista a colher os benefícios de alinhar a afectação de recursos com as prioridades políticas e o melhoramento da prestação de serviços.

O artigo analisa os sucessos que as Maurícias alcançaram e os desafios que ainda enfrentam em termos de estratégia de implementação, formulação conceptual e impacto da orçamentação baseada em programas. Ilustra também questões de ordem geral para análise de outros países antes de darem início a um programa de reformas dessa orçamentação.

## Antecedentes das reformas

Em 2003, foi ensaiada uma tentativa para introduzir a orçamentação baseada em programas e um quadro de despesas a médio prazo em seis ministérios piloto. A metodologia usada consistiu primariamente num processo de conversão de linhas de itens em classificação de programas, projectando progressivamente estimativas para os próximos anos. No seio dos ministérios piloto não houve alteração na cultura de orçamentação, que se manteve progressiva e concorrente (ver SIPU 2007, Banco Mundial 2007). Sem nenhuma moldura de políticas explícita que oriente o processo orçamental, os responsáveis ministeriais tinham poucos incentivos para priorizar e controlar as despesas dentro dos rígidos limites orçamentais politicamente acordados. Quanto ao resto do governo, os documentos orçamentais mantiveram-se no seu formato tradicional, não parecendo ter havido alteração na formulação orçamental e no processo de implementação, e a orçamentação continuou a ser vista como uma actividade de rotina. As eleições de 2005 foram um outro obstáculo ao processo de implementação durante aquele ano.

Em 2006, o novo governo eleito lançou um programa de reformas económicas, parte das quais visavam fortalecer a gestão fiscal.<sup>2</sup> Reconhecendo que a orçamentação baseada em programas num contexto de quadro de despesas a médio prazo era uma área importante da gestão fiscal, verificou-se uma dinâmica renovada para uma implementação bem sucedida dessas reformas. O governo das Maurícias foi

---

2 O objectivo do programa de reformas económicas consistia em vencer os desafios económicos de um ambiente de crescimento mais baixo, défices fiscais persistentemente altos e dívida pública disparada. Essas reformas incidiam sobre o aumento da competitividade da economia, a atracção de investimento estrangeiro directo, a capacitação dos pobres e o fortalecimento da gestão fiscal.

o pioneiro do programa de reformas, com assistência de parceiros externos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No seio do governo, o Ministério das Finanças e da Capacitação Económica é a força motora das reformas, com um forte apoio do Primeiro-Ministro.

Com vista a ultrapassar a percepção de que a orçamentação baseada em programas (OBP) e o quadro de despesas a médio prazo eram apenas acréscimos sem impacto real, foi introduzida simultaneamente em todos os ministérios uma nova estratégia de implementação, usando uma abordagem mais integrada e inclusiva. Isto significava fazer incidir as atenções sobre o uso da OBP para introduzir a orientação de programas no orçamento e sobre o seu emprego como um instrumento de políticas para racionalizar e priorizar a afectação de recursos, e não apenas um acréscimo ad hoc ao processo orçamental. Além do mais, as reformas estavam assentes num quadro de políticas sólido para melhorar o vínculo entre decisões políticas e dotações orçamentais. A mais recente iniciativa está agora ser bem apoiada por todo o governo.

Para implementar com sucesso a OBP, são necessárias alterações do sistema de finanças públicas. Em primeiro lugar, é importante que a lei orgânica sobre o orçamento seja actualizada para atender a todas as reformas orçamentais e de contabilidade. Em segundo lugar, é importante que a classificação orçamental e o Plano de Contas estejam alinhados a fim de garantir compatibilidade e facilitar a prestação de contas sobre pagamentos por programa e unidade organizativa responsável. A alteração mais importante para a facilitação dessa orçamentação consistiu na promulgação da Lei das Finanças e Auditorias (Alterada).<sup>3</sup>

O Ministério da Função Pública e das Reformas Administrativas está em fase de implementação, conjuntamente com as reformas atrás referenciadas, de um sistema de gestão de desempenho a fim de melhorar o desempenho individual e a prestação de serviços públicos. O Ministério das Finanças pretende ter um sistema de gestão de desempenho integrado individual alinhado com a orçamentação baseada em programas até 2012.

As Maurícias também introduziram recentemente um Programa de Investimentos para o Sector Público. Este programa inspira-se nos orçamentos de programas, que integra, e cobre o programa de investimentos do grande sector público. É um plano

---

3 Estipulava o seguinte: a introdução da OBP; a preparação de estimativas de despesas baseadas em programas e subprogramas a título rotativo por períodos de 3 anos fiscais, especificando os recursos a afectar, os resultados a alcançar e os produtos finais a oferecer; a preparação de estimativas de receitas a título rotativo por períodos de 3 anos fiscais; a abolição do Fundo de Capitais (porque todas as despesas de OBP são efectuadas por programa, sem capital separado nem orçamento recorrente para ministérios de implementação); a substituição do Fundo de Contingências por uma nova verba para contingências; e auditorias de desempenho que seriam levadas a cabo pelo Director de Auditoria.

de investimentos rotativos, que será revisto trimestralmente em paralelo com os objectivos estratégicos do governo, tendo em consideração, *entre outras questões*, a disponibilidade de recursos, o estado de prontidão dos projectos de investimento e a capacidade de implementação. O Programa de Investimentos para o Sector Público de 2009-2013 foi elaborado pelo Ministério das Finanças, em colaboração com vários ministérios, departamentos e órgãos estatutários.

## **Estratégia de implementação e formulação conceptual**

O Ministério das Finanças aplicou uma abordagem “agressiva”, introduzindo simultaneamente em todos os ministérios a orçamentação baseada em programas, conjuntamente com reformas paralelas como a revisão do Plano de Contas e a implementação de um novo sistema de informação sobre a gestão financeira. Foram despendidos esforços conjugados para assegurar a participação de todas as partes interessadas, desde ministros até responsáveis de ministérios de implementação.

### **Requisitos**

A experiência nacional sugere que a implementação da orçamentação baseada em programas é uma tarefa ambiciosa que requer uma estratégia de execução bem desenvolvida e com boa sequência. Com vista a garantir o sucesso da implementação e da concepção da reforma é importante:

- que sejam cumpridas pré-condições apropriadas (incluindo questões como a existência de uma sólida gestão de políticas macro-fiscais, capacidade de aplicar a execução dos orçamentos conforme planificados, mecanismos de priorização de políticas extensivas a todo o governo, boa governação, assim como recursos humanos e financeiros adequados) antes de serem iniciadas as reformas;
- ter um entendimento inicial das deficiências do actual processo orçamental;
- levar a cabo uma análise minuciosa da forma em que as funções, os papéis e as responsabilidades de diferentes actores na administração serão afectados;
- possuir um entendimento claro dos conceitos envolvidos na orçamentação baseada em programas e desenvolver definições simples que sejam fáceis de aplicar de forma prática;
- que sejam realizados preparativos adequados, incluindo formato e metodologia de orçamento mutuamente acordados, no seio do ministério das finanças antes de introduzir a orçamentação nos ministérios de implementação; e

- que uma via clara de implementação seja desenvolvida para as reformas.

### **Sensibilização e atitudes em transformação**

Nas Maurícias, um passo inicial importante para a introdução da reforma da OBP foi a sensibilização dos membros do Governo. Vários antigos ministros das finanças de outros países que tinham implementado a OBP foram convidados para ter encontros com o Governo, seguindo-se reuniões com membros da Assembleia Nacional e chefes de departamento, para os convencer da necessidade das reformas. Inicialmente, tanto no seio do Ministério das Finanças, como dos ministérios de implementação houve resistência às alterações. Os ministérios de implementação eram da opinião de que o Ministério das Finanças estava a impor-lhes o novo sistema, e que não eram os donos dos seus orçamentos e de informação sobre o seu desempenho.

Apesar da resistência inicial, o Ministério das Finanças conseguiu inculcar uma consciência de desempenho em todo o governo. Houve uma mudança clara de atitude para um sistema de orçamentação orientado ao desempenho, e há participação de todos os níveis de funcionários, o que é crucial para uma implementação bem-sucedida da orçamentação baseada em programas. Mesmo assim, subsistem desafios nalguns ministérios de implementação, com respeito aos conhecimentos e às capacidades necessárias para a implementação integral da OBP, especialmente em termos de como as funções, os papéis e as responsabilidades de diferentes altos funcionários devem mudar.

### **Sequência e momento escolhido para as reformas**

A partir de 2007, as Maurícias desenvolveram uma estratégia de reformas e um plano de acção para produzir uma visão clara do futuro e abrir o caminho para lá chegar. Foi concebida uma matriz de reforma orçamental, que descrevia as várias tarefas que deviam ser realizadas, o prazo de cada tarefa, os indivíduos responsáveis, a assistência técnica externa necessária e as observações gerais. Um factor importante no estabelecimento da sequência das reformas foi a alteração oportuna da Lei das Finanças e Auditoria, que permitiu que o orçamento de 2008/09 fosse aprovado no Parlamento em formato de OBP. A decisão de implementar primeiro um “projecto de OBP”, em paralelo com o orçamento de linhas de itens, foi um elemento fundamental para alterar o entendimento dos ministérios de implementação sobre a viragem para uma orientação de programas e desempenho. Deu tempo para que houvesse mudança de mentalidade, particularmente no que toca à tomada de consciência sobre a importância da interacção entre o sector das finanças e os implementadores de programas na formulação do orçamento.

## Terminologia, conceitos e estrutura de programas

### Definições de terminologia e conceitos

As definições sobre terminologia e conceitos geraram grandes debates e discussões no seio do Ministério das Finanças. Desde o 'OBP indicativo', foram introduzidas várias alterações nas definições com o objectivo de as tornar mais simples e fáceis de aplicar. Contudo, isto foi um grande desafio para as Equipas de Apoio de Ministérios Sectoriais e responsáveis de ministérios de implementação, porque surgiram mal-entendidos sobre aquilo que era necessário em termos de definição de resultados, produtos finais e indicadores de desempenho. Consequentemente, ficou comprometida a confiança na OBP.

#### Definições

A Lei das Finanças e Auditoria (Alterada) de 2008 prevê as seguintes definições:

*Programa:* grupo de actividades ou intervenções que visam contribuir para um conjunto comum de resultados, objectivos específicos e produtos finais que sejam verificáveis, consistindo num alvo definido e num dado orçamento, incluindo a dotação em pessoal e outros recursos necessários.

*Sub-Programa:* a hierarquia de programas que reparte estes em sub-programas, os quais, por sua vez, se subdividem em actividades ou intervenções, e se destinam a alcançar pelo menos um objectivo específico.

*Resultado:* os efeitos prováveis ou alcançados a curto e médio prazos dos produtos finais de uma actividade ou intervenção.

*Produto final:* os produtos, bens e serviços resultantes da realização de uma actividade, incluindo mudanças decorrentes de actividades pertinentes para o alcance de resultados.

De acordo com o *Manual sobre a OBP*:

'Para fins de especificação de desempenho, os serviços são muitas vezes agrupados em aglomerados de serviços que se denominam *programas* ou *sub-programas* nas Maurícias. Um aglomerado de serviços consiste numa agregação estável de serviços que são similares por natureza e para os quais os custos podem, para efeitos de contabilidade, ser atribuídos a uma unidade de prestação.'

### Estrutura de programas

O quadro da OBP nas Maurícias consiste em programas que são depois subdivididos em sub-programas e actividades. Cada programa deve alcançar pelo menos um

resultado, e cada sub-programa deve responder pelo menos a um objectivo prioritário.<sup>4</sup> Cada sub-programa deve prestar serviços específicos (produtos finais) e cada serviço é avaliado segundo padrões afins (indicadores de desempenho) com metas para três anos do quadro de despesas a médio prazo. De um modo geral, um ministério pode solicitar alterações de uma estrutura de programas, quer através do analista orçamental que lhe esteja atribuído pelo Ministério das Finanças, ou através do Governo.

Embora não existam linhas de orientação formais para o desenvolvimento de estruturas de programas, o *Manual sobre a OBP* estipula que o ministério deve identificar resultados estratégicos para o ano corrente e os próximos com base no plano estratégico, e desenvolver em seguida programas e sub-programas relativos à realização dos resultados previstos. O Ministério das Finanças recomendou que todos os ministérios/departamentos tenham um programa inicial denominado 'Políticas e Gestão'.

#### **Critérios de definição de uma estrutura de programas**

- Cada programa deverá ter um objectivo claramente articulado, que esteja alinhado com os objectivos estratégicos das políticas do governo;
- a concepção de estruturas de orçamentos de programas deve estar ligada ao plano estratégico e aos indicadores de produtos finais de um ministério, e os mesmos deverão ser pertinentes para o programa;
- os programas deverão ser subdivididos em sub-programas e actividades com pormenores sucessivamente maiores, para que os ministérios de implementação transformem os programas em acções concretas que possam ser implementadas;
- o número e o âmbito de programas e sub-programas deverão ser limitados, com vista a facilitar uma análise profunda e orientada para políticas;
- a estrutura de programas não deverá mudar todos os anos; as alterações dessa estrutura apenas deverão ser permitidas se houver grandes mudanças de política no ministério;
- os programas deverão estar claramente relacionados com as funções fulcrais do ministério, e os nomes dos programas deverão reflectir este facto; e
- um posto de gestão dentro da organização deverá receber a responsabilidade pela gestão e controlo financeiro a nível do programa ou sub-programa.

4 O *Manual sobre a OBP* define um resultado como uma mudança no ambiente económico, físico, social e cultural que o governo esteja a tentar influenciar através da sua prestação de serviços. Um objectivo prioritário é definido como uma meta de sub-programa, que é uma prioridade acessível e mensurável.



## **Auditoria de informação sobre desempenho**

O Gabinete Nacional de Auditoria é responsável pela auditoria de informação sobre desempenho. A auditoria de informação sobre desempenho difere da condução de uma auditoria sobre desempenho pelo facto de que a primeira esta mais estreitamente preocupada com a integridade da informação sobre desempenho comunicada. Este tipo de auditoria deverá incidir sobre os sistemas e processos usados para produzir indicadores de desempenho, assim como assegurar que a informação sobre desempenho é fiável, coerente e comparável ao longo do tempo. Actualmente, esta é a prioridade que se pretende nas Maurícias. As auditoriais integrais de desempenho, que investigam a lógica de intervenção de um ministério, e assim as suas políticas, são levadas a cabo anualmente pelo Gabinete Nacional de Auditoria junto de sectores específicos.

## **Questões referentes à elaboração de orçamentos**

### **Planificação estratégica**

A planificação estratégica em ministérios de implementação é o ponto de partida para o desenvolvimento de informação sobre programas e deverá ser a base sobre a qual a OBP é formulada. Um plano estratégico deverá estabelecer a direcção que o ministério pretende tomar para atingir as suas metas e objectivos, e deverá definir os programas, os sub-programas e os produtos finais necessários para alcançar essas metas e objectivos. Deverá ser obrigatório que todos os ministérios de implementação desenvolvam planos estratégicos e operacionais que sejam actualizados anualmente.

É importante que a estrutura de programas no plano estratégico esteja alinhada com a estrutura de programas usada no orçamento, que os planos estejam virados para o futuro e com custos avaliados. Os planos deverão conter informação sobre a visão, a missão, as metas e os objectivos do ministério, assim como vínculos com resultados de programas, produtos finais de sub-programas e contributos necessários para os alcançar. A informação sobre desempenho contida nos planos estratégicos deverá estar directamente vinculada à informação sobre desempenho contida na OBP a fim de proporcionar um mecanismo de prestação de contas de progresso mensurável no final do ano.

Nas Maurícias, ao invés de retardar a implementação da OBP aguardando que os ministérios de implementação desenvolvessem planos estratégicos, o Ministério das Finanças viu a implementação da OBP como um impulso para fortalecer o processo de planificação estratégica. Foi encomendada pelo Ministério das Finanças o desenvolvimento de 15 estratégias sectoriais. Em 2010, quatro tinham sido concluídas.

### Estimativa de Custos

O *Manual sobre a OBP* estipula que o primeiro passo na elaboração de um orçamento de programas é a criação de uma linha de base através do cálculo de custos de programas e sub-programas. Isto envolve:

- a identificação de sub-programas ou programas (quando não existem sub-programas) cujos custos devam ser avaliados;
- a identificação e a atribuição de custos directos acarretados na realização de actividades de sub-programas;<sup>5</sup>
- a identificação de custos indirectos de sub-programas ou programas e a sua atribuição a 'Políticas e Gestão' do Programa 1;<sup>6</sup> e
- acréscimo de custos de sub-programas para cada programa, a fim de alcançar o custo global de programas.

Os responsáveis do Ministério das Finanças reconhecem que mais trabalho é necessário relativamente à estimativa de custos de programas e sub-programas. Como ponto de partida, deverá ser levada a cabo uma interrogação global dos custos de linha de base. Neste momento, as estimativas de custos são baseadas no status quo antes da implementação da OBP. Uma estimativa errada dos custos de linha de base não apenas tem implicações para a prestação de serviços, mas também pode resultar em maior reforço de verba, que poderá afectar a credibilidade do orçamento. Depois disso, uma abordagem metodológica para a afectação de custos indirectos deverá ser comunicada a todos os ministérios, porque parece ter havido algum desacordo relativamente à forma como os custos indirectos são afectados a programas e sub-programas.

A capacidade interna de estimativa de custos deve ser expandida, porque os administradores estão a efectuar esta tarefa sem uma contribuição suficiente de especialistas sectoriais. Actualmente, a estimativa de custos é realizada a nível dos programas e não a nível dos serviços. Para uma estimativa de custos mais correcta, os responsáveis do Ministério das Finanças indicaram que um módulo de estimativas de custos de produtos finais deverá ser implementado como experiência piloto em 2011.

---

<sup>5</sup> Custos directos são aqueles que podem ser identificados específica e exclusivamente com um objecto particular de custos. Exemplos de custos directos são mão-de-obra, bens consumíveis, equipamento e manutenção.

<sup>6</sup> Os custos indirectos não podem ser identificados especificamente com um único objecto de custos. Exemplos de custos indirectos são rendas, salários de quadros superiores de gestão, custas judiciais e outras despesas administrativas.

### **Propostas e audições sobre orçamentos**

A circular relativa ao orçamento, que contém requisitos pormenorizados sobre as propostas orçamentais, é emitida em Maio. Um técnico da Equipa de Apoio de Ministérios Sectoriais do Ministério das Finanças é afectado a cada ministério para prestar assistência ao processo de elaboração do orçamento. Caso a proposta orçamental de um ministério se situe dentro de um dado limite, essa proposta é aceite conforme se apresenta. As audições sobre orçamentos são realizadas apenas para aqueles ministérios que requerem um orçamento superior aos tectos que lhes foram atribuídos.

O ideal é que as audições sejam realizadas para todos os ministérios, quer estejam dentro dos limites quer não. A finalidade de uma audição sobre o orçamento consiste em analisar minuciosamente os planos de despesas (garantindo que a afectação de recursos seja eficiente e eficaz) e em promover consensos em relação a prioridades. É durante a audição sobre o orçamento que são partilhadas informações para facilitar as concessões mútuas e a priorização entre programas e sub-programas, para que o orçamento seja alinhado com as políticas e as prioridades do governo.

### **Documentação orçamental**

Uma vez finalizado o orçamento, o Ministério das Finanças submete a documentação orçamental à Assembleia Nacional para aprovação. O formato da documentação orçamental é o mesmo que o da proposta orçamental e inclui:

- um quadro geral do ministério/departamento;
- os serviços a prestar e informação sobre o desempenho de todos os programas e sub-programas para um período de quatro anos (a linha de base do ano em curso, acrescida das metas do período de três anos do quadro de despesas a médio prazo);
- os recursos financeiros atribuídos a cada programa e sub-programa para o período de quatro anos; e
- os recursos humanos (postos financiados) para cada programa.

### **Fortalecimento de capacidades**

O “projecto de OBP” conduziu ao reconhecimento de que o fortalecimento de capacidades é uma questão importante. Foi especificamente concebido para o contexto das Maurícias um programa de formação que consiste em 12 módulos. Consultores externos formaram cerca de 65 pessoas do Ministério das Finanças, de ministérios de implementação e de universidades, tendo os 15 melhores sido escolhidos para se tornarem formadores, os quais viriam a formar 400 técnicos de uma série de ministérios de implementação. Esta primeira ronda de formação foi

relativamente ampla, tendo sido seguida por acompanhamento e apoio de peritos do FMI. Formação mais específica e especializada (por vezes assumindo a forma de amplas consultas com um ministério) foi desenvolvida a pedido individual de ministérios.

### **Questões referentes à execução de orçamentos**

No mesmo momento em que eram concebidos os formatos da orçamentação baseada em programas, foram efectuadas revisões do Plano de Contas e do sistema de contabilidade com vista a facilitar a execução orçamental num formato de OBP. A execução orçamental é gerida através do Sistema de Contabilidade do Tesouro. A reclassificação do orçamento de acordo com o novo Plano de Contas (juntamente com a introdução do novo Sistema de Informação sobre Gestão Financeira) foi uma componente bem-sucedida da implementação da OBP. Em particular, a criação de um grupo de trabalho para coordenar a implementação contribuiu para uma transição harmoniosa. Antes da migração para o novo sistema, houve um processo para corrigir os dados e remover duplicações e informação desactualizada. Os ministérios de implementação estiveram envolvidos neste processo e foram convidados a reverem pormenorizadamente as informações a eles referentes.

### **Prestação de contas e monitorização**

Nas Maurícias, a prestação de contas e a monitorização são da responsabilidade da cada ministério/departamento de implementação, cabendo ao Ministério das Finanças o papel de coordenação e supervisão. Os relatórios sobre informação financeira e de desempenho não são integrados, complicando a análise e a avaliação dos mesmos em relação aos outros, a nível de programas e sub-programas. Além do mais, a responsabilidade pela monitorização e prestação de contas sobre o progresso dos projectos de investimento está separada da monitorização e prestação de contas no que toca a informação sobre desempenho na OBP, que também torna difícil a obtenção de um quadro panorâmico completo do desempenho de programas. Os relatórios deverão ser integrados de tal forma que toda a informação financeira e sobre desempenho seja apresentada conjuntamente por programa e sub-programa, permitindo assim uma monitorização e avaliação significativa do desempenho global.

<b>Departamento</b>	<b>Responsabilidade</b>	<b>Momento escolhido</b>
Departamento de Tesouro	Elaboração de relatórios financeiros	Mensal, trimestral e anualmente
Direcção de Estratégia e Gestão do Orçamento	Gestão da base de dados da OBP relativos a desempenho não financeiro Supervisão das revisões de monitorização quanto a projectos de investimento e/ou aquisição de bens incluídos no Programa de Investimentos para o Sector Público	Trimestralmente
Direcção de Revisão de Sistemas de Gestão de Despesas Públicas	Coordenação da elaboração de relatórios sobre a monitorização do desempenho Supervisão de revisões de monitorização de orçamentos relativamente a dados sobre o desempenho	Semestralmente Mensalmente

Nenhuma análise empírica está a ser efectuada pelos ministérios ou pelo Ministério das Finanças em relação ao vínculo entre os recursos e o alcance de desempenho. Apenas quando os ministérios dão início a análise empírica dos seus dados subjacentes e da sua relação com os indicadores publicados é que os mesmos podem testar a sua lógica de intervenção (isto é, se as contribuições que visavam gerar determinados produtos finais atingiram a sua finalidade) e adoptar então as opções políticas pertinentes com base nessa análise.

## **Responsabilização**

Uma relação clara e única entre a estrutura de programas de orçamentos e a estrutura organizativa é crucial em termos de responsabilizar a unidade organizativa competente pela implementação de programas e prestação de serviços. Nas Maurícias, a estrutura organizativa nem sempre corresponde à estrutura de programas. Reconhecendo que é difícil mudar a estrutura organizativa, este é um objectivo a atingir a médio e longo prazos.

## **Impacto da orçamentação baseada em programas**

### **Flexibilidade e posse**

A introdução da OBP resultou numa relação de maior colaboração entre o Departamento de Estratégia e Gestão de Orçamento do Ministério das Finanças e os ministérios de implementação, havendo maior interacção entre os ministérios de implementação e as Equipas de Apoio de Ministérios Sectoriais durante a elaboração do orçamento. O papel do Departamento de Estratégia e Gestão do Orçamento passou da elaboração de orçamentos a favor de ministérios de implementação para um papel de formulação de pareceres, aperfeiçoamento, avaliação de qualidade e coordenação. De uma forma geral, os ministérios de implementação são da opinião de que gozam de maior flexibilidade na determinação e gestão dos seus próprios orçamentos. As

alterações das regras de reforço de verbas e o desagravamento das regras de aquisição conduziram a uma flexibilidade orçamental anual acrescida.

### **Melhor afectação de recursos**

Houve também um melhoramento na qualidade das propostas orçamentais, e as audições sobre os orçamentos puseram de parte a sua concentração exclusiva em linhas de itens e passaram a incidir sobre a determinação de prioridades e serviços a prestar. Todavia, ainda há espaço para melhoramentos, particularmente nas áreas de análise de políticas e no uso de informação sobre o desempenho nela contida. Desde a introdução da OBP, vários projectos ad hoc introduzidos a meio do ano durante a implementação do orçamento diminuíram, e os ministérios estão mais disciplinados a este respeito.

### **Orientação de desempenho**

A implementação da OBP levou a uma maior tomada de consciência sobre o desempenho e a necessidade de monitorar a realização de metas. A apresentação de informação sobre desempenho na documentação orçamental melhorou com o tempo, e alguns ministérios fortaleceram a qualidade das informações prestadas.

### **Transparência e acesso a informação**

A transparência e o acesso a informação viram-se fortalecidos desde o início da implementação da OBP. O Governo está em melhores condições para fixar metas e prioridades com base na informação contida na OBP, e os ministérios de implementação são da opinião de que a administração financeira está facilitada por informação muito mais disponível. Os debates na Assembleia Nacional concentram-se agora em metas e realizações, e não apenas em linhas de itens. Contudo, a Assembleia Nacional ainda não está a usar plenamente a informação porque os seus membros não possuem a capacidade necessária, nem apoio externo.

### **Conclusão**

Durante os três anos desde que “o projecto de OBP” foi apresentado à Assembleia Nacional, o governo das Maurícias registou grandes progressos na implementação deste tipo de orçamentação. O Ministério das Finanças garantiu um ambiente propício para a OBP com as necessárias alterações da moldura jurídica e institucional, e foi capaz de inculcar um sentimento de orientação para o desempenho em todo o governo. O orçamento foi reestruturado usando uma abordagem programática, e a documentação orçamental agora inclui informação sobre desempenho. O novo

Plano de Contas está a ser implementado e o Sistema de Informação sobre Gestão Financeira foi modernizado, permitindo uma execução orçamental em conformidade com os requisitos da OBP. Agora que o sistema está a estabilizar-se, as Maurícias devem virar as suas atenções para o asseguramento de coerência no uso de conceitos e terminologia. Os ministérios de implementação deverão rever as suas estruturas de programas, produtos finais e indicadores para se certificarem de que os mesmos são pertinentes e apropriados.

Um dos principais objectivos da OBP nas Maurícias consiste em tornar o processo orçamental mais orientado a políticas, usando a OBP como uma ferramenta para a afectação de recursos limitados a serviços que produzam os maiores benefícios sociais. Reconhecendo que a análise de políticas estratégicas alinhadas com a orçamentação é um processo que leva tempo a institucionalizar, esta questão continua a ser um desafio. Áreas específicas que requerem maior atenção incluem: uso de planificação estratégica para assegurar vínculos entre prioridades políticas e afectação de recursos; realização de análise orçamental profunda para servir de base à afectação de recursos alinhada com os produtos finais visados; e desenvolvimento de mecanismos para monitorizar e avaliar a prestação de serviços relativamente às despesas.

Os desafios enfrentados pelas Maurícias são relativamente comuns à maioria dos países. Algumas das grandes questões para consideração dos países ao implementar a OBP são:

- a necessidade de estratégia e plano de implementação bem pensados, identificando o que deve ser feito e em que sequência;
- consenso em relação a terminologia, conceitos e formatos na fase inicial do processo e asseguramento de um apropriado fortalecimento de capacidades para todos os implementadores;
- um plano estratégico para cada ministério, a ser usado como a base para o desenvolvimento de uma estrutura de programas e inspirar as afectações de recursos a programas e sub-programas;
- a definição pelos ministérios de produtos finais apropriados e indicadores de desempenho que sejam realistas e mensuráveis;
- a importância de desenvolver capacidades para analisar se os orçamentos ministeriais reflectem as prioridades de políticas, se os custos de programas são eficientemente avaliados relativamente ao desempenho pretendido e se o desempenho projectado é atingido;
- a actualização de sistemas de contabilidade e informação para fazer face aos requisitos de classificação adicional;

- mecanismos e sistemas para monitorizar e avaliar o desempenho de programas numa perspectiva tanto financeira como não financeira; e
- melhoramento de responsabilização e fiscalização, para as quais é crucial que a informação sobre desempenho seja incluída na documentação orçamental e que os membros do Parlamento e da sociedade civil sejam capazes de usar a informação que lhes é apresentada.

## Referências

Republic of Mauritius (2010) *Manual for programme-based budgeting*. Disponível em : <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/PBBmanual.pdf>

SIPU (Swedish Institute for Public Administration) (2007) *Public financial management: Performance assessment report for Mauritius*, Projecto N.º 2006/129349. Disponível em: <http://www.gov.mu/portal/goc/mof/files/pefa.pdf>

Banco Mundial (2007) *Mauritius country economic memorandum: Managing change in a changing world*. Washington DC: Banco Mundial.



## 3.3 Experiência da implementação de orçamentação baseada em programas no Ruanda

*Aarti Shah*

### **Impacto da orçamentação baseada em programas no Ruanda**

A Revisão das Despesas Públicas em 1997/98, realizada conjuntamente pelo Governo do Ruanda e pelo Banco Mundial, reconheceu as potenciais vantagens de introduzir uma moldura a médio prazo para a gestão de despesas. O orçamento existente era de natureza progressiva, incidindo sobre ingressos e linhas de itens orçamentais, e dependendo de controlo centralizado, havendo uma separação nítida na planificação de orçamentos recorrentes e de desenvolvimento. A moldura jurídica era arcaica e exigia uma remodelação profunda para se compatibilizar com a visão estratégica do país. Em particular, a revisão reconheceu que a conversão de objectivos estratégicos em metas concretas de despesas haveria de requerer inevitavelmente grandes alterações na afectação de despesas sectoriais, o que não seria possível alcançar no

decurso de um ano orçamental e seria difícil de gerir na ausência de um quadro de despesas a médio prazo (QDMP).

Foi criado um grupo de concepção e implementação em Março de 1999 para gerir a concepção e a implementação da reforma do quadro de despesas a médio prazo. O grupo integrava funcionários do Ministério das Finanças e da Capacitação Económica e do Ministério da Função Pública, apoiados por assessores e consultores. Com a assistência do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, foi contratado um coordenador em tempo integral para o quadro de despesas a médio prazo a fim de gerir o projecto.

A introdução do quadro de despesas a médio prazo abarcou todo o governo (central, provincial e distrital) através do desenvolvimento de um modelo de planificação estratégica que serviu de base para a formação e o desenvolvimento do projecto. Todos os quadros do governo participaram na formação ministrada pelo Grupo de Concepção e Implementação sobre o uso do modelo e a sua aplicação à orçamentação.

Durante todo o ano de 2000, o Grupo concentrou-se no desenvolvimento de perfis sectoriais e trabalhou em estreita coordenação com ministérios de implementação, províncias e distritos para desenvolver programas e sub-programas, assim como produtos finais para os seus orçamentos. O governo decidiu introduzir o sistema de quadro de despesas a médio prazo durante o ano de 2000 para que se aplicasse ao triénio 2001-2003.

## **Dificuldades de implementação**

À semelhança das Maurícias, existem sistemas paralelos para a captação de informação sobre a formulação do orçamento e a sua execução. No Ruanda, é difícil prestar contas sobre as despesas reais de acordo com os planos porque os dados sobre a formulação dos orçamentos não se apresentam no mesmo formato como os dados sobre a execução orçamental.

A informação sobre o desempenho não financeiro é captada no sistema orçamental, mas não pode ser automaticamente monitorizada dentro desse sistema. Consequentemente, é introduzida no sistema simplesmente para efeitos de documentação e informação. Além do mais, a informação sobre o desempenho não financeiro que se inclui na documentação orçamental não se usa adequadamente para servir de base às discussões sobre o orçamento e às dotações para futuros anos financeiros.

Não existe um processo sistemático de monitorização real do desempenho comparativamente às metas fixadas dentro dos ministérios de implementação, o

que levanta interrogações sobre a fiabilidade das realizações anunciadas por esses ministérios. O sistema de avaliação e monitorização assenta excessivamente em confiança. Os relatórios anuais e as revisões sectoriais conjuntas são apenas avaliações pós-eventos. Também não existe nenhum mecanismo criado para garantir que os dados comparativos de medidas de desempenho sejam fiáveis e correctos.

A metodologia para a avaliação de custos de programas e sub-programas a médio prazo é débil. Há um vínculo insuficiente entre o custo de programas e sub-programas, por um lado, e os seus respectivos produtos finais, por outro. Os custos de pessoal e as despesas administrativas são agrupados num programa de “Apoio à Gestão” em todos os ministérios de implementação.

Apesar do facto de que os seminários de formação sobre o fortalecimento do quadro de despesas a médio prazo são realizados todos os anos para diferentes quadros em ministérios de implementação, não existe nenhum programa de formação bem estruturado que vise fortalecer capacidades duradoiras. Assim, as capacidades são frequentemente inadequadas nos ministérios de implementação, verificando-se inúmeros pedidos de apoio desses ministérios durante a elaboração dos seus orçamentos.

Contudo, durante todo o período de implementação do quadro de despesas a médio prazo e da orçamentação baseada em programas, o Ministério das Finanças ganhou um maior entendimento das dificuldades envolvidas e desenvolveu relações de trabalho melhoradas com os ministérios de implementação. A qualidade das discussões à volta de questões orçamentais melhorou substancialmente e as prioridades mudaram completamente da negociação de recursos destinados à aquisição de meios para a realização de objectivos de produtos finais.

## 3.4 Etapas iniciais da orçamentação baseada em programas no Quénia

*Aarti Shah*

O Quénia passou por uma série de reformas da gestão das finanças públicas nos últimos dez anos, cuja primeira fase envolveu a introdução de um quadro de despesas a médio prazo no ano financeiro 2000/01.

Em 2002/03, o governo adoptou um novo quadro de políticas destinado a redinamizar a economia debilitada. A estratégia, que ficou popularmente conhecida por Estratégia de Recuperação Económica para a Criação de Emprego e Riqueza, apresentou a direcção política para a priorização de despesas e imprimiu nova dinâmica para várias reformas jurídicas, institucionais e de gestão das finanças públicas.

O conjunto de reformas seguintes foi agrupado como o Programa de Reforma da Gestão das Finanças Públicas entre 2006/07 e 2010/11. Um dos objectivos das reformas consistia na criação de gestão baseada em resultados como uma ferramenta de gestão de desempenho por todo o governo. Um elemento fundamental da gestão baseada em resultados no Quénia foi a introdução de contratos de desempenho (um sistema de gestão de desempenho) e da orçamentação baseada no desempenho de

programas. Isto começou com uma classificação inicial de programas em paralelo com a classificação económica e administrativa do orçamento GFS 2001.

Desde então, o governo adoptou uma abordagem circunspecta relativamente à introdução da orçamentação para programas. Em 2006/07, os técnicos de finanças envolvidos no processo orçamental foram submetidos a um curso básico de fortalecimento de capacidades sobre a orçamentação de programas quando elaboravam o primeiro projecto de orçamento de programas para 2007/08, juntamente com o orçamento de linhas de itens.<sup>1</sup> Entre 2008/09 e 2010/11, os ministérios apresentaram primeiro orçamentos de linhas de itens e depois elaboraram projectos de estruturas de programas com projectos de orçamento para cada actividade. Os projectos de orçamentos de programas apresentavam programas, sub-programas, produtos finais e indicadores de desempenho essenciais para todos os ministérios.

Durante esta fase preparatória, foi emitida uma Ordem Permanente exigindo que todos os ministérios de implementação do governo apresentassem o orçamento ao Parlamento durante a fase de elaboração do mesmo com base em cada programa. Na preparação do ano fiscal 2010/11, a maioria dos ministérios adoptou a abordagem “um programa por ministério” devido às dificuldades enfrentadas na concepção de boas estruturas de programas. O Ministério das Finanças cedo reconheceu que esta abordagem era contra a intuição dos objectivos da orçamentação de programas e, conseqüentemente, instruiu os ministérios que agilizassem as estruturas de programas em conformidade com os seus mandatos e que produzissem indicadores de desempenho mais pertinentes.

## **Dificuldades e passos seguintes**

O Ministério das Finanças deu passos importantes para conceber um processo que permitiu aos ministérios de implementação se familiarizarem com a elaboração de orçamentos de programas ao longo de um período de três anos, antes de levar o primeiro orçamento de programas ao Parlamento. Embora o actual quadro jurídico ainda exija que o governo apresente o documento orçamental em formato de linhas de itens, a Lei sobre a Gestão Fiscal de 2009 e a Ordem Permanente exigem a apresentação do orçamento em forma de programas, como um documento paralelo ao orçamento de linhas de itens que serve de base as dotações efectuadas pelo Parlamento.

Para se concretizar a transição da orçamentação de linhas de itens para a orçamentação de programas, além de efectuar outras alterações legais, o governo está em fase de modificar o plano de contas a fim de permitir contabilidade e apresentação

---

<sup>1</sup> Foi montado um programa intensivo para o fortalecimento de capacidades em Abril Setembro de 2010.

de relatórios relativamente a programas. Paralelamente às alterações do plano de contas, estão a ser desenvolvidos sistemas de informação sobre gestão financeira para facilitar a captação de informação financeira em relação a cada programa.

Os projectos de orçamento ao longo de três anos têm demonstrado que muitos indicadores de desempenho incidem sobre ingressos e carga de trabalho, tornando assim difícil a avaliação do sucesso de um programa. Contudo, estão a ser desenvolvidas pelo Ministério das Finanças linhas de orientação de orçamentos de programas para a recolha, a monitorização e a avaliação de dados de resultados produzidos através de orçamentos de programas. Os ministérios e as agências deverão estar plenamente instruídos ou orientados no que toca às implicações da mudança.

A acompanhar o processo de equipar os responsáveis para que levem a cabo as reformas necessárias de modo sistemático e padronizado vem a necessidade de ganhar a participação do nível político, informá-lo e gerir as suas expectativas. Tornar o Governo, o Parlamento e o público cientes da finalidade da iniciativa e do impacto que a mesma terá sobre a forma como aqueles interagem dentro do processo orçamental é um passo importante.

As actuais medidas institucionais para conduzir a concepção e a implementação da orçamentação de programas têm colocado uma pressão considerável sobre o Departamento de Afectação Orçamental. O governo criou um grupo de trabalho composto de representantes de ministérios de implementação e vários departamentos do Tesouro para guiar e superintender o processo de reformas, e está a ponderar a institucionalização de um órgão especializado dedicado a orçamentos de programas. A coordenação de actores, processos e produtos finais em escala mais alargada dentro do processo orçamental será vital para garantir que a orçamentação de programas seja implementada com sucesso.

A orçamentação de programas é um dos aspectos que visam introduzir uma perspectiva de gestão de desempenho no Quénia. Os secretários permanentes deverão estar de acordo com os contratos de desempenho e assiná-los anualmente. O passo seguinte consiste em estabelecer ligação entre o processo de contratos de desempenho e os produtos finais apresentados no orçamento de programas.

Foram tiradas lições importantes no Quénia relativamente à determinação de sequências. A implementação da orçamentação de programas deverá ser concebida de modo a assegurar que os ministérios de implementação sejam parte do processo desde o seu início. Ao alcançar uma estrutura eficaz de orçamentos de programas é de capital importância chegar a um acordo inicial quanto às modificações necessárias no plano de contas, no sistema de informação sobre gestão financeira e estruturas de prestação de contas sobre orçamentos. Estas medidas requerem que os gestores

superiores sejam oportunamente envolvidos no processo e estejam actualizados. As experiências do Quénia indicam que um uso comum uniforme de terminologia e conceitos deve ser testado, desenvolvido e acordado logo de início.





# 4

## A gestão da participação do sector privado no desenvolvimento de infra-estruturas públicas

## 4.1 Introdução

África confronta-se com uma deficiência significativa de infra-estruturas no seu percurso rumo a um crescimento sustentável e para ultrapassar a sua dependência na ajuda. Embora os Governos africanos já auto-financiem em grande parte as suas necessidades de infra-estruturas, os recursos necessários para ampliar as infra-estruturas e colmatar as lacunas – correspondentes a cerca de USD 90 bilião por ano para a próxima década - são limitados. Ao mesmo tempo, o continente sofre uma depreciação no valor do retorno dos recursos que investe, devido à falta de eficiências na implementação e gestão dos projectos de infra-estruturas levados a cabo pelo sector público. Uma solução para os desafios decorrentes dos projectos de infra-estruturas passa pelo recurso a competências e financiamento privados.

O Diálogo da CABRI subordinado ao tema de como assegurar uma boa relação qualidade/preço em projectos de infra-estruturas, decorrido em Dezembro de 2009, tornou evidente o interesse dos países participantes em aprender a gerir o protagonismo do sector privado nos projectos de infra-estruturas públicas de forma a assegurar que seja construtivo. A 6ª sessão do Seminário Anual da CABRI, sobre a participação do sector privado nas infra-estruturas públicas, considerou em pormenor o protagonismo e os riscos da participação do sector privado no desenvolvimento

e na gestão das infra-estruturas públicas. Duas comunicações apresentadas no decurso do Seminário estão incluídas no presente capítulo. Na primeira, Mandla Gantsho, Director Executivo da Nova Capital South Africa, postula que, embora o aproveitamento das competências e dos investimentos do sector privado represente um enorme potencial para o desenvolvimento de infra-estruturas públicas, existem também riscos fundamentais que devem ser considerados. A segunda comunicação, um resumo apresentado por Alta Fölscher com base na apresentação feita por Tumisang Moleke da Unidade de Parcerias Público Privada (PPP) do Tesouro Nacional da África do Sul, estabelece os requisitos essenciais para a gestão da vasta gama de possíveis acordos de parceria público-privada com vista a mitigar os riscos. A segunda comunicação coloca em relevo as discussões realizadas e os ensinamentos tirados dos seis estudos de caso preparados para o Diálogo da CABRI. Os leitores interessados poderão aceder as comunicações principais e os estudos de caso apresentados durante o Diálogo no sítio [sbo.org-www.cabri](http://sbo.org-www.cabri).

## 4.2 Participação do sector privado para colmatar as lacunas de infra-estruturas em África

*Mandla Gantsho<sup>1</sup>*

### Introdução

A despesa em infra-estruturas é fundamental para a consecução dos objectivos de crescimento em África, mas o continente é prejudicado pela prestação inadequada de serviços e pelos elevados custos da prestação de serviços de infra-estruturas. Embora o crescimento em África tenha melhorado significativamente entre os anos 1990 e 2000, um recente estudo realizado por Calderón (2008), que teve por objectivo isolar os factores responsáveis por esse crescimento, constatou que as melhorias das infra-estruturas contribuíram em cerca de 1% para a taxa de crescimento por capita.

---

<sup>1</sup> Esta comunicação e os dados apresentados têm como base os resultados do levantamento das infra-estruturas dos países africanos (Foster & Briceño-Garmendia 2009) e foi elaborada com a colaboração de RH Thomas, Nova Capital Africa, Maio de 2010.

Este crescimento equipara-se com o crescimento conseguido através da reforma das políticas macroeconómicas.

As melhorias de infra-estruturas que geraram este crescimento foram aquelas associadas à revolução das tecnologias de informação e comunicação (TIC) vivida durante o mesmo período. A percentagem da população africana que vive dentro do alcance do sinal transmitido por um Sistema Global para Comunicações Móveis (GSM) aumentou de menos de 5% em 1999 para acima dos 50% em 2006. No mesmo período, o número de subscrições à telefonia móvel acresceu em mais 100 milhões. Todavia, outras dimensões das infra-estruturas têm provocado atrasos em África. A falta de energia reduziu em 0,1 pontos percentuais a taxa de crescimento por capita no período 1999-2006 (mesmo antes da actual crise energética se ter manifestado).

Simulações ilustrativas sugerem que se todos os países africanos melhorassem as suas infra-estruturas ao nível do país com melhor desempenho na região (Maurícias), haveria um impacto substancial sobre as futuras taxas de crescimento. O continente africano está muito aquém dos outros países em desenvolvimento (para não falar dos países da OCDE) no que respeita a provisão de infra-estruturas. O que é particularmente curioso é que ambos os países de baixo rendimento (PBR) e os países de rendimento médio (PRM) em África estão muito longe dos níveis de aprovisionamento de infra-estruturas alcançados pelos PBR e PRM no resto do mundo. O fosso entre África e o resto do mundo em desenvolvimento é flagrante em relação à energia (ver a Tabela 1). A capacidade de produção de energia instalada por um milhão de pessoas nos PBR africanos corresponde a um décimo da capacidade produzida noutros PBR no mundo, e a cobertura energética corresponde a menos de metade.

Tabela 1: Estatísticas comparáveis de infra-estruturas

Unidades normalizadas	PBR em África Subsaariana	Outros PBR	PRM em África Subsaariana	Outros PRM
Densidade de estradas pavimentadas	31	134	94	141
Densidade total de estradas	137	211	215	343
Densidade de linhas principais	10	78	106	131
Densidade de telemóveis	55	76	201	298
Densidade de Internet	2	3	5	8
Capacidade de produção de energia eléctrica	37	326	256	434
Cobertura de energia eléctrica	16	41	35	80
Abastecimento melhorado de água	60	72	75	86
Abastecimento melhorado de saneamento	34	51	48	74

África não só dispõe de infra-estruturas muito limitadas, mas os custos dos serviços associados são muito onerosos em comparação aos preços globais (ver a Tabela 2). Em muitos casos, os custos da utilização das infra-estruturas em África são mais do que o dobro dos custos noutras regiões em desenvolvimento, e em certos países e sectores o diferencial é muito maior. Por exemplo, a tarifa de transporte rodoviário de mercadorias na África Central de USD 0,14 por tonelada por quilómetro é cerca de dez vezes mais do que as taxas prescritas pelas melhores práticas na Ásia, enquanto as tarifas de energia para pequenos sistemas baseados em gasóleo na África Ocidental que facilmente avultam USD 0,20 por quilowatt por hora são quatro vezes as tarifas cobradas noutras partes do mundo

Tabela 2: Tarifas comparáveis para serviços de infra-estruturas

Custos finais elevados na África subsaariana e noutras regiões	África subsaariana	Outras regiões em desenvolvimento
Tarifas de energia (\$/kWh)	0.46	0.10
Tarifas de água (\$/m <sup>3</sup> )	6.56	0.60
Transporte rodoviário de mercadorias (\$/ton-km)	0.14	0.04
Telefonia móvel (\$/mês)	21.0	9.9
Telefonia internacional (\$/mês.)	12.5	2.0
Serviços de acesso à internet (\$/mês)	148.0	11.0

Existem múltiplas razões pelas quais as tarifas são avultadas. Nalguns casos, o custo de produção é realmente superior em África, sobretudo devido à pequena escala de produção e à dependência de tecnologias ineficientes. Por exemplo, muitos países dependem de tecnologias petrolíferas para a produção de energia, ou utilizam satélites para a conectividade internacional. Noutros casos, o problema reside na falta de concorrência, o que conduz a uma margem de lucro muito elevada. Esta é também a razão pela qual África cobra tarifas de transporte rodoviário de mercadorias tão elevadas. E ainda, a razão pela qual os encargos relativos à conectividade internacional permanecem tão elevados em muitos países, mesmo depois de os últimos se libertarem da dependência em satélites, reside no controlo monopolista dos acessos à conectividade internacional.

Tabela 3: Levantamento de necessidades de despesa com infra-estruturas

Biliões de US\$ por ano durante dez anos	Despesas de capital	Despesas de exploração	Total
TIC	7.0	2.0	9.0
Irrigação	2.9	0.6	3.5
Energia	26.7	14.1	40.8
Transporte	8.8	9.4	18.2
Água e saneamento	14.9	7.0	21.9
Total	60.4	33.0	93.3

O levantamento nacional das infra-estruturas em Africa (AICD) estimou que o continente requererá USD 93 biliões por ano nos próximos 10 anos para assegurar a prossecução dos seguintes objectivos extremamente modestos: reabilitar infra-estruturas existentes; construir novas infra-estruturas que serão necessárias para manter o ritmo de crescimento económico ao longo da próxima década; atender às metas mínimas do desenvolvimento social, tais como as metas dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) relativas aos sectores de água e outros; e operar e manter todas as infra-estruturas novas e existentes (consultar os quadros 3 e 4).

Tabela 4: Metas relacionadas com as infra-estruturas

Sector	Meta económica	Meta social
TIC	Concluir instalação de cabos submarinos e redes em fibra óptica para ligar as capitais.	Estender sinal de voz GSM e acesso público em banda larga a 100% da população rural.
Irrigação	Desenvolver todas as oportunidades financeiramente viáveis de irrigação em pequena e grande escala.	
Energia	Alcançar o equilíbrio procura/oferta na produção energética dentro do âmbito dum quadro regional.	Elevar a taxa de electrificação doméstica em 1% anualmente.
Transporte	Alcançar redes rodoviárias de boa qualidade para apoiar os objectivos de conectividade nacionais e regionais.	Proporcionar acesso em 100% a estradas rurais em terras agrícolas de elevado valor; assegurar acesso dentro de 500 metros de todas as populações urbanas a estradas destinadas a uso motorizado.
Água e saneamento		Alcançar os ODMs relativos a água e ao saneamento.

Estes objectivos não são muito ambiciosos, mas permitiriam que África alcançasse o mesmo nível de desenvolvimento registado noutras regiões em desenvolvimento. É importante ressaltar que, embora a maior parte dos USD 93 biliões esteja ligada a despesas, há também uma porção importante ligada a operações e manutenção - uma área de despesa frequentemente negligenciada pelos decisores políticos.

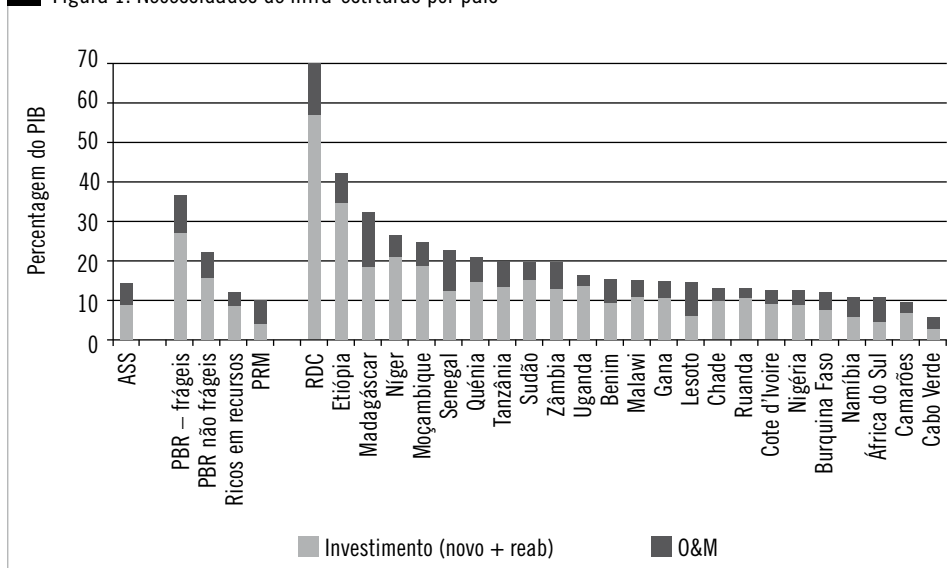
A produção de energia destaca-se como tendo, de longe, a maior necessidade de investimento, visto que são precisos USD 40 biliões por ano; o abastecimento de água e a provisão de transportes estão classificados num distante segundo lugar visto que cada um destes serviços requer uma verba de cerca de USD 20 biliões por ano. A razão pela qual as necessidades de investimento em energia pesam tanto é porque o continente se encontra no meio de uma crise energética que afecta mais de 30 países. As causas da crise diferem de país para país, mas os efeitos são semelhantes - apagões frequentes que resultam em perdas de produção significativas e que constituem um obstáculo ao crescimento económico.

De modo a restaurar o equilíbrio no sector de energia, África terá de construir cerca de 7 000 MW de nova capacidade por ano durante a próxima década, em comparação com os meros 1 000 MW de nova capacidade que construiu anualmente na última década. Salvo na África do Sul, o consumo de energia anual africano corresponde a pouco mais de 100 quilowatts/hora por pessoa e está em decréscimo. Mesmo que toda essa energia fosse canalizada para o consumo residencial, seria apenas o suficiente para iluminar uma lâmpada por pessoa durante três horas por dia. A capacidade total instalada em África subsaariana, com os seus 48 países e uma população de 1 bilião de habitantes é igual à da Espanha, com uma população de cerca de 40 milhões de habitantes.

Para expressar as necessidades anuais de despesa em infra-estruturas como uma percentagem do PIB, a África subsaariana precisaria de gastar 15% do PIB em infra-estruturas, 10% em investimentos e 5% em operações e manutenção (ver a Figura 1). Embora estas percentagens pareçam avultadas, há que tomar em linha de conta que a China investiu 14% do PIB em infra-estruturas durante a década de 2000. Contudo, o fardo de financiar as infra-estruturas varia significativamente entre grupos de países. Considerando que os países de rendimento médio (PRM) e os países ricos em recursos naturais apenas precisam de gastar cerca de 10% do PIB, os países de baixo rendimento (PBR) mais robustos precisam de gastar mais de 20% e os PBR frágeis mais de 35% do PIB. Alguns países enfrentam uma situação particularmente difícil. Por exemplo, a República Democrática do Congo precisa de gastar 70% do PIB para alcançar as metas referidas na Tabela 4, o que é obviamente impossível, mas que ilustra claramente o quão difícil será para alguns países africanos alcançarem os níveis desejados.



Figura 1: Necessidades de infra-estruturas por país



Estas percentagens são baseadas numa análise detalhada das despesas públicas a nível nacional, incluindo o orçamento do governo central, bem como fundos especiais e parapúblicos. Os resultados da análise demonstram que USD 45 biliões já estão a ser gastos anualmente para atender às necessidades de infra-estruturas ora mencionadas. O que é impressionante é que a maior parte dessa verba - cerca de USD 30 biliões - é financiada internamente por contribuintes e utilizadores africanos. O restante provém de uma variedade de fontes de financiamento externas. Entre estas, de longe a maior é o sector privado que financia mais de USD 9 biliões por ano. Os países da OCDE e outros financiadores não membros da OCDE (como o Banco de Importações e Exportações da China, o Banco de Importações e Exportações da Índia e os Fundos Árabes) contribuem individualmente com ajuda pública ao desenvolvimento (APD) no valor de cerca de USD 3 biliões por ano.

Em termos de despesas, os países de rendimento médio (PRM) representam um terço de todas as despesas em infra-estruturas, enquanto que os países de baixo rendimento (PBR) frágeis representam apenas 5% do total. Nos PRM e nos países ricos em recursos naturais, o sector privado constitui a principal fonte de financiamento externo, enquanto nos PBR mais robustos a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) constitui a principal fonte de financiamento. O valor do financiamento por países não membros da OCDE avulta quase o mesmo que o valor da ajuda pública ao desenvolvimento nos países de baixo rendimento (PBR) frágeis (ver a Tabela 5).

Tabela 5: Fonte de financiamento das infra-estruturas na África sub-saariana

Biliões de US\$ por ano	Operações e manutenção Sector Público	Despesas de capital				Soma total	
		Sector público	AOD	Financia- mento não OCDE	Sector privado		
PRM	10.3	3.1	0.2	0.0	2.3	5.7	16.0
Países ricos em recursos	2.5	3.9	0.6	1.7	3.8	10.0	12.5
PBR (típicos)	4.4	1.7	2.6	0.6	2.1	7.0	11.4
PBR (frágeis)	0.7	0.3	0.4	0.3	0.5	1.4	2.2
Total para África Subsaariana	20.4	9.4	3.6	2.5	9.4	24.9	45.3

O actual envelope para despesas no valor de USD 45 biliões engloba muito satisfatoriamente as verbas que deverão ser afectadas para atender às necessidades de infra-estrutura identificadas. No entanto, devido à ineficiência generalizada, o custo financeiro da afectação destes USD 45 biliões é muito maior, e representa um diferencial de eficiência estimado em USD 17 biliões por ano. As ineficiências manifestam-se em diversas formas, a saber:

- quando os recursos orçamentais atribuídos ao investimento público em infra-estrutura não são utilizados devido a atrasos na avaliação de projectos, contratos de aquisição e outros constrangimentos de ordem administrativa;
- quando os provedores de serviços de infra-estrutura não logram recuperar as receitas associadas aos serviços facturados a seus clientes, devido ao incumprimento de pagamento e a deficiências nas práticas de cobrança;
- quando as empresas perdem quantidades significativas de energia e água nas suas redes de distribuição, devido a faltas técnicas (por exemplo, canos rotos) ou não técnicas (por exemplo, ligações clandestinas);
- quando as empresas empregam mais pessoal do que é necessário para prestar os seus serviços, porque são susceptíveis a apadrinhamento ou estão sob pressão política para criar empregos;
- quando os governos não realizam a manutenção adequada e preventiva de estradas, o que resulta na degradação das mesmas e na necessidade de reconstrução a custos elevados posteriormente (em termos de valor actual, cada USD 1 que não é utilizado na manutenção de estradas cria um passivo de USD 4 para a reabilitação posterior);
- quando as taxas de utilização de serviços são insuficientes para recuperar totalmente os custos, sejam elas as tarifas cobradas por água, energia ou combustível (embora a desculpa típica seja que é necessário manter preços

acessíveis, na realidade, apenas os africanos relativamente abastados têm acesso a esses serviços); e

- quando os fundos públicos não são atribuídos às finalidades de maior valor – existem alguns indícios de que nalgumas áreas de infra-estrutura as despesas excedem o valor necessário (um exemplo saliente é o das TIC, visto que muitos governos dedicam recursos públicos a serviços que poderiam facilmente ser prestados pelo sector privado).

Embora muito menos quantificável, a ineficiência também ocorre quando os governos pagam preços unitários inflacionados pela construção e manutenção de infra-estruturas devido à corrupção. Quase metade do diferencial de eficiência de USD 17 biliões provém de ineficiências operacionais, como perdas na distribuição, perdas na cobrança, pessoal excedente e manutenção inadequada. Mais USD 4 biliões provém dos custos associados à melhoria dos processos de recuperação de custos, USD 3 biliões de melhorar a afectação de recursos entre sectores, e USD 2 biliões de reforçar a execução do orçamento de capitais. O maior potencial de ganhos resultantes da melhoria da eficiência provém do sector de energia (USD 6 biliões), seguido pelo sector de transportes (USD 4 biliões) e pelo sector de abastecimento de água (USD 3 biliões).

Para além do facto de que, desde o início da crise financeira global em 2008, os fluxos de capital privado destinados ao investimento em infra-estruturas têm abrandado significativamente, os governos africanos têm perante eles um enorme desafio no que respeita encontrar fundos para preencher o défice em financiamento de USD 48 biliões (USD 17 biliões advindos das melhorias em eficiência e USD 31 biliões de novos financiamentos). Entre os desafios, apresentam-se os seguintes: recuperação do enorme atraso nos serviços de infra-estrutura através do financiamento de novos activos; reabilitação de infra-estruturas existentes; realização de operações e manutenção em todas as infra-estruturas existentes; e a correcção das ineficiências dos provedores de serviços públicos. As metas propostas para o sector das infra-estruturas são consideradas intransponíveis, especialmente para os PBR frágeis, pelo que a possibilidade da obtenção de financiamento externo na escala necessária parece ser remota. Por conseguinte torna-se fundamental encontrar uma solução para colmatar a lacuna entre as metas de infra-estrutura pretendidas e o financiamento necessário para o seu alcance. Neste contexto, reconhece-se que, para além das habituais medidas necessárias, os países africanos precisam de atrair o investimento do sector privado nas infra-estruturas.

No entanto, ao prosseguir esta solução, os governos devem entender que, embora a sua primeira prioridade seja no sentido de proporcionar serviços eficientes e

acessíveis aos seus cidadãos, as motivações do sector privado são completamente diferentes, visto que o ultimo é impulsionado principalmente pela maximização dos lucros. Em segundo lugar, os governos precisam de entender bem a função e os riscos da participação do sector privado na provisão de infra-estruturas. O desafio é aproveitar a motivação de lucro para assegurar a prestação de serviços eficiente e acessível, o que requer que o sector público aplique determinadas medidas.

## **Aumentar a participação do sector privado nas infra-estruturas**

O sector privado pode participar no desenvolvimento de infra-estruturas com o propósito de colmatar as lacunas de capacidade do governo no domínio do desenvolvimento e gestão de infra-estruturas, ou até participar na qualidade de financiador, ou mesmo numa ou noutra configuração conjunta. Embora a criação e o reforço da gestão financeira e da eficácia operacional dos serviços públicos e das empresas públicas seja uma estratégia fundamental, é uma estratégia que leva tempo e requer recursos públicos adicionais. Os governos podem não ter o tempo e os recursos necessários a curto prazo para resolver o problema.

Uma opção é envolver o sector privado na melhoria da eficiência operacional e da qualidade dos serviços prestados através de contratos de concessão ou de gestão, como os que existem na África Ocidental, particularmente no sector de água e saneamento. Este tipo de parceria público-privada (PPP) tem vindo a proliferar-se em muitos países em desenvolvimento e não envolve qualquer tipo de privatização ou alienação por parte do governo. Nenhum investimento é exigido ao sector privado, visto que os custos são acarretados por financiamento do estado ou de doadores, ou então por fluxos de caixa anuais (como nos projectos realizados em Côte d'Ivoire e no Mali). O sector privado é remunerado através de taxas pagas pelo governo (adequadas ao desempenho) ao invés de receitas tarifárias cobradas aos clientes. Tem havido um acréscimo nestes contratos de baixo risco desde 1990, embora segundo a base de dados de infra-estruturas público-privadas (IPP) eles nunca representem mais de 10% de todos os contratos de IPP.<sup>2</sup> Tais contratos ocorrem principalmente nos sectores de água e saneamento e de transportes, e têm uma prevalência de 20% no sector de electricidade. Durante a década de 1990, estes contratos eram considerados como sendo os primeiros passos em direcção a configurações mais complexas de IPP, tais como as concessões de longo prazo. Todavia, a frequência com que estes contratos eram celebrados permaneceu baixa, e foi principalmente no Mali e no Gabão que

---

<sup>2</sup> Esta base de dados é gerida pelo Fundo de Consultoria Público-Privada para Infraestrutura (PPIAF) e o Banco Mundial.

eles se destacaram. Desde o final da década de 1990, estes contratos passaram a ser considerados finalidades, propriamente dito (isto é, uma maneira de efectuar melhorias de curto prazo na eficiência operacional e de assegurar a transferência de competências para o pessoal local). Dos 17 contratos de gestão celebrados no sector de distribuição de energia em 15 países da África Subsaariana, apenas três continuam a vigorar. Quatro foram rescindidos antecipadamente, e outros simplesmente não foram renovados. Os problemas inerentes aos contratos incluíam expectativas irrealistas e capacidades limitadas para enfrentar os desafios mais amplos do sector. Muitos dos contratos foram realizados com o apoio de doadores, visto que eram considerados como os primeiros passos rumo a uma reforma mais ampla. Todavia muitos governos consideravam-nos como medidas de reforma onerosas que eram simplesmente necessárias para garantir acesso aos fundos dos doadores, pelo que não tinham qualquer intenção de levar o processo adiante. Além disso, embora ganhos financeiros e em eficiência possam ser alcançados através desses contratos, os últimos não conseguem corrigir fragilidades institucionais ou nas políticas de índole mais ampla. Finalmente, os ganhos em eficiência nem sempre produziram resultados tangíveis para os clientes (Foster & Briceño-Garmendia 2009).

O projecto realizado pela *Kenyan Power and Lighting Company (KPLC)* – no âmbito de um contrato de dois anos assinado com a *Manitoba Hydro* em 2006 com o objectivo de gerir a distribuição de energia em nome do governo queniano - é um dos contratos que não foram renovados. O contrato terminou em Abril de 2008 com acusações por parte do governo de elevados custos e desempenho inadequado. Apesar de ambos o Governo e a contratante terem decidido que três quartos das ambiciosas metas de desempenho haviam sido cumpridos, as partes contestavam as percentagens exactas e o valor do prémio de desempenho a pagar. As indemnizações pagas ao contratante foram muito superiores àquelas recebidas pelos gestores quenianos, mas há que lembrar que a empresa sofreu agitação operária. Os primeiros dois anos do projecto haviam sido financiados pelo Banco Mundial, mas na condição de quaisquer custos resultantes de atrasos serem custeados pelo governo do Quénia. Na sequência da insurreição civil pós-eleitoral de 2008, o governo teve de considerar outras prioridades.

No Uganda e na África do Sul, uma série de contratos de curto prazo celebrados com expatriados no sector da água serviu para demonstrar aos governos que melhor formação, maior independência e melhor remuneração podem conduzir a operações comerciais mais eficientes dirigidas por gestores locais. Os contratos de gestão deste tipo defrontam-se com problemas que não surgem habitualmente nos contratos de parceira publico-privada mais comuns. As empreiteiras contratantes são obrigadas através de obrigações gerais a melhorar a prestação de serviço e a produtividade do

trabalho (quer em termos de resposta aos níveis de vazamento de água ou aumentar a implantação de serviços de distribuição). Há que melhorar ainda mais as metas de desempenho e os incentivos incluídos nestes contratos. Os problemas relacionados com o atendimento de clientes precisam de ser resolvidos de forma mais eficaz, e o planeamento e a aquisição de instalações de geração de electricidade precisam de ser reconhecidos como o alicerce sobre o qual depende o sucesso da implementação de tais contratos no sector de energia.

Normalmente, o sector público transfere o uso dos activos existentes para a empresa empreiteira para que esta possa cumprir com as suas obrigações. A condição dos activos e a necessidade de renovar ou substituir os mesmos pode não tornar-se evidente até a execução do acordo de gestão já se encontrar numa fase avançada, o que representa um risco grave para a empresa gestora do projecto. O sector público pode ter de autorizar à empresa a flexibilidade necessária para gerir tais situações. Além disso, os quadros da empresa de serviço público são destacados na empresa empreiteira de modo a facilitar a formação e continuidade, e para satisfazer as exigências dos sindicatos do sector público. Regra geral, este último demonstra-se hostil a qualquer forma de privatização que possivelmente ponha em risco os subsídios e as regalias gozados pelos trabalhadores que representa. Tais situações precisam de ser geridas com tacto pela empresa empreiteira. De certo modo, os riscos podem ser geridos muito mais eficazmente pelo sector público antes de envolver a empresa no projecto, do que durante o período do contrato. Alguns riscos residuais, no entanto, permanecerão e terão de ser acarretados pelo sector privado (Delmon 2009). A título de exemplo, nesses contratos as tarifas de abastecimento de água podem tornar-se um assunto político, visto que historicamente certos elementos da sociedade, determinados sectores e entidades do sector público têm vindo a ser subsidiados. Frequentemente, as tarifas não são facturadas, são facturadas a níveis muito baixos, ou não são cobradas. O envolvimento do sector privado requer portanto que haja acordos formais de subsídio ou financiamento entre o governo e a empresa empreiteira, especialmente nos casos em que o governo não concorda em elevar as tarifas para níveis rentáveis ou casos que requerem investimentos substanciais em obras de capital. Embora difícil, tais acordos podem proporcionar à empresa de serviço público uma transição saudável, formalizando o subsídio e tornando evidente ao público o fardo que é colocado sobre o erário público pelos serviços subsidiados, demonstrado pelas tarifas artificialmente baixas (Delmon 2009).

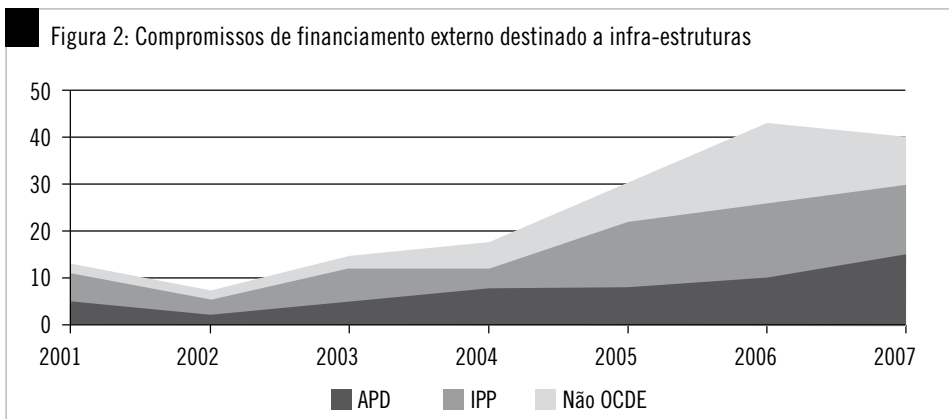
A gama de opções PPP tem-se proliferado nos últimos 30 anos, e os acordos entre entidades públicas e privadas assumem múltiplas configurações e dimensões tanto para serviços novos quanto existentes. Numa extremidade do espectro encontram-se os contratos de gestão. Na outra extremidade aparecem casos de privatização

ou alienação total em que o governo vende os activos a uma empresa privada. A subcontratação é outra opção popular, nos termos da qual uma empresa privada administra uma parte dos serviços prestados pela empresa de serviço público, como a facturação, medição, transporte ou até mesmo a limpeza. Existem também modelos híbridos que têm crescido exponencialmente nos últimos anos, especialmente em função da evolução dum grupo mais diversificado de investidores e operadores nos mercados emergentes que possuem experiência local. Estes modelos dependem de disposições contratuais menos complexas e misturam de dinheiro público e privado para diversificar os riscos (ver [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org)).

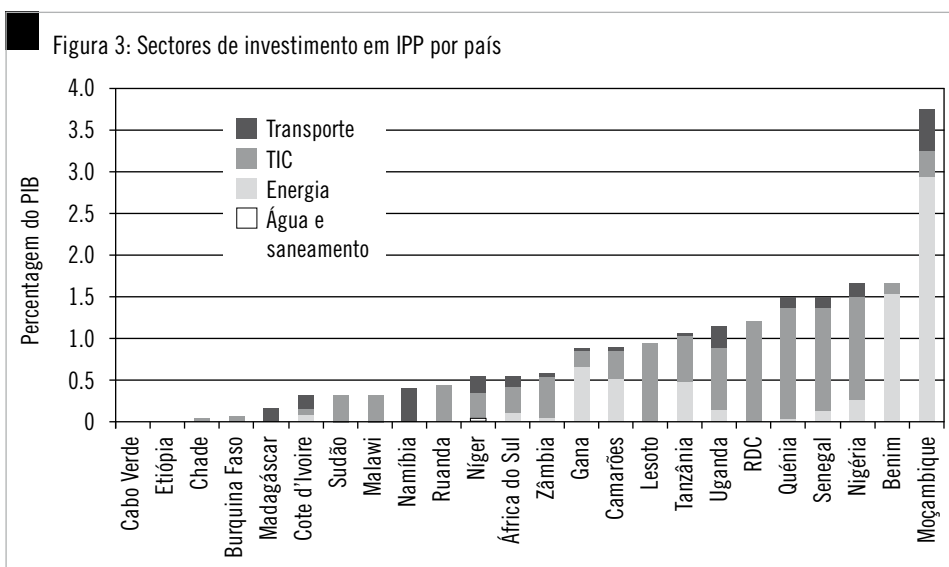
Entre as PPPs habituais, e para os fins de angariar financiamento novo, destacam-se os projectos BOT (construção, operação e transferência) que mobilizam os recursos limitados de financiamento do projecto. Os projectos BOT são normalmente empreendimentos de grande dimensão e complexos que geralmente envolvem infra-estruturas de grande porte como estradas e centrais de produção de energia. Tais acordos passam a responsabilidade pelo financiamento, construção e exploração do projecto ao sector privado. O governo anfitrião oferece uma concessão de 15-30 anos à empresa privada para construir e operar as instalações. A empresa privada utiliza as receitas provenientes da exploração da infra-estrutura construída para amortizar a dívida e dar um retorno aos investidores.

Nos casos em que o governo anfitrião é também o beneficiário ou comprador do serviço, o projecto é tratado como o pagamento por um serviço e não como uma maneira de financiar a infra-estrutura. Desse modo, o projecto mantém-se fora da carteira do governo anfitrião, e, por conseguinte, não sobrecarrega o rácio da dívida pública nem as necessidades de financiamento do sector público. Assim, as PPP proporcionam aos governos africanos um leque de opções quando estes consideram envolver o sector privado na provisão de infra-estruturas, particularmente no financiamento das mesmas.

De modo a assegurar que o sector privado ajude a superar os desafios acima mencionados, o AICD sugere que África precisa de aumentar para o dobro o investimento privado nas infra-estruturas, ou seja aumentar o investimento actual de USD 9 biliões para USD 18 biliões nos próximos dez anos. Até à crise financeira, houve um grande aumento no financiamento externo destinado a infra-estruturas advindo das fontes principais. Os compromissos assumidos em Gleneagles impulsionaram uma escalada na ajuda pública ao desenvolvimento, e as condições económicas favoráveis durante este período estimularam o financiamento privado. O aumento dos investimentos provenientes de países não membros da OCDE reflecte o interesse crescente da Ásia (sobretudo da China) em África, enquanto nação comercial interessada em recursos naturais (ver a Figura 2).



Além disso, houve claramente uma forte especialização em diversas fontes de financiamento externo, tanto em termos sectoriais quanto geográficos. Da óptica sectorial, o capital privado tem sido particularmente importante para o sector das TIC, enquanto o financiamento proveniente de países não membros da OCDE destinou-se principalmente às redes de transporte associadas aos sectores de energia e exploração mineira; e a ajuda pública ao desenvolvimento destinou-se aos sectores de água e saneamento e transportes. Da óptica geográfica, o capital privado constituiu uma das principais fontes de investimento nos PRM (TIC e transportes) e nos países ricos em recursos naturais (TIC, transportes e electricidade); a ajuda pública ao desenvolvimento destinou-se aos PBR mais robustos; e o financiamento proveniente





dos países não membros da OCDE destinou-se principalmente aos países ricos em recursos e aos PBR frágeis. A Figura 3 demonstra os sectores-chave em que as IPP têm evoluído nos países africanos.

Entre 1990 e 2006, África atraiu investimentos privados apenas para projectos de TIC e de energia. Muito pouco investimento foi feito nos sectores que representam os maiores desafios sociais, tais como o da água e saneamento, ou em projectos de longo prazo e alto risco. Desde 2004, novos e pequenos projectos representaram 70% de IPP em África, enquanto as concessões e alienações corresponderam a cerca de 10% do total. Tem havido um crescente interesse nas concessões de transportes (por exemplo a linha férrea que passa na fossa tectónica da Uganda, e o Porto de Juba no Sudão), e actualmente surgem novos projectos de grande envergadura no sector de energia. A Tabela 6 apresenta um resumo dos projectos PPP realizados em África, a experiência de cada sector, e as possibilidades futuras.

Tabela 6: Uma panorâmica dos projectos PPP em África

Sector	Projectos	Experiência existente	Possibilidades futuras
<b>TIC</b>			
Telefonia móvel	Mais de 90% dos países têm múltiplos operadores licenciados.	Aumento exponencial em cobertura.	Vários países podem conceder licenças adicionais.
Telefonia fixa	60% dos países já alienaram a empresa pública responsável pela prestação do serviço.	Controversa, mas registaram-se melhorias na eficiência.	Vários países poderão ainda optar pela alienação.
<b>Energia</b>			
Produção de energia	34 projectos de IPP investiram USD2.5 biliões para instalar capacidade de 3 000 MW.	Renegociações frequentes e onerosas para as empresas de serviço público.	Provável continuação devido à procura enorme de capacidade.
Distribuição	16 concessões e 17 contratos de gestão ou aluguer.	Um quarto dos contratos rescindo antecipadamente.	Tendência a optar por modelos híbridos com empresas locais.
<b>Transporte</b>			
Aeroportos	4 concessões que investiram menos de USD 0.1 bilião.	Nenhumas rescisões, alguns ensinamentos tirados.	Numero limitado de projectos adicionais viável.
Portos	26 concessões para terminais de contentores com investimento de USD 2.5 biliões.	Poucas rescisões, resultados positivos.	Boas perspectivas que provavelmente perdurarão.
Caminhos-de-ferro	14 concessões de linhas férreas com investimento de USD 0.4 biliões.	Renegociações frequentes, investimentos limitados.	Provavelmente continuarão, mas o modelo deverá ser adaptado.
Estradas	10 concessões de estradas com portagem (RSA), com investimento de USD 1.6 biliões.	Nenhumas rescisões.	Apenas 8% da rede rodoviária atende às necessidades máximas de trânsito.
<b>Água</b>			
Água e saneamento	26 contratos principalmente de gestão ou aluguer.	40% dos contratos rescindidos prematuramente.	Tendência a optar por modelos híbridos com empresas locais.

Fonte: PPIAF (2009)

Os argumentos a favor das PPP e, mais especificamente, a favor do financiamento de infra-estruturas através dos acordos BOT e outros semelhantes, incluem os seguintes:

- estes tipos de contrato oferecem alternativas para atrair novas fontes de financiamento e nova gestão de activos e serviços de infra-estruturas, enquanto mantendo uma presença pública na titularidade e definição de políticas e estratégias;
- oferecem maior eficiência, custos mais bem geridos e execução mais rápida através do envolvimento do sector privado;
- facilitam a contratação de empresas privadas com boas qualificações para gerir e prestar serviços de infra-estrutura;
- reduzem os custos de arranque devido à tecnologia melhorada e ao funcionamento eficiente do sector privado;
- providenciam infra-estruturas, sem custos directos, devido ao financiamento privado (portanto, não há necessidade de outra fonte de financiamento, e o impacto sobre a capacidade de crédito do governo é limitado);
- o envolvimento de profissionais experientes do sector e organizações de financiamento privado garante uma análise exaustiva da viabilidade do projecto;
- garantem a continuação do controlo estratégico do sector público sobre o projecto (em comparação com a privatização) e a transferência do activo para o governo no final do período de concessão (se for o caso);
- se mobilizarem concorrência para reduzir os custos do projecto e melhorar a inovação, proporcionam uma boa relação qualidade/preço;
- envolvem credores internacionais, incluindo instituições financeiras internacionais;
- atraem mais investimento estrangeiro;
- o interesse da empresa empreiteira em operações de longo prazo geralmente resulta na construção de alta qualidade;
- facultam a transferência da tecnologia de ponta e de conhecimentos, incluindo a formação do pessoal local;
- conduzem indirectamente ao desenvolvimento de indústrias conexas;
- desenvolvem e aprofundam os mercados de capital locais; e
- envolvem credores, subempreiteiros, fornecedores e accionistas locais.

No entanto, os projectos BOT também podem ter desvantagens para o governo anfitrião, a saber:

- a distorção de prioridades de desenvolvimento, visto que o governo pode privilegiar os projectos que são financeiramente viáveis ao invés daqueles que são mais apropriados para as condições económicas e necessidades de infra-estrutura do país;
- o uso do património e a contracção de dívidas para providenciar verbas para projectos especiais, o que pode ser mais dispendioso do que os empréstimos públicos, supondo que o governo é capaz de obter termos de financiamento mais favoráveis do que uma empresa privada;
- considerando a complexidade do projecto, a necessidade de supervisão e os elevados custos de desenvolvimento (incluindo os custos das auditorias devidas e da gestão de riscos);
- a possível resistência pública ou política, em particular a dos sindicatos e daqueles que não estão dispostos a sacrificar o controlo do governo sobre as infra-estruturas;
- a necessidade de mitigar o risco cambial para os projectos BOT cuja dívida está, em certa medida, denominada em moeda estrangeira;
- alguma perda do controlo sobre uma operação que em larga medida pertence ao sector público;
- a possível perda de receitas provindas do sector em questão; e
- a suposta eficiência aumentada, que na realidade vem a ser minada pela falta de concorrência, resultando num aumento dos custos que obliteram as justificações de “qualidade/preço” usadas inicialmente para escolher a rota das PPP (Delmon 2009; Leigland 2010).

Apesar das críticas acima mencionadas, a utilidade das PPP para colmatar as lacunas nas infra-estruturas é amplamente reconhecida. Por conseguinte as PPP são empregues num número crescente de projectos de infra-estrutura à volta do mundo, à medida que os governos vão tentando equilibrar as necessidades com os meios disponíveis (Bankwatch Network 2008). Para que os governos africanos alcancem os seus objectivos declarados em relação ao aumento do investimento privado nas infra-estruturas, é preciso haver objectivos claros, boa liderança pública e capacidades institucionais robustas de modo a garantir a supervisão e execução eficazes. A experiência tem demonstrado que a melhor maneira de atrair o capital privado aos projectos de infra-estruturas passa pela criação de ambientes políticos e de regulamentação sustentáveis e credíveis, onde a atribuição dos riscos é equilibrada com as recompensas, e está claramente delineada entre os sectores público e privado (Delmon 2009).

## Bibliografia

- Bankwatch Network (2008) *Never mind the balance sheet: The dangers posed by PPPs in central and eastern Europe*. Disponível em :  
[www.bankwatch.org/documents/never\\_mind\\_the\\_balance\\_sheet.pdf](http://www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf)
- Calderón C (2008) *Infrastructure and growth in Africa*. Documento de referência 3, Levantamento das infra-estruturas dos países africanos. Washington DC: Banco Mundial.
- Delmon J (2009) *Private sector investment in infrastructure: Project finance, PPP projects and risk*. Segunda edição. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Foster V & Briceño-Garmendia C (eds) (2009) *Africa's infrastructure: A time for change*. Levantamento das infra-estruturas dos países africanos. Washington DC: Banco Mundial.
- Leigland J (2010) *PPI in poor countries: How to increase private participation in infrastructure management and investment*. Gridlines. Nota n.º. 51, PPIAF.
- PPIAF (**Public-Private Infrastructure Advisory Facility**) (2009) *Infrastructure in Africa: The private sector role*. Comunicação ao MEFMI, em Novembro de 2009.

## 4.3 A importância de instituições de qualidade na gestão das parcerias publico-privadas

*Alta Fölscher<sup>3</sup>*

Uma das comunicações feitas no decurso da sexta sessão do Seminário Anual sobre o protagonismo do sector privado no desenvolvimento das infra-estruturas considerou as modalidades que podem ser aplicadas para assegurar que esse protagonismo seja gerido de forma eficaz. O orador, o Sr. Tumisang Moleke, representante da Unidade de Parcerias Público-Privadas (PPP) do Tesouro Nacional da África do Sul, salientou a diversas funções que o sector privado pode exercer no desenvolvimento das infra-estruturas públicas: pode projectar, financiar, construir, operar e transferir as infra-estruturas, ou até exercer uma combinação dessas funções. As principais questões que precisam de ser consideradas ao envolver o sector privado são a relação qualidade/preço e os possíveis riscos. O principal tipo de envolvimento

---

<sup>3</sup> Ver também os documentos técnicos e os estudos de caso sobre a avaliação, o financiamento e a gestão das infra-estruturas, produzidos para o programa da CABRI sobre a boa relação qualidade/preço nos projectos de infra-estrutura, disponíveis em [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org).

do sector privado passa pela subcontratação, quando a capitalização do projecto fica por conta do governo, e o governo mantém os activos, e também os riscos. Nas PPP, uma maior parte do risco é transferido para o sector privado, uma vez que este concebe, financia, constrói e/ou explora a infra-estrutura, e o governo depois compra o serviço na sua íntegra ou explora o negócio, enquanto sempre mantendo os bens de capital. A forma mais extrema de envolver o sector privado passa pela privatização dos bens e pela transferência de todas as responsabilidades e riscos para a entidade privada, enquanto o governo assume um papel regulador.

A fim de gerir de forma adequada a participação do sector privado nas PPP, o governo precisa de se assegurar que dispõe das capacidades institucionais adequadas nas áreas consideradas abaixo.

## **Preparação de projectos**

Visto que os custos dos projectos continuam a recair sobre o Governo (enquanto o risco é transferido e, idealmente, a relação qualidade/preço é melhorada) e que é o Governo que acarreta com os custos de oportunidade no orçamento, é necessário que os projectos sejam identificados através do processo de licitação e orçamento, de modo a assegurar que se enquadram dentro das prioridades nacionais e sectoriais. Uma parte crucial da preparação do projeto é a realização de estudos de viabilidade para responder a perguntas sobre o âmbito do projeto, a viabilidade financeira, a relação qualidade/preço e a transferência de riscos. Nestes estudos, a equidade inter-gerações deve também ser considerada. Parte deste processo passa pela efectuação de uma comparação com o sector público (ou seja, uma avaliação dos riscos, dos custos e da relação qualidade/preço mas sem o envolvimento do sector privado) de modo a averiguar se a PPP constitui a solução ideal para a prestação de serviços / o problema de infra-estrutura. É importante que o processo de preparação do projecto seja claramente definido nos regulamentos e directivas do governo central, e que todos os processos sejam completamente documentados.

## **Contratação**

A qualidade dos contratos de PPP é essencial para garantir a relação qualidade/preço. O processo de concurso público deve ser aberto e competitivo, e baseado em documentos com instruções bem claras. A fase de pré-qualificação é seguida pelo convite à apresentação de propostas e a avaliação das mesmas. Quando as práticas do governo em matéria de contratos de PPP são justas e transparentes, é possível provocar maior e melhor participação do sector privado.

O processo de adjudicação de contratos deve ser sólido, e deve manter ligações com o estudo de viabilidade e os objectivos iniciais do projecto. Um dos principais critérios para selecção deve ser a relação qualidade/preço, que é realizável através da combinação da proposta de concepção do projecto, das condições de financiamento propostas e das posições de risco assumidas pelo sector privado.

## **Implementação de projectos**

Antes da assinatura do contrato, o governo deve assegurar-se de que, a nível do sector, dispõe das capacidades necessárias para gerir o contrato. O acompanhamento da execução do contrato por intervenientes internos é crucial para garantir a qualidade e a relação qualidade/preço. Este acompanhamento deve ser reforçado por revisões externas periódicas durante toda a duração do contrato. Se as PPP forem uma novidade para o sector, é importante levar a cabo um processo de transformação de gestão, informando os intervenientes internos e externos (incluindo os clientes do serviço de infra-estrutura) das razões pelas quais foram introduzidas as PPP e as medidas tomadas a esse respeito. Isto é crucial para assegurar a ampla titularidade sobre as PPP, tanto por parte da equipe do projecto quanto pelos usuários e beneficiários.

## **Quadros institucionais para as PPP**

O reforço das capacidades do governo central para assegurar a adequada elaboração, implementação e gestão dos contratos de PPP é fundamental. Os departamentos centrais relevantes devem desenvolver quadros regulamentares para as PPP e podem proporcionar apoio em termos de capacidades e supervisão. É importante que o governo disponha internamente de capacidades técnicas, negociais, financeiras e jurídicas que correspondam às do sector privado de modo a acompanhar a execução do contrato. Caso essas capacidades não estejam disponíveis internamente, devem ser contratadas em preparação para os contratos de PPP e as fases de negociação. Finalmente, a liderança e o apoio político são fundamentais a níveis do governo, do sector e do projecto. A celeridade na tomada de decisão, uma vez que todos os processos técnicos estejam concluídos, é fundamental para manter o interesse do sector privado e assegurar a relação qualidade/preço dos contratos.





# 5

## Contabilização da ajuda no orçamento

## 5.1 Introdução

Desde 2007, a integração da ajuda nos processos orçamentais e seu reflexo nos documentos orçamentais, tem sido uma das principais preocupações da CABRI. É importante não só para garantir que os recursos concedidos sejam utilizados de forma eficaz, a benefício do desenvolvimento sustentável dos países parceiros, mas também para garantir a optimização dos recursos internos, o fortalecimento e o respeito pelo processo orçamental nacional, e uma maior responsabilização em relação aos resultados de desenvolvimento. A 5ª sessão do seminário anual apresentou o trabalho da CABRI no contexto das evoluções nesta área, especialmente o trabalho a nível nacional pela Parceria Global sobre os Sistemas Nacionais. A análise contida neste capítulo foi elaborada conjuntamente por Aarti Shah, assessora superior afecta ao Secretariado da CABRI e Fyson Sara, assessora política junto do CAD-OECD e coordenadora da Parceria Global. O documento reflecte os debates no seminário anual de avaliação dos progressos alcançados no que toca à utilização de sistemas nacionais e os principais factores e processos que condicionam e fomentam a mudança. Apresenta exemplos de países, uma análise do trabalho em curso e destaca o papel das instituições regionais e internacionais em superar os obstáculos à integração da ajuda nos orçamentos dos países parceiros.

## 5.2 Criação de uma rede regional e internacional de influência sobre a utilização dos sistemas nacionais

*Aarti Shah, Sara Fyson e Alta Fölscher*

### **Utilização dos sistemas nacionais para a boa governação financeira: Uma introdução**

As décadas de experiência na área do desenvolvimento revelam que, para que a ajuda seja eficaz, os doadores devem respeitar as políticas de desenvolvimento e as práticas do próprio país. Isso exige que os doadores aceitem os pedidos do país no sentido de utilizar os próprios sistemas administrativos para a aplicação da ajuda.

Para que os sistemas sejam utilizados pelos países doadores, a ajuda deve ser administrada no quadro das regras orçamentais, dos mecanismos e dos procedimentos nacionais. Isto pode implicar a inclusão da ajuda no planeamento orçamental, na documentação orçamental, ou nas receitas e afectações aprovadas pelo Parlamento, o desembolso directo da ajuda através dos fundos de receitas principais do Tesouro, a

adoção de normas nacionais de contratação pública ou a inclusão do financiamento externo nos sistemas de contabilidade e auditoria ou nos relatórios nacionais. A combinação ideal para a utilização dos sistemas nacionais nas várias fases do processo orçamental, para o desembolso da ajuda externa ao desenvolvimento, irá variar não apenas entre as modalidades específicas de ajuda, mas também entre países, uma vez que as vantagens e os riscos associados dependem muito da qualidade e da solidez do quadro institucional do país destinatário.

A utilização eficaz dos fundos de ajuda, incluindo a contabilização da ajuda no orçamento, mantém-se como uma prioridade importante para os países associados à CABRI. Os debates no seminário anual da CABRI revelaram que muitos países enfrentam desafios semelhantes, e que a utilização de sistemas nacionais também tem como objectivo reforçar a boa governação financeira. Neste contexto, a utilização dos sistemas nacionais não é um fim em si, mas sim uma forma importante de assegurar uma melhor transparência, responsabilidade e apropriação dos recursos públicos em geral, não apenas dos recursos fornecidos pelos doadores.

Tendo em conta estes objectivos, tanto a CABRI como o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda (WP-EFF) têm assegurado que esta abordagem norteie sempre os seus programas de trabalho. Para uma apreciação global dos progressos alcançados e das principais questões que incidem sobre a utilização dos sistemas nacionais, este documento apresenta uma resenha do trabalho levado a cabo desde 2009, com base nas pesquisas realizadas e no apoio proporcionado aos países nesta área, tanto pela CABRI como pela Parceria Global em matéria dos Sistemas Nacionais.

## **Perspectivas sobre a utilização de sistemas nacionais**

O consenso geral entre doadores e países parceiros sobre a importância da utilização de sistemas nacionais encontra eco nos acordos internacionais a este efeito, aprovados pela comunidade doadora, governos de países parceiros, associações parlamentares, e OSC. Tanto a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda como a Agenda de Acção de Acra (AAA) estipulam que os doadores devem utilizar sistemas nacionais, inclusive como primeira opção, conforme convencionado na AAA.

Mas, embora exista esse consenso em princípio a nível internacional, é importante reconhecer que os incentivos para os doadores e os países parceiros utilizarem os sistemas nacionais são bem diferentes.

Os países parceiros estão mais interessados nas eventuais vantagens da utilização dos sistemas nacionais para a eficácia da ajuda. Os países precisam que a ajuda passe pelos seus sistemas para que, em primeiro lugar, a informação sobre a globalidade do envelope orçamental seja abrangente. Uma informação global contribui para

uma melhor dotação intersectorial. Em segundo lugar, ao permitir que os países tenham um maior poder de decisão sobre o modo como os fundos são empregues, é criado o espaço para um maior controlo e prestação de contas e um maior anseio para assegurar que os recursos sejam utilizados com a mesma prudência que as receitas próprias. Em terceiro lugar, no que respeita em particular aos países que mais dependem da ajuda, a integração da ajuda em todos os sistemas nacionais tem um papel catalisador no reforço desses sistemas. Por último, uma maior transparência na afectação de recursos também resulta numa maior transparência na utilização desses fundos e no impacto dos mesmos.

Em contrapartida, embora reconheçam as vantagens, os incentivos dos doadores põem o acento no risco, da perspectiva deles, que acarreta a utilização dos sistemas nacionais. Para os doadores, a utilização dos sistemas orçamentais nacionais exige instituições bem estruturadas, alargadas, credíveis e transparentes. Do ponto de vista teórico, a utilização dos sistemas nacionais proporciona fortes incentivos para os governos nacionais melhorarem as suas estruturas de gestão financeira e governação. Ao utilizarem os sistemas nacionais, os doadores devem ceder algum controlo sobre gestão destes fundos, ao sofrerem pressões da parte dos seus próprios governos e parlamentos para assegurar que os fundos sejam aplicados apropriadamente. Com esse intuito, os doadores devem:

- conhecer a solidez de um determinado sistema;
- avaliar os eventuais riscos fiduciários e outros que a utilização dos sistemas nacionais representa; e
- concordar a respeito de quanto risco cada parceiro de desenvolvimento está preparado a assumir em cada contexto específico.

Em princípio, estas duas perspectivas correspondem, e acção é tomada quando os países apresentam resultados comprovados relativamente à melhoria e ao fortalecimento dos sistemas nacionais. Isso também permitiria que os doadores cedessem algum do controlo sobre a gestão da ajuda ao desenvolvimento, ao proteger contra os principais riscos fiduciários que representa a utilização destes sistemas.

Porém, na realidade, e apesar dos acordos internacionais sobre a utilização dos sistemas nacionais, os progressos alcançados neste sentido têm sido reduzidos. De acordo com os Estudos da Declaração de Paris (2006 e 2008), entre 2005 e 2007, a utilização dos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) nacionais aumentou de 39% para 45%, em termos globais. A maioria dos progressos foi registada na utilização dos sistemas nacionais relativos aos relatórios financeiros e de auditoria, mas pouca da ajuda utilizou os sistemas de execução e de relatórios orçamentais (CAD-OECD

2008). Além disso, embora o estudo global revele uma elevada percentagem da ajuda nas previsões orçamentais, em muitos países africanos, os documentos orçamentais incluem apenas o apoio directo ao orçamento e excluem todos os demais fluxos de ajuda. Uma frustração comum manifestada por alguns países participantes da CABRI é que, apesar dos esforços e provas de que os sistemas nacionais tenham melhorado, os doadores continuam a revelarem-se relutantes em integrar os fluxos da ajuda nos sistemas nacionais.

Este progresso lento pode ser explicado, em parte, pelo receio da parte dos doadores que haja desvio de fundos, a relutância dos mesmos de prescindir da capacidade de atribuir os impactos de desenvolvimento directamente e/ou exclusivamente aos gastos, e/ou a relutância dos mesmos de prescindir do controlo das opções de desenvolvimento. Ademais, no contexto da crise financeira e económica, as atitudes dos doadores em relação à crise fiduciária assumiram contornos de completa evitação de risco ao invés de gestão do risco num ambiente de quadros orçamentais restritivos. Diferentes doadores apresentam diferentes apetites pelo risco; um sistema suficientemente forte para um doador pode não o ser para outro.

A lentidão do progresso dá-se também ao facto de que as regras formais relativas a abordagens para a gestão da ajuda nas organizações doadoras não tenham mudado na medida do necessário, ou que as mudanças não tenham sido adequadamente comunicadas internamente. Os doadores também precisam de tempo para se informarem e compreenderem as especificidades de cada sistema nacional. É uma percepção errada que a utilização dos sistemas nacionais exige uma mudança para o apoio directo ao orçamento. Projectos ou fundos destinados a países pobres altamente endividados (HIPC) podem utilizar sistemas nacionais em diferentes fases do processo orçamental sem serem contabilizados como apoio ao orçamento geral.

## **Utilizando os sistemas nacionais: Quais são os riscos associados e os benefícios esperados?**

Os riscos principais que os doadores associam à utilização de sistemas nacionais são:

- *risco para o desenvolvimento*, o risco de os objectivos de desenvolvimento previstos não serem alcançados;
- *risco fiduciário*, o risco de haver desvio de fundos, de os fundos não serem contabilizados ou devidamente aplicados;
- *risco não financeiro*, como riscos macroeconómicos, de governação ou de parceria;

- *risco de contratação pública*, se a utilização eficiente e eficaz da ajuda for dificultada pelas normas nacionais de contratação pública; e
- *risco de reputação*, se a reputação do país doador for afectada por questões ligadas à governação ou de abuso de fundos (OCDE 2010).

A maioria dos doadores concentra-se nos riscos fiduciários e de reputação aquando do desembolso da ajuda, e justifica a relutância em utilizar os sistemas nacionais invocando as fragilidades das instituições orçamentais nacionais.

Não existem dúvidas de que instituições orçamentais sólidas são essenciais para a utilização de sistemas nacionais. Porém, os doadores por vezes esquecem-se que, ao permitirem a integração da ajuda no processo orçamental nacional, poderão promover a qualidade dessas instituições ao fortalecer a prestação de contas entre diferentes actores nacionais (executivo, ministérios e legislatura), assim promovendo a transparência e desenvolvendo as capacidades.

De modo a poderem avaliar devidamente os benefícios e os custos da utilização dos sistemas nacionais, os doadores devem deixar de focar nos riscos e benefícios a curto prazo e adoptar uma perspectiva a longo prazo, primando pelos riscos de desenvolvimento ao invés dos riscos fiduciários. Para que as vantagens se tornem evidentes, é necessário tempo e que os doadores alterem as suas práticas. Ao utilizar os sistemas nacionais, a ajuda externa pode proporcionar incentivos fortes e dinamizar o reforço e a reforma das instituições orçamentais por parte dos governos, resultando numa despesa pública mais eficaz. Quando os doadores introduzem sistemas paralelos, correm o risco de criar duplicação, levando a custos de transacção mais elevados e desenvolvimento de capacidades menos sustentável. A utilização dos sistemas nacionais tem como propósito fortalecer a eficácia da despesa pública em geral, o que deve ser um objectivo fundamental de qualquer ajuda pública ao desenvolvimento (APD).

### **Reforço e utilização dos sistemas nacionais: uma componente essencial da boa governação financeira**

Ao utilizar os sistemas nacionais dos países beneficiários, a ajuda pode contribuir para melhorar a governação financeira de vários modos. Os dois elementos mais importantes são a *transparência* e a *exaustividade*. Um processo orçamental transparente proporciona ao público informação completa sobre os objectivos políticos, a formulação e a implementação desses objectivos, e as diferenças entre os resultados previstos e efectivamente alcançados. A transparência em todo o processo orçamental contribui para evitar as más práticas em relação ao orçamento, como a orçamentação oculta (onde o orçamento verdadeiro é divulgado a uns poucos

eleitos apenas) e a corrupção (Gollwitzer 2011). Uma maior transparência resulta em melhores resultados fiscais; os estudos revelam que instituições orçamentais mais transparentes estão associadas a um maior disciplina fiscal (Alt & Lassen 2003; Hameed 2005).

Nos países africanos, onde o financiamento externo frequentemente representa uma larga proporção dos fundos disponíveis, a inclusão da ajuda aquando da preparação do orçamento, dos documentos orçamentais e do sistema contabilístico do Governo, é um factor que contribui sobremaneira para um orçamento transparente. Permite analisar os fluxos da ajuda e como é empregue. Também reforça a prestação de contas por parte do executivo em relação ao parlamento, às instituições de auditoria e à sociedade civil com respeito à dotação dos fundos dos doadores, e aumenta a pressão para a consecução de resultados tangíveis.

Em contrapartida, a exaustividade assegura que todos os elementos da despesa sejam contabilizados e que fiquem sujeitos a regras e procedimentos orçamentais. Um orçamento exaustivo contribui para reduzir as más práticas, como a orçamentação oculta e a fuga orçamental (onde o Governo autoriza despesas, sabendo que nunca se concretizarão). Ao integrar todas as formas de APD em todas as fases do processo orçamental formal, a disponibilidade geral de fundos e a afectação dos mesmos pode ser controlada com mais facilidade, assim reforçando a prestação de contas e a eficácia dotativa. Um orçamento exaustivo também permite que os Governos se pronunciem sobre a aplicação a dar aos fluxos de ajuda. Será que esses fluxos complementam os programas do Governo? Será que existe uma suficiente capacidade de absorção para executar esses programas e projectos? Foram concebidos de modo a garantir a sua sustentabilidade? Foram tomadas em consideração as despesas operacionais e de manutenção de médio prazo? Estão a ser aplicadas as abordagens correctas, em função dos conhecimentos do Governo do quadro institucional, dos mecanismos de trabalho existentes e das necessidades dos cidadãos? A utilização dos sistemas nacionais é uma forma importante de capacitar os Governos a liderarem e gerirem as suas agendas de desenvolvimento e fazê-los responder pela execução das mesmas perante os órgãos legislativos e os cidadãos.

As instituições de supervisão beneficiam sobremaneira dos melhoramentos a nível da exaustividade, transparência e prestação de contas. A legislatura e a instituição suprema de controlo ficam mais bem capacitadas para exercer poderes mais fortes e eficazes de escrutínio da despesa pública num ambiente transparente e abrangente. Por sua vez, isto reduz muitos dos riscos acima referidos para os doadores, assim aumentando a confiança dos doadores nos próprios sistemas. Por último, ao expor as fraquezas nas diversas fases de todo o processo orçamental, a transparência e a



exaustividade na GFP ajuda a identificar as necessidades de reforma e a reforçar as capacidades e o desempenho nacionais.

Modo geral, a utilização, pelos doadores, dos sistemas nacionais de GFP, na sua totalidade ou em fases específicas, não só reduz os custos de transacção e aumenta a capacidade de absorção do país, mas também representa um primeiro passo importante para o fortalecimento do sistema de GFP e reforço das capacidades.

As acções levadas a cabo pela CABRI em matéria da governação financeira (ver Capítulo 2) revelam a necessidade de existirem instituições fortes, serviços públicos capacitados e competentes, governos transparentes e responsáveis, e liderança autónoma das opções de reforma para os países poderem crescer, prosperar e servir os seus cidadãos. A utilização dos sistemas nacionais é uma forma importante de reduzir a dependência dos países nos fluxos de ajuda, permitindo que se desenvolvam de forma sustentada.

## **Utilização dos sistemas nacionais na prática: que lições podemos tirar?<sup>1</sup>**

Embora a utilização de sistemas nacionais seja um princípio relativamente recente no domínio da gestão da ajuda – veiculado na Declaração de Paris de 2005 – existe um crescente consenso entre doadores e países parceiros sobre os benefícios / riscos da não utilização de sistemas nacionais, e sobre os ajustes que deverão ser introduzidos nos sistemas dos países doadores e parceiros para assegurar que a ajuda seja integrada nos sistemas nacionais tanto quanto possível. Não obstante o facto de que o impacto global de um grande número de sistemas paralelos de doadores seja contraproducente, os doadores individuais e suas instituições nacionais parceiras são incentivadas a adoptar esta opção: “São múltiplos os incentivos para a utilização de sistemas paralelos, tanto para o doador como para os funcionários do governo parceiro. Estes incluem a visibilidade, a atribuição dos resultados, a promoção dos funcionários, os benefícios materiais e não materiais ... prestígio, crédito político, percepção da fiabilidade ou fiabilidade real e controlo dos recursos do projecto em comparação aos fundos do orçamento nacional (Mokoro 2010).

Mesmo assim, os problemas associados à utilização de sistemas paralelos são múltiplos e não devem ser subestimados. Os mecanismos convencionais de

---

1 Com a excepção do estudo de caso sobre a África do Sul, os estudos de caso referidos nesta secção foram encomendados pelo Grupo de Trabalho sobre a Gestão das Finanças Públicas e realizados por Mokoro Ltd.

desembolso da ajuda que estabelecem sistemas paralelos frequentemente resultam em recursos afectados e distribuídos de forma fragmentada, resultando em elevados custos de transacção e taxas de absorção reduzidas (ver Caixa 1).

**Caixa 1: Custos de transacção – Taxas de absorção em Burquina Faso**

O exemplo das taxas de absorção em Burquina Faso revela claramente as desvantagens de utilizar sistemas paralelos em contrapartida aos sistemas nacionais para a distribuição da ajuda. As taxas de absorção do Apoio dos Parceiros ao Orçamento Geral variaram entre 102.1% e 93.1% entre 1998 e 2003. Nesse mesmo período, as taxas de absorção da ajuda a projectos foi significativamente mais baixa, variando entre 65.1% e 74.3%. Isto demonstra que a eficácia pode ser reforçada se os recursos forem canalizados pelos sistemas nacionais.

Frequentemente, os objectivos da ajuda a projectos não corresponde aos planos nacionais e as verbas são reduzidas, míopes e não alinhadas aos objectivos e políticas de desenvolvimento dos países beneficiários. Além disso, surge o risco de duplicação de actividades e de desperdício de recursos se vários doadores implementarem uma variedade de projectos de forma descoordenada e isolada (ver a Caixa 2). Em vez de reforçar os sistemas nacionais dos países beneficiários, os projectos microgeridos pelos doadores individuais não aproveitam a experiência do governo e impedem a canalização eficaz dos fundos públicos.

**Caixa 2: O problema do alinhamento – O sector da educação no Ruanda**

Antes de os doadores terem substituído o apoio a projectos pelo apoio aos orçamentos sectoriais (AOS), apesar do apoio significativo dos doadores a projectos de educação, o Governo do Ruanda não podia financiar a manutenção das escolas. Isto, porque os projectos dos diferentes doadores estavam todos voltados para a construção de novas escolas, assegurando assim uma maior visibilidade e prestígio para os doadores. Isto resultou numa situação caricata, caracterizada pela construção de um grande número de escolas novas, mas sem que nem as escolas novas nem as antigas pudessem ser apropriadamente mantidas por falta de fundos. A mudança para o AOS tem permitido ao Ministério da Educação no Ruanda afectar verbas às escolas para acções de manutenção a partir de subsídios de capitação. (Ver Mokoro & ODI 2009.)

Os benefícios da utilização dos sistemas nacionais não são novos, conforme evidenciado pelo exemplo do Botswana (ver Caixa 3).

**Caixa 3: História do Botswana em relação à utilização dos sistemas nacionais**

Durante os anos de 1980 e 1990, muitos doadores deixaram de integrar a sua ajuda nos orçamentos nacionais, e a aplicação de sistemas paralelos tornou-se prática comum. Em grande medida, esta foi uma reacção à perda de confiança na eficiência e nas normas fiduciárias da gestão das finanças públicas dos países parceiros. Porém, o Botswana foi uma excepção notória à tendência geral e manteve a ajuda no orçamento durante os anos de 1980 e 1990. Em particular, leis sucessivas em matéria das finanças e da auditoria exigiam que toda a ajuda fosse paga num Fundo de Desenvolvimento; os vínculos entre os orçamentos correntes e de desenvolvimento estavam previstos na lei; os sistemas de classificação orçamental, aliados a contas computadorizadas, controlavam as fontes de financiamento (incluindo dos doadores), assim como as rubricas de despesa; embora, às vezes, os fundos dos doadores tivessem sido destinados, como resultado dos limiares sectoriais (incluindo a ajuda), o Governo mantinha a discricção no que respeitava a aplicação desses fundos. O Botswana havia integrado plenamente a ajuda em todos os aspectos da gestão das finanças públicas. Durante o período em que Botswana mais dependeu da ajuda, a maioria da ajuda estava integrada nos planos, no orçamento, no Parlamento, no Tesouro, nas contas e na auditoria.

*Fonte: Governo do Botswana (1986)*

Três dos benefícios principais da canalização dos recursos através dos sistemas nacionais dos Governos destinatários são: maior prestação de contas (ver Caixa 3), incentivos para reforçar os sistemas nacionais e fomentar a capacitação (ver Caixa 5 e 6) e melhor gestão do tesouro (ver Caixas 7).

**Caixa 4: Maior prestação de contas – Uganda, Tanzânia e Moçambique**

O aumento do financiamento sectorial utilizando os sistemas nacionais no Uganda, na Tanzânia e em Moçambique veio impulsionar o papel dos processos orçamentais formais e sistemas de responsabilização dos fundos sectoriais. Isto implica que a ajuda a nível sectorial hoje está sujeita a regras, processos e controlos orçamentais formais. Conforme explica Mokoro (2010), isto proporciona incentivos significativos para instituições, tanto a nível sectorial quanto nacional, participarem mais no processo orçamental. Em simultâneo, a canalização da ajuda através dos sistemas sectoriais nacionais chamou a atenção dos doadores e do Governo para os sistemas de contabilidade e auditoria, assim proporcionando incentivos importantes para reformas.

**Caixa 5: Utilizando os sistemas nacionais para aumentar o impacto do desenvolvimento – Vietname**

Em meados da década de 2000, um grupo de doadores bilaterais concordou adoptar regras menos rígidas no que respeita à utilização de sistemas nacionais, permitindo que equilibrassem o impacto e a sustentabilidade globais do desenvolvimento contra o risco fiduciário potencialmente mais elevado. Os doadores bilaterais aceitaram a perspectiva que, ao comprometerem-se a utilizar os sistemas nacionais, mesmo face a insuficiências, ajudariam a avançar o processo de reforma. Estes doadores começaram a utilizar os sistemas nacionais, ao fazer mais uso das modalidades de ajuda e ao alterar as estruturas de gestão dos projectos.

**Caixa 6: Mudando os incentivos para a capacitação no Uganda**

Nos finais da década de 1990, o sector das águas rurais no Uganda enfrentava graves problemas no aprovisionamento de serviços de água e saneamento, principalmente devido a estrangulamentos de capacidades a nível local. No ano 2000, foram introduzidos subsídios de água aos governos locais. O governo afectou recursos do fundo de alívio da dívida e do orçamento geral e sectorial através destes subsídios condicionais aos governos locais, que contribuíram explicitamente para o estabelecimento de escritórios e o recrutamento de pessoal qualificado. O facto de que os fundos foram transferidos para o aprovisionamento de serviços enquanto a capacidade estava a ser reforçada aumentou os incentivos para atrair e reter pessoal qualificado. Os fundos foram transferidos somente aquando da entrega. A utilização dos sistemas nacionais permitiu aos distritos canalizarem fundos dos doadores para onde eram mais necessários. Isto melhorou a eficácia dos recursos dos doadores no sentido de alcançar os resultados preconizados, e aumentou de modo importante as capacidades e os incentivos a nível local. (Ver Mokoro 2010.)

**Caixa 7: Melhor gestão da conta do tesouro – O sector da saúde na Zâmbia**

A contabilização da ajuda dirigida ao sector da saúde na conta do Tesouro contribuiu de modo importante para reforçar a prestação de contas do Governo sobre a utilização destes fundos na Zâmbia. Modo geral, todos os recursos na conta do Tesouro estão sujeitos à supervisão do Parlamento e do Gabinete do Auditor Geral. Isto sugere que, ao integrar os fundos dos doadores na conta do Tesouro, o poder de supervisão destas duas instituições é alargado de modo a abranger uma maior proporção de recursos, o que, por sua vez, assegura uma maior transparência na afectação dos fundos dos doadores.

A utilização dos sistemas nacionais exige não somente ajustes nas políticas e sistemas dos doadores, mas também no modo como os países parceiros gerem os recursos de ajuda. Em muitos casos, a contabilização da ajuda no orçamento (ou através dos sistemas nacionais), independentemente da modalidade ou tipo de fluxo, exigirá uma alteração das leis/regulamentos, mudanças institucionais e modificações aos instrumentos e documentos orçamentais do país parceiro. Conforme ilustrado na Caixa 8, o processo passa essencialmente pela integração dos sistemas de gestão da ajuda e de gestão orçamental no país.

#### **Caixa 8: Contabilização da ajuda no orçamento na África do Sul**

Uma análise recente da APD à África do Sul entre 2000 e 2008 revelou que a integração e contabilização fracas da ajuda no orçamento é prejudicial para a utilização eficiente e eficaz da ajuda. Uma conclusão importante da análise foi que, embora a integração da ajuda no ciclo de gestão dos recursos públicos possa não ser visivelmente crítica, é crucial para a utilização eficaz da própria ajuda. Apesar da ajuda representar cerca de 1% do orçamento nacional da África do Sul, constitui uma fonte importante de financiamento para actividades de desenvolvimento. Além disso, se os subsídios sociais forem excluídos, esta proporção aumenta em relação ao total dos recursos. Também se concentra em determinados sectores e regiões, onde perfaz uma maior proporção dos fundos.

Até agora, na África do Sul, a ajuda tem sido gerida em paralelo ao orçamento. Uma proporção significativa da APD é desembolsada por terceiros – como empresas de gestão de projectos ou ONG. A ajuda desembolsada pelos sistemas do Estado é gerida pelo Fundo de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), contabilizada como um fundo extraorçamental. Com a excepção de alguns departamentos onde o valor da ajuda foi reconhecido, a ajuda não tem figurado visivelmente nos processos orçamentais e contabilísticos das agências de despesa. Por conseguinte, os funcionários responsáveis pelos programas financiados pela APD não têm sido obrigados a prestar contas pelo uso de APD na mesma medida que são responsáveis pelos recursos nacionais. Isto tem minado a apropriação (um factor-chave para a boa gestão de programas, de acordo com o estudo), o que tem afectado a correspondência, a gestão dos resultados e a responsabilização mútua, não obstante a modalidade de APD utilizada.

As conclusões do estudo sugerem que os esforços da Direcção para a Cooperação de Desenvolvimento Internacional (IDC, na sigla inglesa) no Tesouro Nacional (a agência central responsável pela coordenação da ajuda na África do Sul), no sentido de contabilizar a ajuda no orçamento, devem ser

apoiados. Para responder ao problema, a Direcção elaborou recentemente um pacote de medidas, consistindo nas seguintes iniciativas.

*Responder às fragilidades no quadro regulamentar para gerir a APD.* Actualmente, a APD desembolsada através dos sistemas nacionais é regida pela Lei do RDP (*RDP Act*) e pelos processos desenvolvidos ao abrigo dessa lei. A gestão de toda a APD é regida pelo disposto na Lei de Gestão das Finanças Públicas, que prevê que os contabilistas são responsáveis, *inter alia*, pela gestão eficaz de todos os recursos, e que o Tesouro deve emitir instruções reactivas à 'gestão de dádivas as Estado'. Porém, os regulamentos do Tesouro não referem à gestão da APD, resultando em que os directores financeiros, responsáveis pelos processos de contabilidade orçamental e financeira, prestem pouca atenção à APD. Assim sendo, seria necessário alterar os regulamentos para assegurar que a APD entre na alçada dos CFOs e dos processos orçamentais, uma medida necessária para a integração eficiente da ajuda nos processos orçamentais.

*Integração da ajuda nos processos orçamentais do Governo central.* Já há muito que a ajuda está incluída no quadro de despesa de médio prazo (QDMP) e na documentação do orçamento, mas não tem sido considerada nas deliberações a nível central aquando do processo de preparação do orçamento. Um motivo é que a informação sobre a APD não está completa, resultando em que não seja possível avaliar plenamente a sua importância para um ou mais sectores. Isto tem resultado numa fraca procura por boa informação sobre APD por parte dos departamentos, que também não considerem nem controlem a ajuda apropriadamente nos seus próprios processos. A IDC, que está integrada no Gabinete do Orçamento, presta apoio directo ao processo orçamental de 2011, produzindo melhores informações sobre a APD e identificando oportunidades para a melhor aplicação da mesma.

*Melhorando a prestação de contas sobre a APD para reforçar a responsabilização política.* Os acordos de APD têm sido apresentados ao Parlamento como medida processual, mas poucos comités parlamentares têm prestado atenção à APD enquanto recurso nos seus processos de supervisão, em parte porque relatórios rotineiros não são apresentados ao Parlamento. A IDC/Tesouro Nacional está em vias de desenvolver medidas para responder a esta deficiência: um primeiro passo seria a apresentação de relatórios trimestrais sobre a APD aos comités centrais de dotações e finanças. Está previsto desenvolver um relatório anual sobre os fluxos, a utilização e os resultados de APD. Também será melhorada a inclusão da APD nos relatórios anuais e na documentação orçamental dos departamentos.

*Desenvolver o cargo de coordenadores de ajuda nos departamentos.* Os coordenadores de APD nos departamentos nacionais e provinciais são actores importantes no ciclo de gestão da ajuda, embora não lhes seja permitido integrar a ajuda no orçamento e nos processos contabilísticos dos seus departamentos. Os factores que mais incidem nesta situação são a posição dos coordenadores de APD nos departamentos, os mandatos, e os conhecimentos dos mesmos. A IDC iniciou um programa visando o reforço das capacidades dos coordenadores de APD para responderem aos factores institucionais.

*Desenvolvimento de um sistema de informação sobre a ajuda:* A integração da ajuda nos processos orçamentais e o seu reflexo na documentação orçamental depende da informação disponível sobre os fluxos da ajuda. A gestão, a nível central, da informação relativa à ajuda está condicionada pela fraca disponibilização de informação, tanto da parte dos doadores como da parte das instituições destinatárias. A IDC está em vias de desenvolver um sistema de gestão de informação para superar as deficiências relativas à disponibilização de informação sobre APD, assim permitindo que contribua de modo eficaz para contabilizar a ajuda no orçamento e integrá-la nos relatórios.

Estas medidas apoiarão os esforços em curso da parte da IDC no sentido de convencer os doadores a desembolsarem uma maior proporção da ajuda através dos sistemas nacionais.

## A importância de informação sobre a ajuda

O estudo de caso sobre a África do Sul ilustra claramente a importância da transparência da ajuda. No cerne da utilização dos sistemas nacionais está a qualidade, a oportunidade e a acessibilidade da informação sobre os fluxos de ajuda. O relatório de 2008 sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento refere à qualidade em termos de exaustividade, credibilidade (previsibilidade), nível de desagregação e detalhe.

A AAA comprometeu os doadores a 'divulgar publicamente informação periódica, detalhada e oportuna sobre o volume, a afectação e, quando disponível, os resultados da despesa para o desenvolvimento, a fim de permitir um maior rigor na orçamentação, na contabilização e na auditoria por parte dos países em desenvolvimento'. Essa informação permite aos países parceiros integrarem melhor a ajuda nos seus processos nacionais e a preparação de relatórios mais exaustivos para as partes intervenientes sobre os resultados alcançados com a ajuda. Várias fontes proporcionam este tipo de informação, umas com mais rigor que outras. Hoje, cerca

de 30 países possuem sistemas de gestão de informação de ajuda (AIMS) a nível nacional. Um estudo recente revelou que os dados nestes sistemas são, de modo geral, robustos, apresentando uma forte correlação com os dados do CAD. Uma crítica, porém, é que tendem a ser independentes e desligados dos ministérios que lidam com os sistemas de gestão das finanças públicas.

O CAD-OECD possui uma base de dados exaustiva (chamada “CRS”) de todas as intervenções de apoio (apoio ao orçamento, a projectos, outros tipos) dos doadores associados ao CAD e de uma dúzia de países e instituições não associadas ao CAD. Estas estatísticas, que são devidamente apuradas, consistentes e coerentes, estão disponíveis por via electrónica, anualmente, no fim do ano. Na data de preparação deste artigo, alguns melhoramentos estavam a ser considerados, tais como uma nova configuração da base de dados, adaptada aos países em desenvolvimento, uma maior assiduidade (informação trimestral sobre os desembolsos), descrições mais detalhadas, revelando os alvos geográficos e os canais de desembolso. O CAD também recolhe informação agregada sobre despesas futuras por país e, no que respeita a dois países (Ruanda e Gana), prevê introduzir a publicação de relatórios pormenorizados sobre esta informação para alguns doadores.

Em 2008, alguns doadores e ONG internacionais lideraram uma Iniciativa Internacional para a **Transparência** em matéria de Ajuda (conhecida pela sigla inglesa, IATI) com o objectivo de facilitar o acesso, a utilização e a compreensão da informação sobre a despesa da ajuda.

Na data de preparação deste artigo, ainda estava em curso o processo para garantir que o formato adoptado pela IATI responda apropriadamente às necessidades de informação sobre a ajuda dos países parceiros (ou seja, procurar equilibrar o custo do fornecimento periódico de informação e os benefícios da disponibilização da informação). É fundamental assegurar que os fluxos de ajuda sejam suficientemente transparentes para que os países parceiros possuam a informação necessária nos formatos correctos para que haja uma melhor correspondência com os orçamentos nacionais. O processo da IATI visa desenvolver normas relativas à amplitude e ao nível de pormenor da informação publicada pelos doadores, a regularidade dessa publicação e os formatos utilizados para a divulgação dessa informação, assim assegurando que sejam acessíveis a todas as partes interessadas. Com base nas normas CRS, os aspectos adicionais que estão a ser estudados no que respeita à correspondência entre a informação sobre a ajuda e os orçamentos dos países parceiros incluem:



- uma melhor correspondência entre a informação sobre a ajuda e os exercícios financeiros do país, e informação mais pontual através da publicação trimestral de dados sobre a ajuda;
- uma maior clareza sobre o tipo de ajuda (como sendo, apoio ao orçamento, projectos, peritos, bolsas de estudo) e tipo de financiamento (p ex. subvenções, empréstimos) e modo de desembolso;
- a determinação do valor dos fluxos de ajuda em moeda local;
- a identificação de todas as instituições nacionais e terceiras envolvidas nas actividades de ajuda;
- uma estimativa dos fluxos de ajuda de médio prazo;
- a localização geográfica das actividades de ajuda, se relevante; e
- informação sobre as condições e resultados previstos das actividades de ajuda.<sup>2</sup>

Os aspectos fundamentais da norma proposta são: a obrigação de publicar informação actualizada sobre os desembolsos previstos e reais para inclusão nos orçamentos nacionais, e sobre a utilização efectiva da ajuda que não foi desembolsada através dos sistemas nacionais para a inclusão nos relatórios nacionais; e classificação de cada actividade em consonância com as classificações utilizadas pelos países parceiros para a dotação de verbas e gestão do orçamento, através da inclusão de um elemento identificador do orçamento do país parceiro na norma. Se isto for aprovado e implementado, as normas AIMS, CRS e IATI contribuirão sobremaneira para melhorar o fluxo rotineiro e sistemático de informação sobre a globalidade da ajuda entre doadores e países parceiros e entre as instituições dos países parceiros. Alargará, em grande medida, a abrangência e a qualidade da informação disponível sobre a ajuda disponível às instituições dos países parceiros para efeitos de planeamento e orçamentação.

## **Criação de uma rede de influência: Como os órgãos regionais e internacionais podem amparar as agendas nacionais**

Uma forma de alcançar os princípios enunciados na Declaração de Paris é a utilização de uma instituição legítima, como a CABRI ou o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda, para fomentar essa transformação, ao proporcionar os elementos técnicos e a alavancagem política para introduzir mudanças tanto ao nível regional como internacional.

---

2 Ver [www.aidtransparency.net](http://www.aidtransparency.net) para mais informação sobre a norma IATI.

## **Apoios nacionais para a contabilização da ajuda no orçamento: progressos até à data**

De modo a tomar em consideração as especificidades e os constrangimentos de cada país, as parcerias regionais e internacionais foram instadas a apoiar e a fomentar a transformação nesta área.

*CABRI*: As acções empreendidas conjuntamente com o Ministério da Economia e das Finanças no Ruanda, em 2008, constituiu um primeiro passo para o apoio nacional por parte da CABRI, instrumental para o desenvolvimento de uma agenda de reforma liderada pelo país visando a gestão da ajuda e proporcionado uma experiência valiosa de aprendizagem sobre como melhor empregar os seus conhecimentos em apoio dos países individuais em relação aos temas principais da CABRI (para mais informações, consultar o artigo a este respeito na Publicação relativa ao Seminário Anual de 2009, e a nota de síntese da CABRI em [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)). Este trabalho aprofundou o engajamento da CABRI num diálogo regional que tem por objectivo encontrar formas que os países podem aplicar para reforçar os seus sistemas de GFP, tendo realçado o papel cada vez mais importante dos técnicos do orçamento para a gestão dos fluxos de ajuda. A CABRI também empreendeu estudos de caso em dez países sobre a integração da ajuda extraorçamental nos processos orçamentais nacionais.

*Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda (WP-EFF)*: A nível internacional, o WP-EFF reconhece a necessidade dos países e dos doadores realizarem rápidos progressos em relação à implementação da Declaração de Paris e da AAA. Face a isto, o WP-EFF apoia a promoção de uma maior coerência nacional entre o planeamento na sede e a implementação no terreno dos compromissos relativos à eficácia da ajuda, ao assegurar que o trabalho técnico a nível das políticas internacionais seja relevante e que promova o progresso e os impactos nos próprios países. Face a este reconhecimento da necessidade de existir uma maior correspondência com as realidades nacionais, a Parceria Global sobre Sistemas Nacionais (*Global Partnership on Country Systems*) iniciou acções destinadas a fomentar o progresso (a pedido dos próprios países) em áreas específicas pertinentes para o país em questão (ver a Caixa 9).

Em África, a complementaridade do trabalho da CABRI e da Parceria Global resultou num acordo em princípio para coordenar o apoio aos países.

### **Caixa 9: A iniciativa de sistemas nacionais do Gana**

A boa gestão do financiamento externo constitui um desafio importante para o Governo do Gana, um país em que a ajuda perfaz quase 20% do total do orçamento nacional anual e 10% do PIB. Em 2008, o estudo sobre o acompanhamento da Declaração de Paris identificou a necessidade de um maior engajamento para melhorar a eficácia da ajuda no Gana, em particular no

âmbito da utilização dos sistemas nacionais. O estudo revelou que a melhoria da qualidade dos sistemas de GFP no Gana não suscitou o aumento da utilização dos mesmos por parte dos doadores.

Por conseguinte, o Governo do Gana, norteado pelos resultados do estudo sobre o acompanhamento da Declaração de Paris, tomou uma decisão importante perante os doadores ao defender o seu direito de exigir que o financiamento externo fosse direccionado através dos seus sistemas nacionais. Hoje, a utilização dos sistemas nacionais é um elemento fundamental da política de ajuda do Gana (2010). Com o propósito de assegurar a implementação deste importante compromisso, o Governo do Gana pediu que o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda, enquanto órgão internacional com representação dos doadores e dos respectivos países, proporcionasse o apoio técnico e político a este empreendimento.

A Parceria Global facilitou um diálogo com o Governo, e depois com os doadores locais, para identificar algumas áreas práticas onde o progresso nesse sentido pudesse ser imediato. Isto incluiu as áreas importantes de auditoria, orçamentação e contabilidade – permitindo assim que o Governo pudesse planear melhor os seus recursos, receber dados mais completos sobre os fluxos de ajuda previstos, e poder responder melhor pela aplicação de todos os seus recursos perante o Parlamento. Como resultado de uma liderança forte por parte do Governo e dos doadores locais neste domínio, progressos têm sido registados em varas áreas:

A nível da auditoria, existe agora um grupo de trabalho que oferece um fórum de diálogo entre o Governo, os doadores e outros actores importantes, e promove reformas para aprofundar a utilização dos sistemas nacionais. O Grupo de Trabalho do Subsector de Auditoria, presidido pelo Auditor-Geral e um parceiro de desenvolvimento, começou a desenvolver acções para melhorar a eficácia da ajuda neste domínio, aplicando quatro estratégias:

- harmonizar a linguagem e as condições de auditoria impostas pelos doadores;
- harmonizar os requisitos de auditoria;
- angariar e coordenar o apoio dos doadores aos Serviços de Auditoria do Gana (SAG); e
- facilitar e coordenar o diálogo político entre doadores, os SAG e outras instituições ganesas.

No que toca a uma melhor contabilização dos recursos para o desenvolvimento, existe o consenso de que é necessário tomar acção imediata no sentido de melhorar

a troca de informação entre doadores e o Governo do Gana. Também está previsto aprofundar o diálogo entre os técnicos de contabilidade dos doadores, os órgãos nacionais de contabilidade e as respectivas agências governamentais.

Em relação ao próprio orçamento, o Governo do Gana assumiu a liderança ao dar formação aos doadores em matéria das práticas e dos procedimentos orçamentais nacionais, a fim de poderem avaliar as suas próprias forças e aplicá-las onde possível. Os doadores e o Governo também identificaram formas de melhorar a qualidade e a fiabilidade das projecções orçamentais relativas aos fundos dos doadores. Isto inclui previsões financeiras conjuntas e a integração dos dados e informação dos doadores no processo orçamental.

As acções a seguir incluem:

- apresentar estes resultados ao Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda e, igualmente importante, identificar as áreas em que os doadores não estão a cumprir os seus compromissos;
- estabelecer recomendações claras para a contabilização da ajuda no orçamento; e
- prestar assistência ao Gana com a preparação do HLF-4 e salientar os progressos em cada uma das áreas acima referidas.

O trabalho empreendido neste domínio pela CABRI e pela Parceria Global sobre Sistemas Nacionais em 2010 foi instrumental para a definição de uma agenda de reformas para contabilizar a ajuda no orçamento. Em alguns dos países que solicitaram apoio tanto a nível regional (CABRI) como a nível internacional (Parceria Global), foi iniciado um processo que permite aos Governos nacionais liderarem a agenda relativa aos sistemas nacionais. A experiência do Gana revela claramente a importância de funcionar a nível nacional e dos países destinatários liderarem o processo para assegurar a correspondência com as necessidades específicas do país. Os exemplos do Ruanda e do Gana também sublinham a importância de os países se capacitarem para poderem assumir mais responsabilidade e negociar com os doadores.

### **Desenvolver uma rede de influência**

A declaração do G20 em Toronto em Junho de 2010 aludiu à necessidade de 'acções específicas para uma maior transparência e responsabilização, melhor governação institucional, apropriação nacional mais profunda, mais descentralização e utilização dos sistemas nacionais onde apropriado'.

Nas vésperas do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, a realizar em Busan em Novembro de 2011, e aproximando-se a data prazo para a consecução

dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, afigura-se necessário que os países parceiros reforcem as suas próprias redes para influenciar as plataformas internacionais no sentido de proporcionarem ajuda de melhor qualidade.

Os estudos revelam que grupos mais alargados criados para influenciar os processos mais amplos, como o G20, podem contribuir para influenciar o debate e assegurar que a opinião menos dominante seja ouvida (Martinez-Diaz & Woods 2009). Ao assegurar o progresso rumo a Busan e mais além, a CABRI e a Parceria Global podem contribuir nos seguintes modos para criar uma rede mais sólida de influência:

- prestar apoio aos técnicos superiores do orçamento para criarem espaços onde negociar os termos e as condições relativas à utilização dos sistemas nacionais (quais os sistemas, e quais as modalidades), liderarem os processos de decisão (através de reuniões de grupos de consulta, por exemplo), e pôr em prática os acordos no país;
- substanciar os argumentos a favor da 'contabilização da ajuda no orçamento' através de estudos de caso empreendidos em vários países na região,
- monitorizar e prestar relatórios sobre o progresso a nível regional (através da CABRI) e a nível internacional (através da Parceria Global sobre Sistemas Nacionais); e
- influenciar os resultados e os acordos a nível internacional (com o apoio da Parceria Global), incluindo no Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Busan, 2011).

O Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que representa o fim do ciclo da Declaração de Paris, oferece um ponto de encontro e a oportunidade de avaliar os progressos empreendidos e os constrangimentos enfrentados desde 2005, e colocar na agenda aquelas questões que não se revestiam de importância em 2005.

As evidências recolhidas dos sistemas nacionais fazem surgir algumas questões importantes, face às evoluções registadas no ambiente da ajuda, necessitando de uma perspectiva mais matizada do risco. Será que poderá alguma vez haver uma correspondência entre a retórica e as práticas no terreno no que respeita à utilização dos sistemas nacionais? Até que medida é que os doadores não tradicionais estarão dispostos a aderir a estes princípios? Como é que estes podem ser aplicados e localizados aos Estados frágeis e às novas prioridades de financiamento (por exemplo, alterações climáticas)? Será que os países em transição (de baixo rendimento para rendimento médio) poderão promover a agenda? Qual o papel das parcerias internacionais, como o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda, na qualidade de intermediários nos debates políticos a nível nacional?

## Conclusão

Este documento apresentou as potenciais vantagens do reforço da utilização de sistemas nacionais, sobretudo para os países parceiros, e referiu à percepção dos riscos alimentada pelos doadores. Os exemplos da África do Sul e do Gana ilustram as iniciativas encetadas pelos países com o intuito de integrar a ajuda no processo orçamental. As acções da CABRI em diversos países revelam que é necessário criar determinadas condições favoráveis para que os países parceiros possam promover um progresso significativo.

### **Interface forte entre a unidade de gestão da ajuda e o gabinete do orçamento**

O relatório do estudo efectuado pela CABRI/BAfD (2008) sobre as práticas e os procedimentos orçamentais revela um nível elevado de fragmentação no que respeita à entidade responsável pela função de gestão da ajuda. Dos 26 países estudados, 15 informaram que dois ou mais serviços do Estado eram conjuntamente responsáveis para a gestão da ajuda. Frequentemente, as responsabilidades estão divididas entre vários ministérios (Finanças, Planeamento, Negócios Estrangeiros e, por vezes, também o Gabinete do Presidente), o que torna mais complexa a integração dos fluxos de ajuda nos diversos sistemas.

Em teoria, a coordenação deveria ser mais fácil se a unidade de gestão da ajuda estiver afectada ao Ministério das Finanças (ou à Autoridade do Orçamento Nacional). Mesmo assim, o trabalho da CABRI neste domínio sugere que o alinhamento dos fluxos de informação, dos processos e dos sistemas, e a gestão das tensões políticas em relação à autoridade, aos poderes e à responsabilidade, não são tarefas fáceis. Exigem um esforço concertado de ambas as partes e uma liderança forte do responsável pelo Ministério das Finanças e/ou do próprio Ministro das Finanças.

Outro relatório revela uma outra característica importante relacionada com as negociações com as agências doadoras aquando da concepção de novos projectos/programas de ajuda. Nalguns países, os ministérios de tutela gozam do espaço para encetarem negociações directas com os doadores. Quanto mais descentralizado o processo, e na ausência de regras e processos normalizados, quanto mais difícil é a integração completa de todos os fluxos de ajuda no processo orçamental.

### **Reforço dos conhecimentos sobre os sistemas nacionais por parte dos parceiros de desenvolvimento**

Para utilizarem os sistemas nacionais, os doadores devem informar-se sobre as complexidades do sistema. Em particular, o conhecimento dos pontos críticos

no processo, a que ponto é que informação terá de ser facultada, negociações encetadas e fundos desembolsados, é importante para que os países possam gerir os riscos associados à dependência da ajuda ao desenvolvimento (imprevisibilidade, volatilidade, etc.). Um segundo aspecto é o de gerir as expectativas.

### **Desenvolvimento de estratégias para gerir os riscos, e não meramente evitar os riscos**

O conhecimento do funcionamento de um sistema também permite aos países avaliarem os riscos fiduciários e de desenvolvimento inerentes a um determinado sistema. Logo à partida, os doadores devem conhecer os riscos que estão dispostos a assumir e as estratégias que pretendem introduzir para gerir esse risco, ao invés de meramente evitar todos os riscos a todo o custo (incluindo o custo de prejudicar os objectivos de desenvolvimento).

### **Informação oportuna e exaustiva sobre a ajuda, consentânea com o formato do orçamento do país parceiro**

A utilização de sistemas nacionais não se refere apenas a uma transição para o apoio orçamental nem à utilização de apenas os sistemas de tesouraria e de gestão financeira do país. Em princípio, toda a ajuda (independentemente da modalidade ou do tipo de fluxo) pode e deve ser integrada nos sistemas nacionais nas fases de planeamento e orçamentação dos ciclos nacionais de gestão dos recursos. Um factor importante que impede esta transição é a informação sobre a ajuda facultada pelos doadores inoportunamente, e de fraca abrangência, utilidade e acessibilidade. Um acordo relativo a uma norma apropriada de transparência da ajuda e aplicação da mesma por todos os doadores é uma medida importante para melhorar a transparência da ajuda que, por sua vez, é um passo importante para alcançar os compromissos da Declaração de Paris.

### **Modificação das regras e procedimentos dos parceiros de desenvolvimento e comunicação das modificações aos escritórios no terreno**

A diferenciação das estratégias de gestão de risco, e o fornecimento de informação em conformidade com o formato do orçamento do país parceiro pode requerer a modificação das regras e procedimentos do parceiro de desenvolvimento. A utilização de diferentes aspectos dos sistemas nacionais, seja a nível da contratação pública, auditoria ou contabilidade financeira para diferentes modalidades de ajuda, exigiria uma maior flexibilidade no modo como vários doadores operam, bem como modificações às próprias modalidades de ajuda. Para que se registre um progresso significativo em todos os países, as modificações políticas e procedimentais deverão

ser dirigidas à sede. Tais modificações deverão ser comunicadas claramente aos escritórios no terreno de países parceiros.

A abordagem adoptada pela CABRI e pela Parceria Global sobre os Sistemas Nacionais, no sentido de trabalhar a nível dos países e comunicar as conclusões e as lições às redes de influência regionais e internacionais, será um mecanismo importante para fomentar a mudança. Embora ambas as partes tenham um papel importante a desempenhar ao dirigir o discurso internacional, proporcionar orientações e promover boas práticas, o progresso na prática dependerá fundamentalmente da vontade e da atitude tanto dos doadores como dos destinatários em relação à mudança.

## Referências

- Alt JE & Lassen DD (2003) *Fiscal transparency and outcomes in OECD countries*. Unidade de Investigação de Políticas Económicas, Universidade de Copenhaga.
- CABRI & BAfD (Banco Africano de Desenvolvimento) (2008) *Budget practices and procedures in Africa*. Pretoria: CABRI/BAfD.
- Gollwitzer S (2011) Budget institutions and fiscal performance in Africa. *Journal of African Economies* 20(1): 111–152.
- Governo do Botswana (1986) Manual para Técnicos de Planeamento, Ministério das Finanças e do Planeamento para o Desenvolvimento, Junho.
- Hameed F (2005) Fiscal transparency and economic outcomes. *IMF Working Paper No. 05/225*. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Martinez-Diaz L & Woods N (2009) *The G20 – the perils and opportunities of network governance for developing countries*. Departamento de Política e Relações Internacionais, Universidade de Oxford.
- Mokoro (2010) *OECD/DAC: Benefits of using country public financial systems*. London: Mokoro Ltd.
- Mokoro & ODI (2009) *Sector budget support in practice. Case study – Education sector in Ruanda*. London: Mokoro Ltd/Overseas Development Institute.
- OCDE (2010) What are the benefits of using country systems? Policy Brief 1: Aid Effectiveness Community. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/21/18/46314804.pdf>.
- OCDE-DAC (2008) *Survey on monitoring the Paris Declaration*. Overview Report, Better Aid Series, Paris.