

7º SEMINÁRIO ANUAL DA CABRI
17–18 de Agosto de 2011, Ruanda



Tirando proveito dos orçamentos – colmatando a lacuna da implementação

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Reúne os ensaios apresentados no 7º Seminário Anual da CABRI, decorrido em Agosto de 2011, 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 favor contactar:

CABRI Secretariat
National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa
e-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Revisão: Alta Folscher
Editoração: Laurie Rose-Innes
Design e layout: COMPRESS.dsl | www.compressdsl



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 Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. A GIZ não partilha as opiniões expressadas nesta publicação. A CABRI assume plena responsabilidade por este conteúdo.

Índice

Lista de tabelas e figuras	v
Acrónimos e siglas	vi
1 Introdução: Tirando proveito dos orçamentos – colmatando a lacuna da implementação	1
<i>Alta Fölscher</i>	
2 Enquadramento do desafio: Factores comuns em sistemas fracos de execução orçamental	21
<i>Compilado por Alta Fölscher</i>	
2.1 Introdução	22
2.2 Melhorias a nível da execução de orçamentos, promovendo a prestação de contas e o reforço das capacidades	23
2.3 Conclusão: Elementos importantes para superar a fraca execução orçamental	35
3 Forma e função na orçamentação: Por muito importantes que sejam as estruturas, as capacidades são ainda mais importantes	39
3.1 Introdução	40
3.2 Reforço das capacidades das agências centrais de finanças	41
<i>Björn Dressel</i>	
3.3 O nexo planeamento-orçamentação: Juntos ou separados?	50
<i>Anke Braumann</i>	
3.4 A relação entre as agências centrais de finanças e os ministérios de execução	55
<i>Anke Braumann</i>	
4 O desafio da modernização dos quadros jurídicos em matéria da gestão das finanças públicas	61
4.1 Introdução	62
4.2 A Nova Lei Orgânica do Orçamento em Marrocos capta a modernização do processo orçamental	65
<i>Apresentação por Mohammed Haddad</i>	
4.3 Reforma da lei arcaica subjaz as melhorias no domínio da gestão das finanças públicas no Ruanda	70
<i>Apresentação por Elias Baingana</i>	

4.4	Consagrando uma melhor definição de planos, orçamentos, e execução orçamental na lei de GFP	74
	<i>Apresentação por Pamela Chibonga</i>	
5.	Descentralização orçamental para estimular uma melhor despesa para a prestação de serviços	79
	<i>Compilado por Alta Fölscher</i>	
5.1	Introdução	80
5.2	Práticas e desafios da descentralização orçamental em África	82
5.3	Princípios para a transparência subnacional	89

Lista de tabelas e figuras

Tabela 2.1: Alcance das disposições relativas à transparência nas leis orçamentais	34
Tabela 5.1: Intermediários financeiros e funções em países africanos seleccionados	88
Figura 2.1: Países africanos mais abertos a nível do planeamento do que na execução dos orçamentos	24
Figura 3.1: O contexto político-económico das ACF	44
Figura 3.2: Fragmentação operacional e política (amostra da África subsariana)	46
Figura 5.1: Participação dos governos locais na despesa pública, países africanos seleccionados	88

Acrónimos e siglas

ACF	Agência Central das Finanças
AFROSAI	Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo
ATAF	Fórum Africano para a Administração Fiscal
CBM	Director do Orçamento
ES	Empresas do Estado
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFP	Gestão das Finanças Públicas
HIPC	Países Pobres Altamente Endividados
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
MTEF	Quadro de Despesa de Médio Prazo
OBA	Orçamentação baseada nas actividades
OBI	<i>Open Budget Index</i>
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OPP	Orçamentação por Programas
PEFA	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PLD	Plano Nacional para o Desenvolvimento
PMD	Projecto Ministerial de Desempenho
RMD	Relatório Ministerial de Desempenho

1

Introdução: Tirando proveito dos orçamentos – colmatando a lacuna da implementação

Alta Fölscher

Tirando proveito dos orçamentos é fundamental para a prestação eficiente e eficaz de serviços, o crescimento económico e o desenvolvimento socioeconómico. Técnicos superiores do orçamento, provenientes dos quatro cantos de África, reuniram-se em Kigali, nos dias 17 e 18 de Agosto de 2011, no 7º Seminário Anual da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI), com o objectivo de partilhar conhecimentos sobre desafios comuns relativos à execução orçamental no continente.

Ao longo das últimas duas décadas, muitos países africanos iniciaram reformas abrangentes, com vista a modernizar os seus sistemas orçamentais. A orçamentação eficaz e transparente reveste-se de importância primordial para a execução das políticas socio-económicas de um país. Embora a preparação de orçamentos tenha melhorado consideravelmente, a consecução das reformas orçamentais e a execução dos orçamentos continuam a sofrer deficiências. Um estudo recente, baseado em dados recolhidos em vários países revela que: em geral, a elaboração de orçamentos em África é melhor que a execução; na prática, as mudanças não acompanham o progresso no que respeita aos enquadramentos jurídicos e à reforma dos processos formais; e as reformas dos ministérios centrais são mais fáceis de implementar que as reformas que exigem uma mudança de comportamento a nível das agências de despesa (Andrews 2010).

O 7º Seminário Anual explorou o problema, adoptando a perspectiva que as instituições são importantes, e que a mudança de comportamento não se deve limitar a intervenções específicas dirigidas apenas aos comportamentos, mas que também se deve prestar mais atenção aos incentivos que estimulam as organizações e os indivíduos. Os resultados orçamentais são uma função dos incentivos criados pelas regras formais e informais do orçamento e outros sistemas, bem como das modalidades de gestão a que os actores na cadeia orçamental estão sujeitos. O programa do seminário foi estruturado em torno deste tema central, tendo sido seleccionadas preocupações actuais dos países da CABRI associadas às reformas orçamentais. Em particular, os participantes do seminário foram convidados a partilhar as suas experiências de como a função orçamental é moldada:

- pelo quadro jurídico (as regras formais que regem a orçamentação e a gestão das finanças públicas);
- pela estrutura das organizações responsáveis (os mecanismos de gestão a nível central); e
- pelas regras a nível subnacional que regem o financiamento dos serviços e a capacidade dos cidadãos normais de exigir a prestação de contas e a prestação de serviços.

Factores comuns dos sistemas fracos de execução orçamental

A primeira sessão do seminário procurou isolar os factores comuns nos países da CABRI que contribuem para sistemas fracos de execução orçamental. Embora o debate tenha destacado algumas deficiências de ordem técnica nos sistemas de planeamento e em vários sistemas associados à execução do orçamento, os participantes assinalaram as deficiências a nível da governação e das capacidades, bem como práticas deficitárias a nível da execução das reformas, como factores importantes que contribuíam para a lentidão com que as melhorias na execução orçamental se faziam sentir. O Capítulo 2, intitulado “Enquadramento do desafio: factores comuns em sistemas fracos de execução orçamental”, fornece uma visão geral das exposições e debates que decorreram durante a sessão, com referência aos temas comuns destacados pelas intervenções.

Embora a sessão tivesse como enfoque a execução orçamental, os oradores e os participantes aludiram ao ciclo vicioso das deficiências a nível do planeamento e preparação dos orçamentos, como causa de desvios significativos e rectificação dos orçamentos durante a execução, o que, por sua vez, reduz os incentivos para o bom planeamento. Na sua exposição, Florence Kuteesa, Assessora do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), enfatizou o efeito negativo da elevada fragmentação institucional no processo de elaboração dos orçamentos para a eficácia dos mesmos na consecução dos objectivos políticos, e em garantir que os planos correspondam aos recursos disponíveis, sobretudo nos países que recebem valores elevados de ajuda ao desenvolvimento. Edward Hedger, Director do Centro de Ajuda e da Despesa Pública no *Overseas Development Institute* (ODI), compartilhou com os participantes os resultados de estudos realizados pelo ODI no domínio das reformas na gestão das finanças públicas (GFP) em Estados frágeis e em situação de pós-conflito. Em todos os países objecto de estudos de caso, a saber a Libéria, a Serra Leoa e a República Democrática do Congo, em África, a existência de sistemas paralelos e as fragilidades no fluxo de informação a respeito da ajuda dos doadores para os ministérios das finanças, impede a preparação coordenada e consolidada do orçamento. A falta de previsibilidade e a elevada volatilidade dos fluxos prejudicam o planeamento e a execução do orçamento, e provocam uma maior fragmentação em todo o ciclo orçamental.

Em geral, a fragmentação do planeamento orçamental, provocada pelos fluxos da ajuda ao desenvolvimento, prejudica tanto os incentivos dos sectores no sentido de participarem plenamente no processo de elaboração do orçamento, como também a responsabilização local pela execução do mesmo.

Embora os países da CABRI tenham empreendido reformas no âmbito da GFP para responder a esta situação - como reformas a nível dos quadros de despesa a médio prazo (QDMP) e orçamentos por programas (OPP), ao apostarem fortemente na redução da fragmentação e reintegração do orçamento, tais reformas não se concretizam de um dia para o outro. Por muito fácil que seja a mudança de procedimentos no papel, a transformação na prática não se traduz em melhorias em termos de funcionalidade. Factores como a vontade política, as deficiências de recursos humanos e a ausência de estratégias de implementação das reformas, com vista à gestão da mudança institucional, são os factores que mais têm contribuído para a lentidão da implementação.

A fraca credibilidade orçamental a nível macro – o nível até ao qual os recursos disponíveis e a distribuição dos mesmos às agências de despesa reflectem o orçamento aprovado - afecta a capacidade do Parlamento no sentido de obrigar as agências de despesa a responderem pela execução do orçamento. A frequência com que os orçamentos sofrem ajustamentos, e a reafecção e a transferência de recursos torna o orçamento num aglomerado de recursos, ao invés de representar um quadro de prioridades vinculativas. Por sua vez, a ausência de informação oportuna, abrangente e de qualidade sobre a execução orçamental, permite que grande parte destas acções sejam realizadas pelo executivo, sem o conhecimento das instituições de supervisão, como o Parlamento ou dos cidadãos comuns, conforme salientado na exposição por Vivek Ramkumar, gerente da Iniciativa de Orçamento Aberto da International Budget Partnership. O Inquérito sobre Orçamentos Abertos, realizado em 2010, revelou que a supervisão orçamental era fraca em muitos dos países africanos avaliados. Por exemplo, 18 dos 27 países africanos estudados enquadram-se nas duas categorias inferiores, correspondendo ao fornecimento de informações mínimas e reduzidas pelo executivo; são mais os países que fornecem informações na fase de preparação do orçamento do que na fase de execução orçamental; somente em seis dos países africanos estudados é que comissões legislativas realizavam audições sobre os orçamentos dos ministérios individuais; e, em 12 dos 27 países, nenhum ou apenas alguns dos relatórios de auditoria foram analisados por uma comissão parlamentar.

Do mesmo modo, nos Estados frágeis e em situação de pós-conflito, os programas de reforma do orçamento não apresentam uma correspondência entre as alterações de carácter técnico relativas às funções orçamentais do executivo e as reformas que permitem ao poder legislativo desempenhar um papel mais forte na supervisão do orçamento. Os constrangimentos de supervisão incidem particularmente na eficácia do acompanhamento parlamentar. Mas a prestação de contas é uma função da economia política global de um país. Os sistemas orçamentais não funcionam de forma isolada, mas representam uma parte

integrante da estrutura do Estado, que é inerentemente política. A tomada de decisões políticas no âmbito do sistema de GFP, e como garantir que favoreçam, ao invés de prejudicarem, os resultados orçamentais, foi um tema recorrente, não só na primeira sessão, mas em todo o seminário. O compromisso político e a liderança da reforma são factores-chave para a criação e melhoria dos sistemas de GFP. Nos ciclos políticos nacionais, o compromisso político é incentivado quando a recuperação do controlo financeiro e a promoção do apoio dos doadores são aceites como prioridades políticas. No entanto, a GFP não é a prioridade instintiva dos governos; em Estados frágeis, por exemplo, os imperativos de GFP podem assumir uma importância secundária face às pressões internas tendentes a proteger e manter a estabilidade política. Igualmente, na maioria dos países, as boas práticas de GFP podem facilmente ficar subjugadas aos interesses políticos mais imediatos, com os ministros a desviarem fundos para novas prioridades de despesa. Os processos adoptados pelo conselho de ministros, em vez de promoverem a responsabilização interna pela execução orçamental, podem também representar uma oportunidade para pactuar e convencionar despesas não previstas no orçamento.

Além disto, as frágeis capacidades humanas e institucionais também constituem um impedimento para a implementação eficaz das reformas de GFP. Durante o debate, foi assinalada a fraca capacidade institucional em relação à manutenção de sistemas formais de execução orçamental, e a correlação entre reformas ineficazes e atenção insuficiente à disponibilidade e potencial para o reforço de capacidades adequadas aquando da formulação de reformas. Ademais, os processos de gestão de mudanças e a capacitação sistemática e contínua são factores frequentemente descurados na aplicação das reformas, sobretudo no que diz respeito às agências descentralizadas e seus funcionários.

Por último, a discussão na primeira sessão enfatizou o papel da intervenção e influência externa na definição de agendas de reforma da GFP. Essa influência é tanto positiva quanto negativa. O progresso da reforma está associado ao diálogo sobre a reforma e aos condicionalismos impostos para a redução da dívida e programas de apoio orçamental. No entanto, em muitos países, o progresso pode limitar-se a alterações formais, sem mudanças correspondentes no funcionamento eficaz do sistema. Este pode registar-se apenas naquelas áreas da agenda de reformas sob a alçada dos agentes locais.

Em conclusão, os participantes na primeira sessão sublinharam que as soluções devem ser lideradas a nível nacional. Assim, os programas futuros de reformas devem ter em linha de conta o modo como as melhorias na transparência orçamental podem incentivar a mudança dos comportamentos, devendo propor reformas exequíveis, e serem estratégicos em relação à implementação das reformas. Devem também prever

que as reformas levam tempo até registarem sucessos e assegurar a coerência em relação às prioridades de reforma, para permitir que a mudança se verifique; e devem primar pela credibilidade do orçamento como um factor fundamental.

Forma e função na orçamentação

A capacidade dos ministérios das finanças no sentido de executar as suas funções de gestão, fundamentais para a economia e as finanças públicas, é função da sua estrutura formal e mandato, da qualidade dos seus recursos humanos, e da sua posição em relação às outras instituições estatais. O enquadramento institucional das entidades fiscais é um aspecto essencial para a execução do orçamento. Na segunda sessão do 7º Seminário Anual da CABRI, os técnicos superiores do orçamento analisaram estudos recentes sobre o papel e a função do ministério, mecanismos institucionais e factores político-económicos.

No Capítulo 3, Björn Dressel, professor na *Crawford School of Economics and Governance da Australian National University*, assinala as principais tendências de ordem institucional e político-económica ressaltadas nos estudos, e discute as implicações para o fortalecimento dos ministérios das finanças. As agências centrais das finanças (ACF), ou seja, os ministérios que representam o cerne da gestão das finanças públicas, estão bem posicionadas, do ponto de vista estratégico e operacional, para influenciar os resultados económicos. No entanto, em muitos países de baixo e médio rendimento, as acções visando reforçar o papel e o funcionamento das ACF são díspares, na melhor das hipóteses. Enquanto que, nalguns países, as ACF funcionam como agentes transformadores de mudança, noutros têm falhado a este respeito ou não têm sido capazes de dar prosseguimento a esta acção. Frequentemente, revelam uma estrutura deficiente, com mandatos e cadeias de responsabilização nebulosos e contraditórios, e são constrangidas por problemas de capacitação.

Dressel defende a necessidade de nos afastarmos de uma visão puramente técnica em matéria da GFP, e de adoptar uma visão nitidamente político-económica. No âmbito das 'competências' das ACF, essa abordagem passaria por uma visão essencialmente inserida num contexto nacional político, económico e estrutural mais amplo. Isto promove a percepção de que, embora as capacidades de recursos humanos, técnicos e tecnológicos das ACF sejam necessárias para a eficácia dos sistemas orçamentais, estas nem sempre se traduzem em competências ou desempenho. Por exemplo, uma configuração e / ou organização fraca dos factores de produção, e um contexto operacional oneroso do ponto de vista financeiro, talvez marcado por uma falta de autoridade, pode resultar numa situação de elevada capacidade mas baixa competência. O reforço das competências de uma ACF exige uma análise da situação

político-económica. Mais especificamente, obriga a um mapeamento ponderado das principais interfaces entre a ACF e o contexto institucional no seu todo, incluindo as instituições políticas formais (poderes executivo, legislativo e judiciário), as instituições administrativas (ministérios e unidades descentralizadas), a sociedade civil (grupos de interesses, órgãos de comunicação, etc.), e os actores externos (doadores, instituições financeiras internacionais e mercados de capitais), bem como no seio da própria ACF.

Um estudo realizado pelo Banco Mundial, combinando estudos de caso de ACF (seis das quais em África) e a análise de uma base de dados sobre ACF em 55 países, resultou em constatações importantes sobre as estruturas organizacionais, os recursos humanos, e os aspectos tecnológicos das ACF. Revelou, *inter alia*: grandes divergências entre países a nível das práticas, embora com a tendência para as funções políticas serem confiadas ao Ministério das Finanças, mas com a devolução das funções operacionais; e uma maior fragmentação das ACF em países de médio rendimento quando comparado a países de baixo rendimento, acompanhado do ressurgimento da fragmentação em países de alto rendimento, à medida que as funções se tornam mais complexas e outros actores assumem uma posição de maior influência financeira.

Os factores que incidem nas competências de uma ACF incluem o uso (e abuso) do poder presidencial, a fragmentação das ACF para proveito político, os constrangimentos internos de ACF, como o aumento das práticas informais e a erosão das capacidades burocráticas; e a coordenação dos doadores na reforma das ACF.

De acordo com Dressel, tanto o estudo do Banco Mundial como outros estudos sugerem parâmetros-chave para a reforma das ACF. Entre estes, destacam-se a necessidade de as ACF serem realistas e se concentrarem no que podem fazer à luz das limitações político-económicas, e de mobilizarem as capacidades internas antes de procurar apoio externo para a sua capacitação. Em ambientes caracterizados pela estagnação das reformas, há que procurar estabelecer parcerias com grupos susceptíveis de exercer pressão sobre o Governo para que este promova reformas – quer seja com a sociedade civil, actores políticos orientados para reformas ou órgãos de supervisão externos, como sendo as instituições supremas de controlo.

Na segunda parte da sessão, os participantes partilharam as suas experiências no que respeita à interacção entre estruturas e funções, com destaque para dois temas principais: a fusão ou separação das funções de planeamento e de orçamentação, e a estrutura das relações entre o Ministério das Finanças e as agências de despesa. No Capítulo 3, Anke Braumann baseia-se nos debates e em fontes adicionais de informação para defender que, embora as experiências dos países revelem a importância das estruturas, as capacidades assumem uma maior relevância. Muitos países da CABRI revelam uma tendência para alternar entre uma estrutura

institucional que combina o planeamento e a orçamentação num ministério, e uma estrutura que divide estas funções entre dois ministérios. Isto não é por acaso; para uma orçamentação e GFP eficazes, há que contabilizar os custos e os benefícios de cada uma destas estruturas e, na prática, os países tendem a reverter a uma delas quando os custos associados à outra se tornam excessivos. A fragmentação pode revestir-se de várias modalidades: o ministério responsável pela função das finanças pode ser dividido entre um ministério responsável pela economia e outro ministério responsável pelas finanças.

A premissa que fundamentou o debate durante o seminário foi que tanto os ministérios com funções conjuntas como os ministérios com especialização de funções apresentam vantagens e desvantagens.

- A vantagem dum sistema fragmentado é que, embora as funções de planeamento e de orçamentação sejam separadas, é-lhes atribuída igual importância. A separação das funções de planeamento e de orçamentação também evita a acumulação da autoridade num único ministério, ao promover a criação de agências e técnicos altamente especializados responsáveis pelo planeamento e a orçamentação de um país. Uma desvantagem importante da separação da orçamentação e do planeamento é a perda de uma abordagem orientada para os recursos disponíveis no que respeita ao planeamento. O estudo sobre a GFP em Estados frágeis e em situação de pós-conflito revelou também que a separação pode travar o processo de reforma. A par disto, a separação de ministérios exige mais pessoal e promove a duplicação dos processos a nível dos ministérios.
- Uma estrutura que combina as funções de planeamento e de orçamentação apresenta vantagens fortes em termos de disciplina fiscal, planeamento integrado e eficiências na afectação de recursos. Havendo um ministério de cúpula, a coerência em matéria de planeamento/orçamentação no centro traduz-se numa melhor coerência entre as agências de despesa e os programas. Torna-se mais fácil identificar os problemas em todo o ciclo, visto um único ministério possuir uma visão alargada, e identificar soluções coerentes para os mesmos. O aspecto associado à função de planeamento e orçamentação que apresenta o maior desafio é também aquele que é mais descurado. A concentração de todo o poder num único ministério pode também dar asas a alguma resistência por parte dos outros ministérios e minar a cooperação no processo orçamental. Igualmente, a pleora de tarefas num ministério consolidado pode também sobrecarregar os recursos humanos.

Em última análise, o que importa é quão bem um ministério aproveita os benefícios e gere os inconvenientes. Por exemplo, os ministérios podem optar por criar duas divisões para efeitos da preparação do orçamento, uma responsável pelo planeamento e outra responsável pela orçamentação, mas juntar a execução do orçamento numa única divisão. A função de planeamento pode ser reforçada ao incumbir essa responsabilidade num nível muito superior do ministério, para manter o foco. Alguns países possuem uma estrutura em que a articulação do planeamento e do orçamento se faz no centro, mas as funções são separadas a nível dos ministérios. Isto significa que o centro está em condições de assegurar uma coordenação apropriada, e que o planeamento decorre no nível em que existe uma melhor informação e conhecimentos sobre o sector. Outros países optam por um ministério conjunto, mas criam uma comissão ou autoridade de planeamento que aconselha o presidente. Os participantes também apontaram para o facto de que, em muitos casos, a separação das funções de planeamento e de orçamentação em dois ou mais ministérios nem sempre é motivada por questões de ordem técnica, mas sim por imperativos políticos, como o desejo de enfraquecer o ministério das finanças ou para aumentar os cargos ministeriais.

Num país, a relação entre o ministério das finanças e os outros ministérios é frequentemente caracterizada por tensão. Enquanto o ministério das finanças procura manter a despesa a níveis razoáveis, e tem de aconselhar em relação aos compromissos entre os pedidos dos diversos ministérios, o objectivo de cada ministério é simplesmente maximizar a sua parte dos recursos disponíveis. Esta tensão natural é muitas vezes agravada pelas assimetrias de disponibilidade de informação, o que leva à desconfiança. Durante o seminário, os participantes identificaram desafios que contribuem para a desconfiança entre os ministérios de execução e o centro.

Em vez de adoptar modalidades institucionalizadas de partilha de informações, assim conferindo mais transparência à tomada de decisões, existe uma cultura de desconfiança mútua entre as ACF e os ministérios de execução. Isto resulta em que o ministério das finanças não partilhe a informação ao seu dispor relativa aos constrangimentos orçamentais e imponha cortes arbitrários. Por seu lado, as agências de despesa não comunicam onde os cortes podiam ser feitos, optando por exagerar as verbas de que necessitam logo à partida. Os ministérios aplicam vários engenhos para minar as prioridades definidas. Gastam as verbas que lhes foram atribuídas para propósitos diferentes, ignoram os processos formais de aprovação de verbas, deturpam os sistemas de gestão financeira e procuram aprovação a nível político, assim fragilizando a autoridade e o funcionamento do ministério das finanças. Frequentemente, os ministérios exageram as suas necessidades de financiamento nos dois primeiros trimestres e, em seguida,

aplicam os fundos excedentários para finalidades diferentes das que indicaram nas suas projecções de tesouraria. Por sua parte, os ministros das finanças não comunicam com a devida certeza as suas previsões de disponibilidade financeira, provocando declarações inflacionadas de necessidade de verbas.

Para evitar ou coibir os confrontos entre os ministérios das finanças e os ministérios de execução, os países CABRI desenvolveram vários mecanismos, designadamente:

- Os ministérios das finanças devem adoptar mecanismos que promovam a participação e a transparência nas suas relações com os ministérios de execução. Um diálogo periódico com o conselho de ministros para explicar os constrangimentos fiscais e promover a definição conjunta de soluções (como a revisão das prioridades dos programas) é uma acção importante neste domínio. Os países também estabeleceram mecanismos de diálogo a nível oficial, tal como pontos focais no ministério das finanças, para facilitar o intercâmbio com os outros ministérios.
- Alguns países formalizaram as cadeias de decisão e introduziram directrizes sobre os processos que os ministérios devem seguir ao procurar consentimento político pela despesa que não foi prevista nem autorizada nas contas do exercício. Estas são aplicadas a todos os ministérios sem distinção, resultando em pressão mútua a nível político para que as regras sejam seguidas.
- As ACF devem desenvolver práticas de gestão financeira ao definir regras inequívocas para a aplicação das verbas disponíveis e assegurar o desembolso oportuno, previsível e transparente dos fundos, por exemplo, através de comissões mistas integrando várias agências de despesa.
- As ACF devem proporcionar apoio técnico e acompanhamento aos ministérios de execução para que estes observem os regulamentos e executem as reformas orçamentais. Os países têm vindo a beneficiar de programas de reforço das capacidades dos técnicos de contas. Os participantes revelaram-se cientes do facto de que, o factor-chave para melhorar o controlo das finanças públicas nos ministérios de execução, e por responsabilizar os técnicos de contas, em conformidade com as obrigações legais dos mesmos. Se os técnicos financeiros não forem penalizados, é menos provável que os funcionários venham a ser sancionados.

Os participantes no seminário concordaram que a responsabilidade pela resolução de conflitos entre o centro e os ministérios de execução cabe aos ministérios das finanças, visto serem estes os depositários dos fundos públicos.

Fixando as regras: quadros legais para a gestão das finanças públicas

Os resultados do processo orçamental dependem, em grande parte, da existência de regras claras relativas à formulação, execução e relato relativamente ao orçamento anual, e de objectivos de política orçamental de médio prazo bem definidos (Lienert & Fainboim 2010). É nesta perspectiva que muitos países reexaminam periodicamente os seus quadros legais de GFP para assegurar que: (a) existem leis adequadas, e (b) que são apropriadas e propícias à boa governação financeira e aos bons resultados orçamentais. À semelhança da situação noutras partes do mundo, os quadros legais em África apresentam divergências em termos do seu desenvolvimento, e frequentemente incorporam sistemas legados. A reforma destes sistemas, e como as reformas ficam consagradas na lei, também depende do contexto e dos objectivos nacionais. O seminário anual examinou os desafios no âmbito do desenvolvimento, implementação e aplicação quadros legais de GFP em África. O seminário também explorou os incentivos e os controlos que podem ser aplicados para fazer cumprir um quadro legal.

Na sua comunicação, Gert van der Linde, Especialista Superior de Gestão Financeira no Banco Mundial, salientou a importância de um quadro legal que estimule áreas-chave do processo de GFP, especificamente: a cadeia de prestação de contas; o processo orçamental; a execução do orçamento; a contabilidade; e a elaboração de relatórios. Os princípios subjacentes ao sistema orçamental, o quadro legislativo pelo qual é regido, e as normas, processos, sistemas e requisitos de dados devem ser compatíveis com as necessidades e capacidades dos países específicos. Van der Linde destacou a importância de assegurar os aspectos mais básicos em matéria da implementação, manutenção e protecção da apropriação das partes interessadas (incluindo no que respeita aos processos de gestão da mudança) e, finalmente, produzir resultados.

No Capítulo 4, Nana Boateng, Assessora da GIZ afecta à CABRI, recorre às apresentações feitas pelos países durante a sessão para discutir como e porquê se alteram os quadros legais. Ruanda e Marrocos oferecem bons exemplos de países que encetaram reformas dos seus quadros legais em conformidade com a transformação dos seus sistemas orçamentais para orçamentos por programas orientados para os resultados. O caso de Marrocos foi apresentado por Mohammed Haddad, Vice Director do Orçamento de Marrocos, e o caso do Ruanda foi apresentado por Elias Baingana, Director do Orçamento de Ruanda. A adopção de novas leis pode também ajudar a responder a problemas orçamentais específicos, como foi o caso da Zâmbia, apresentado por Pamela Chibonga, Analista Superior do Orçamento da Zâmbia,

onde a ausência de um quadro legal relativo ao processo orçamental deu origem a um excesso de práticas discricionárias e uma fraca harmonização entre o processo orçamental e a definição de planos para o desenvolvimento nacional.

Apesar da transformação de um orçamento baseado nos recursos para um orçamento baseado em programas na prática, a Lei Orgânica do Orçamento em Marrocos não faz qualquer referência a um 'programa'. A Lei Orgânica do Orçamento não foi revista no início da reforma; todas as medidas adoptadas fundamentaram-se em textos legais, como decretos, avisos e normativas. A implementação decorreu de acordo com a abordagem 'GPP' (gradual, participativa e pragmática). Em vez de alterar a lei principal logo à partida e correr o risco de cometer um erro, várias reformas legais, institucionais, administrativas e de capacitação foram encetadas para apoiar o processo de reforma.

Textos legais importantes incluíram a Normativa do Primeiro-Ministro de 2001, que visava adaptar o planeamento e a execução do orçamento do Estado ao quadro de descentralização, e a Normativa do Primeiro-Ministro de 2003, relativa às parcerias. O processo também foi alicerçado na elaboração, comunicação e distribuição de guias, conjugado à formação formal. A abordagem experimental permitiu identificar uma série de dificuldades que teriam de ser superadas.

A reforma legal prosseguiu com a participação de todas as agências principais, e com o apoio político necessário. As propostas de reforma da Lei Orgânica do Orçamento fundamentaram-se em quatro eixos principais: (a) melhorar o desempenho da gestão do sector público; (b) aumentar a transparência; (c) reforçar a sustentabilidade das finanças públicas; e (d) ampliar do papel do Parlamento no debate sobre o orçamento. Mas a reforma não termina com a promulgação da nova lei. É necessário realizar campanhas de comunicação, sensibilização e formação sobre o conteúdo e os benefícios da reforma. Os gestores necessitarão de apoio para reforçar as suas capacidades de gestão, e há que assegurar que os conhecimentos dos mesmos sejam compatíveis com os novos métodos de gestão.

No Ruanda, a nova lei de GFP foi promulgada após um longo período de debate sobre os objectivos da reforma. A Lei Orgânica sobre as Finanças a Propriedade do Estado abrange o ciclo orçamental e de prestação de contas do país, e contém disposições que dão origem a outros instrumentos jurídicos em matéria de contratação pública, gestão da tesouraria, auditoria interna e auditoria externa.

Antes de a Lei Orgânica do Orçamento ter entrado em vigor, as funções de orçamentação e de prestação de contas eram regidas pelo Decreto-Lei nº 23/79 de 1979. Esta lei suscitou alguns problemas: não era coerente com a GFP moderna; centrava-se apenas no orçamento anual; favorecia orçamentos por rubricas; promovia um sistema de orçamentação dupla; e o princípio de um orçamento unitário não

era respeitado na totalidade. Registava-se também uma falta de transparência na gestão de tesouraria, que também era demasiado complexa. Alguns dos mecanismos administrativos nela previstos também nunca foram implementados. Por último, não explicitava os respectivos papéis do parlamento e do executivo. A entrada em vigor da nova Constituição no Ruanda e a adopção da Visão 2020 resultou numa transformação radical para os resultados e os produtos, que tinha que estar reflectido na nova lei de GFP. A nova lei introduziu mudanças fundamentais no domínio da GFP, incluindo a orçamentação por programas e de médio prazo, a abolição dos Tribunais de Contas, a introdução da auditoria interna, a simplificação da administração fiscal, e mudanças aos processos de preparação do orçamento e de elaboração de relatórios.

Tem-se registado vários progressos, impulsionados pela mudança das regras formais, desde que as reformas legais no domínio da GFP foram encetadas, embora o processo também tenha sido caracterizado por alguns desafios, o principal dos quais foi o número reduzido de funcionários e as deficiências institucionais para executar com eficácia a nova lei sobre a GFP e os seus instrumentos, regulamentos e instruções, bem como a ausência de dados estatísticos críticos para o planeamento e a monitorização eficazes. As exigências dos doadores, tais como processos bancários e práticas contabilísticas complexas, nem sempre se coadunavam com as disposições da nova lei.

As principais lições aprendidas em Ruanda foram que a liderança é essencial para a implementação de uma nova lei de GFP, a par da sensibilização e da criação e manutenção de uma massa crítica de competências técnicas no centro, para impulsionar as reformas. Outros factores importantes são o diálogo permanente com as partes interessadas e uma estratégia evolutiva para a implementação.

A Zâmbia deu início a uma ampla reforma das suas leis em matéria da GFP. Estas reformas foram motivadas pela ausência dos fundamentos jurídicos para o quadro nacional de planeamento para o desenvolvimento e de mecanismos modernos de orçamentação, o que significava que os procedimentos e os calendários eram aleatórios e sem fundamento na lei. Em 2009, o requisito constitucional para uma nova legislação em matéria da elaboração de orçamentos e de planos apresentou uma oportunidade para integrar, nas reformas constitucionais, a nova arquitectura de governação da GFP, em especial no que tange à descentralização de funções para os conselhos distritais e o reforço do papel de supervisão da Assembleia Nacional.

Mas a Zâmbia tem-se deparado com desafios no que respeita à elaboração da legislação, os mais importantes dos quais são que os dois processos subjacentes importantes, nomeadamente as reformas constitucionais e a devolução de poderes

aos conselhos distritais, estão paralisados. Em segundo lugar, o processo consultivo integrando a Assembleia Nacional e a sociedade civil, e as rivalidades institucionais entre as abordagens de planeamento e instituições também têm contribuído para atrasar o processo de elaboração de um novo projecto de lei.

Descentralização fiscal para uma melhor execução da despesa em prol da prestação de serviços

Há quem defenda que a descentralização das funções do Estado, do nível nacional para nível subnacional é um mecanismo essencial para a transformação dos recursos públicos em serviços públicos mais eficazes e eficientes, e com maior capacidade para dar resposta às necessidades. No entanto, estes benefícios da descentralização não se fazem sentir automaticamente. Dependem do grau de autonomia concedido aos governos subnacionais, na prática, da qualidade dos sistemas de GFP e das capacidades e ordem técnica e administrativa ao nível subnacional e, criticamente, da modalidade das transferências fiscais intergovernamentais e transparência das mesmas.

Na quarta sessão do Seminário Anual, foram debatidos dois desses aspectos, com foco nas acções a serem tomadas pelo governo central. Na primeira parte desta sessão, os participantes estudaram as modalidades de transferências de verbas entre os diversos níveis de governo e o acesso ao crédito como determinantes importantes da eficácia e adequação dos orçamentos subnacionais. François Paul Yatta, um investigador independente do Níger, e co-autor do capítulo sobre África no Segundo Relatório Global sobre a Descentralização e a Democracia Local (*Second Global Report on Decentralisation and Local Democracy* – ver CGLU 2010), apresentou os desafios e as práticas de descentralização fiscal em África. Na segunda parte da sessão, os participantes debateram a importância da transparência na descentralização fiscal para permitir a responsabilização local pela prestação dos serviços locais e a prestação de contas a nível nacional pela gestão da descentralização fiscal. Jason Lakin, oficial de programas e investigador da *International Budget Partnership* (IBP), indicou seis princípios em matéria de transparência e participação, desenvolvidos pela IBP e seus parceiros, visando assegurar a transparência, a participação e a gestão financeira a nível subnacional. O Capítulo 5 contém um resumo das exposições e debates.

Nos últimos 20 anos, muitos países em África têm vindo a descentralizar a responsabilidade pela despesa. O financiamento destas responsabilidades através da transferência de verbas ou fontes próprias de receitas é fundamental para assegurar a responsabilização local e a prestação de serviços. Não existe uma fórmula padronizada para a descentralização fiscal em África. Cada país adopta a sua própria configuração de afectação de receitas e de despesa entre os diversos níveis de

governo, registando-se uma grande diferença entre os graus de descentralização. Por exemplo, as autoridades locais podem ser responsáveis por 0,3 por cento da despesa consolidada (no Togo) ou 23 por cento (no Uganda).

Na prática, porém, tal como referido por Yatta na sua exposição, a eficácia da descentralização é dificultada por enquadramentos jurídicos pouco explícitos e controlos orçamentais excessivos por parte do governo central em relação à despesa das entidades locais, o que afecta a responsabilização local. As diferentes modalidades de financiamento externo também contribuem para minar a autonomia do governo local. As modalidades modernas de ajuda (por exemplo, apoio orçamental e modalidades sectoriais) promovem uma renovada centralização das políticas e funções dos principais sectores descentralizados, tais como a educação, a saúde, a água e o saneamento.

Neste contexto, a configuração de sistemas de distribuição de receitas e de transferências de verbas é fundamental para que os benefícios da descentralização sejam realizados. No entanto, com a excepção de alguns países, os aspectos práticos estão pouco desenvolvidos. A prevalência de decisões tomadas aleatoriamente é responsável por alguns dos principais desafios associados às transferências fiscais intergovernamentais em África. Os sistemas de subvenção também não permitem a colmatagem sistemática das desigualdades entre as regiões. É raro encontrar fórmulas que promovam o equilíbrio das receitas públicas. Muitas das fórmulas de financiamento são baseadas na despesa pré descentralização, que é um reflexo das escolhas feitas pelo governo nacional no passado, e não as necessidades actuais, conforme definidas pela devolução das responsabilidades pela despesa. Embora a concepção de modelos de transferência fiscal tenha melhorado, a execução das transferências continua a ser problemática. De acordo com Yatta and Vaillancourt (2010), uma questão premente é a irregularidade e imprevisibilidade das transferências. Nalguns casos, as transferências nacionais – embora aprovadas – nunca se concretizam.

A contracção de empréstimos pelas autoridades subnacionais é também dificultada. Apenas 1 por cento dos mais de 2 000 biliões de dólares em obrigações municipais em circulação em todo o mundo são emitidas por governos locais africanos, e das poucas que são emitidas em África, a grande maioria é emitida por municípios na África do Sul e Marrocos. O Capítulo 5 apresenta os três factores principais que incidem sobre o desenvolvimento da capacidade dos governos locais para empréstimos: as dificuldades impostas pelos quadros legais; os recursos deficitários dos governos locais, que impedem o acesso aos mercados de capitais a preços acessíveis, e a falta de instrumentos orçamentais adequados a nível local para permitir a contracção responsável de empréstimos.

Por último, conforme referido por Yatta na sua comunicação, as fragilidades que caracterizam as capacidades e a prestação de contas a nível local contribuem para a contínua resistência por parte dos governos centrais no sentido de descentralizar as funções e desembolsar recursos de forma previsível.

A comunicação de Jason Lakin examinou precisamente esta questão: os mecanismos institucionais que devem ser introduzidos para que a prestação de contas a nível local seja uma realidade e eficaz.

Muitos dos parceiros da IBP em África trabalham a nível subnacional, local ou comunitário, no âmbito do acompanhamento de políticas, monitorização dos fluxos financeiros para o nível local ou sub-local, acompanhamento do financiamento dos mandatos principais e dialogando com líderes locais para influenciar as escolhas de despesa e executar os orçamentos da forma mais eficaz. A experiência da IBP e dos seus parceiros revela que os orçamentos a nível local tendem a ser ainda mais opacos do que os orçamentos a nível central. Para responder a esta situação, a IBP criou um grupo de trabalho sobre a advocacia subnacional em 2010, com parceiros do Uganda, da Índia, da África do Sul, do Quênia, da Indonésia e do Gana, entre outros países. O grupo formulou seis princípios relativos à transparência, participação e gestão financeira do orçamento subnacional, e está em vias de os aprimorar e elaborar com justificações e exemplos. Os princípios são os seguintes:

- Os governos subnacionais devem facultar informação completamente transparente e exaustiva ao público no tocante às receitas e despesas orçamentadas e reais, em todas as quatro fases do processo orçamental (formulação, aprovação, execução e avaliação).
- Os governos subnacionais, à semelhança dos governos nacionais, devem ser sujeitos a auditorias internas e externas, e as constatações das auditorias externas devem ser disponibilizadas ao público num prazo pré-definido.
- Nos casos em que os governos subnacionais estão dotados do poder de decisão sobre a aplicação dos fundos que lhes foram transferidos pelos outros níveis do governo, ou fundos cobrados pelas suas próprias fontes de receitas, deverá existir a possibilidade de as assembleias locais (se existirem) e os cidadãos comentarem sobre o processo orçamental a diversas etapas, desde a afectação, até à execução e avaliação.
- O orçamento do executivo a nível central e subnacional deve conter informação detalhada (quantitativa e narrativa) em relação às transferências intergovernamentais, incluindo, no mínimo, as quantias, todas as regras para o recebimento e despesa das mesmas, a distribuição e a justificação por esta

distribuição e, onde aplicável, a fórmula utilizada para o cálculo das verbas distribuídas.

- A distribuição dos recursos pelas unidades subnacionais deve tomar em linha de conta os aspectos relacionados com a equidade, e deve ser orientado pela necessidade / procura pelos serviços, em vez de considerações do lado da oferta, como as infra-estruturas e os recursos humanos existentes.
- Se os fundos forem descentralizados, a proposta do orçamento do executivo, ou outros documentos do Governo central facilmente acessíveis ao público, devem conter informação narrativa sobre as responsabilidades de cada nível do Governo no que respeita à prestação de serviços descentralizados, os funcionários públicos a cada nível do governo responsáveis por serviços específicos e as verbas associadas a estas responsabilidades.

Conclusão

O 7º Seminário Anual da CABRI examinou os problemas comuns que concorrem para a fraca execução dos orçamentos. Os debates visavam não só compreender os problemas, mas também partilhar as práticas mais efectivas aplicadas pelos países participantes para resolver os problemas.

Embora existam muitos problemas de ordem técnica que contribuam para a fraca execução dos orçamentos, foram levantados dois temas durante o seminário, relacionados com o papel central dos políticos e do ambiente político para a execução do orçamento, o controlo financeiro e a implementação de políticas ou para minar a credibilidade do orçamento, enfraquecendo as reformas de GFP e atrasando as melhorias na prestação de serviços. Os participantes concordaram que a vontade política era a uma pré-condição primordial para colmatar a lacuna de implementação.

O segundo tema estava relacionado com as deficiências operacionais dos processos de reforma. Em resumo, os actores descentralizados não participam suficientemente na implementação das reformas, a necessidade de processos de gestão de mudanças é ignorada, as acções de capacitação são ineficazes e de curta duração e, por conseguinte, a prevalência dos sistemas informais não é superada. Chegou o momento de os profissionais de GFP se aperceberem de que as mudanças técnicas, sem prestar a devida atenção a estes factores 'brandos', resultarão apenas em novas maneiras de contornar o sistema, a menos que sejam introduzidos os devidos incentivos.

Em todos os debates durante o seminário, surgiram cinco temas 'orientados para a solução'.

- *Será que possuímos as ferramentas correctas para gerir os aspectos de ordem política?* O orçamento representa a interface entre os contextos político e técnico. É o instrumento através do qual os recursos são distribuídos e utilizados para alcançar os objectivos políticos. Está no cerne da política. Os participantes reconheceram que, embora exista muito a aprender sobre como aproveitar o carácter político dos orçamentos em prol de bons resultados orçamentais, estes conhecimentos ainda não foram externalizados nem foram suficientemente disponibilizados aos técnicos. Instrumentos úteis são a análise político-económica, saber ser pragmático em relação aos compromissos que devem ser feitos, e aprimorar as aptidões de negociação dos compromissos.
- *Será que estamos a dar a devida importância à adequação ao contexto, e será que a visão é coerente, inequívoca e simples?* Nas suas intervenções, os participantes apontaram para a necessidade de ajustar as propostas de reforma ao contexto, assegurar a capacitação interna nos ministérios das finanças para a implementação das reformas, e conhecer a que ponto no ciclo político se apresentam as oportunidades mais propícias para acelerar as reformas e como aproveitar estas oportunidades para concretizar estas capacidades. Também foi destacada a necessidade de assegurar a coerência em todas as reformas. Isto só é possível se as agendas de reforma decorrerem em moldes sistemáticos, assentes numa visão clara e de longo prazo para o sistema de GFP.
- *Transparência, supervisão e prestação de contas.* Este tema centrou na necessidade de perceber que as reformas de ordem técnica não são suficientes. Os ministérios das finanças devem procurar mecanismos destinados a reforçar a supervisão e a responsabilização social, para assim transformar os factores que actualmente incentivam os funcionários públicos, seus superiores, e os dirigentes políticos. Isto significa trabalhar com novas partes intervenientes, como grupos da sociedade civil, e mudar a forma de trabalhar com os actores conhecidos, como os parlamentares.
- *Questões brandas – os aspectos de ordem técnica não são suficientes.* Ademais, os planos de implementação das reformas não se devem limitar à introdução de modificações de ordem técnica aos sistemas. Devem incluir a sensibilização de todas as partes, incluindo todos os intervenientes, de modo a transformar os factores que incentivam todas as partes afectadas. Os processos de gestão de mudanças são importantes. Quem são os prováveis defensores das reformas nas organizações? Como podem ser apoiados? Como podem ser alterados os incentivos a curto prazo para as práticas mudarem para outros patamar? Quais são as sanções mais eficazes?

- *As reformas são morosas e decorrerem em contextos variados.* Por último, os participantes salientaram que uma reforma bem sucedida pode demorar dez anos ou mais até estar enraizada na prática. É importante abordar a reforma como um processo cumulativo e saber discernir quando a situação é propícia para um progresso mais rápido, e quando convém deixar de introduzir novas reformas para dar espaço para a consolidação e capacitação sistemática.

Referências

- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa?* Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018. Harvard: Harvard Kennedy School.
- Lienert I & Fainboim I (2010) *Reforming budget system laws.* Washington DC: IMF.
- UCLG (United Cities and Local Governments) (2010) *Gold 2010: Local government finance: The challenges of the 21st century.* Barcelona: UCLG.
- Yatta FP & Vaillancourt F (2010) Challenges of local government finance in Africa. In UCLG *Gold 2010: Local government finance: The challenges of the 21st century.* Barcelona: UCLG.

2

Enquadramento do desafio: Factores comuns em sistemas fracos de execução orçamental

Compilado por Alta Fölscher

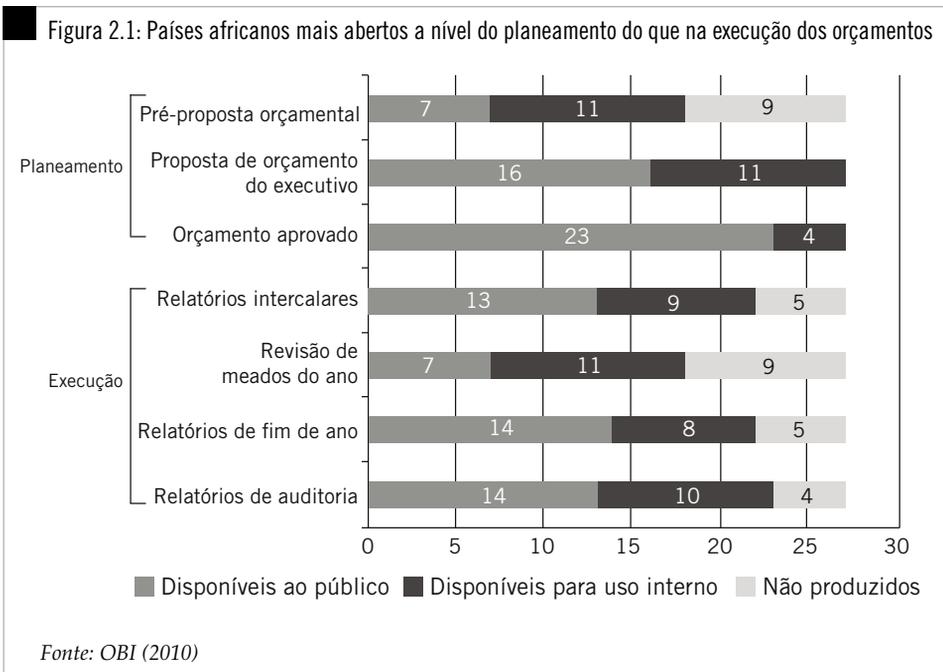
2.1 Introdução

O tema do 7º Seminário Anual da CABRI – Tirando proveito dos orçamentos – o desafio da implementação – foi motivado pelos dados que apontam para o facto de que a elaboração de orçamentos é melhor que a execução. A primeira sessão do seminário procurou isolar os factores comuns nos países da CABRI que concorrem para as deficiências na execução dos orçamentos. Florence Kuteesa, Assessora do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), abriu o debate ao salientar como as ineficiências, tanto a nível do planeamento como a nível da execução do orçamento, impedem que os orçamentos sejam executados conforme previsto, ou que os objectivos dos Governos sejam transformados em despesa e serviços públicos. Edward Hedger, Chefe do Centro de Ajuda e da Despesa Pública no *Overseas Development Institute*, referiu-se às principais conclusões de um estudo recente sobre a reforma da gestão das finanças públicas (GFP) em Estados frágeis, que ilustram os desafios comuns. Vivek Ramkumar, Gestor da Iniciativa do Orçamento Aberto no *International Budget Partnership*, recorreu às conclusões do Índice do Orçamento Aberto de 2010 para ilustrar como os défices de transparência contribuem para as fragilidades nas práticas de execução do orçamento. Este capítulo baseia-se nas comunicações e nos debates que decorreram entre os delegados dos diferentes países na primeira sessão, visando identificar os factores comuns das práticas de execução orçamental fracas nos diversos países, e demonstrar como os países têm procurado superar estes factores.

2.2 Melhorias a nível da execução de orçamentos, promovendo a prestação de contas e o reforço das capacidades

As reformas de GFP são comuns nos países membros e participantes da CABRI. A participação dos doadores nesta área tem vindo a aumentar significativamente, em particular desde o ano 2000 (Westcott 2008). No entanto, apesar dos investimentos significativos nesta área, continuam a registar-se desafios profundos. O tema central do seminário – Tirando Proveito dos Orçamentos – o desafio da implementação – assenta nas constatações dos estudos realizados nos últimos três anos que revelam que, em África, os desafios associados com a execução dos orçamentos parecem ser mais difíceis de resolver do que os desafios associados com a preparação dos orçamentos. Instrumentos padronizados de avaliação da GFP, utilizados em vários países, como o programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) e o inquérito de Orçamentos Abertos da *International Budget Partnership*, geraram conjuntos de dados que permitem um estudo comparativo razoável entre os países africanos, dados estes que apontam para uma maior funcionalidade na preparação de

orçamentos do que na execução orçamental, em termos gerais. Conforme observado pela primeira vez por De Renzio (2008) e confirmado por Andrews (2010), nos países africanos, os resultados médios do PEFA para os indicadores relativos às instituições orçamentais a montante são superiores aos das instituições a jusante. Os indicadores a montante incluem indicadores que avaliam sistemas de orçamentação estratégica, elaboração de orçamentos e preparação de orçamentos pelo legislativo, enquanto os indicadores a jusante incluem indicadores de avaliação dos sistemas de captação de recursos (impostos, empréstimos, e fundos dos doadores), gestão de caixa, contratação pública, folhas de pagamentos e controlos internos, auditoria interna, contabilidade, monitorização contínua e apresentação de relatórios anuais, e auditoria externa. O estudo realizado por Andrews revelou que, em 31 países africanos, a diferença nos resultados médios a montante e a jusante foi um pouco abaixo de 0.25, com o dobro dos países a obter uma nota D nas dimensões a jusante do que nas dimensões a montante (Andrews 2010).¹



¹ De acordo com o quadro de avaliação PEFA, os países recebem uma nota 'A' se cumprirem com todas as características seleccionadas para descrever boas práticas numa determinada dimensão, e uma nota 'D' quando os sistemas são indicativos da configuração mais baixa de características. No estudo de Andrews, à semelhança do estudo anterior de De Renzio, as médias foram calculadas ao equiparar uma nota 'A' a um valor de 4, e uma nota 'D' a um valor de 1, e a conversão das notas intermédias em conformidade.

As constatações do inquérito de Orçamentos Abertos revelam, igualmente, que os países são mais transparentes no que diz respeito à preparação dos orçamentos do que no que respeita à execução do orçamento. Os dados relativos a 27 países africanos, extraídos do Índice de Orçamentos Abertos de 2010 (OBI 2010) revelam que, embora 16 países disponibilizam ao público a proposta orçamental do executivo, e que 27 países disponibilizam o orçamento aprovado, apenas 13 publicam relatórios intercalares, 14 publicam relatórios de fim de ano e 15 publicam relatórios de auditoria (ver a Figura 2.1).

Durante a sessão de abertura do seminário, foram examinados os factores comuns nos países da CABRI que contribuem para o desempenho fraco. O que se segue são os temas destacados nas comunicações e nos debates.

Fragilidades no planeamento e preparação dos orçamentos

Embora a fraca execução orçamental – medida pela variação entre os agregados orçamentais previstos e reais, as ineficiências de despesa e a fraca prossecução dos objectivos de despesa estejam associadas a instituições fracas de execução orçamental, as deficiências na preparação dos orçamentos também contribuem para esta situação. Conforme referido por Florence Kuteesa na comunicação que apresentou durante o seminário, a fragilidade dos vínculos entre os objectivos de desenvolvimento nacionais e sectoriais dos países e as despesas reais são reflexo da fragmentação do planeamento a todos os níveis de governo.²

Os Ministérios das Finanças, responsáveis pela supervisão da elaboração do orçamento central, frequentemente não participam adequadamente nos processos destinados a definir os objectivos nacionais e sectoriais, realizados pelos ministérios e agências de planeamento. Isto resulta numa orientação estratégica fraca em relação às prioridades e num conhecimento deficiente dos constrangimentos de recursos durante o processo de planeamento. Quando a fragmentação das acções de planeamento e orçamentação a nível central se alastram para os ministérios de execução, esta situação é agravada. A nível sectorial, as prioridades são também fortemente influenciadas por financiadores externos, provocando uma fragmentação ainda mais profunda. Por conseguinte, as decisões políticas a todos os níveis do Governo não são coordenadas nem circunscritas pelos recursos; regista-se uma falta de clareza e coerência em relação aos compromissos relativos às prioridades de despesa.

A fragmentação provocada pelos fluxos de financiamento externo também foi tema de destaque no estudo sobre Estados frágeis, que ilustrou como os fluxos múltiplos

2 Kuteesa (2011). Ver www.cabri-sbo.org.

de ajuda externa são dirigidos a diferentes prioridades através todos os ministérios, dificultando sobremaneira a preparação do orçamento.³ Em muitos casos, regista-se o recurso a sistemas paralelos e uma falta de informação disponível ao ministério das finanças em matéria dos fluxos externos. Também se regista, com bastante frequência, vínculos fracos entre orçamentos e políticas, e entre orçamentos de desenvolvimento e os orçamentos correntes, aplicando-se diferentes mecanismos institucionais para o investimento, e os planos e orçamentos correntes.

Estudos anteriores realizados pela CABRI (ver CABRI 2008, 2010) apontaram para o efeito debilitante desta fragmentação, ao minar os incentivos proporcionados aos sectores para participarem plenamente no processo de preparação dos orçamentos e assumirem a responsabilidade pela execução do orçamento. Um estudo realizado a pedido do secretariado PEFA (Sarraf 2005) também aponta para os problemas de integração orçamental causados pelo agravamento da separação inicial entre os orçamentos de desenvolvimento e correntes (práticas vigentes na Europa após a segunda grande guerra e herdadas pelos países) ao canalizar o financiamento externo através dos orçamentos de desenvolvimento, independentemente de estes se destinarem a despesas de investimento ou não.

Além disso, nos Estados frágeis, os níveis elevados de volatilidade, imprevisibilidade e fraca informação sobre o calendário de desembolsos, combinado a um elevado nível de dependência na ajuda, dificulta o planeamento orçamental básico e causa fragmentação em todo o ciclo orçamental. Esta parece ser a experiência da maioria dos países da CABRI que recebem fluxos de ajuda ao desenvolvimento.

Os países da CABRI empreenderam reformas de GFP para responder a estas questões. De entre as mais importantes são as reformas no âmbito dos quadros de despesa de médio prazo (QDMP), que visam integrar todas as fontes de financiamento num quadro consolidado para facilitar soluções de compromisso entre as prioridades. Outras reformas também encetadas com vista a melhorar os elos entre os objectivos prioritários nacionais e a despesa, são os orçamentos por programas e orientados para os resultados. No entanto, os países referiram às dificuldades em fazer aplicar estas reformas em prol do cumprimento dos seus objectivos. Os principais factores são a vontade política para garantir que as reformas sejam eficazes, deficiências na implementação das reformas por razões relacionadas com os recursos humanos, pouca atenção prestada à gestão da mudança necessária das práticas a nível dos ministérios

3 Este estudo, que consistiu em oito estudos de caso, dos quais três foram realizado em África, foi realizado pelo Overseas Development Institute a pedido do Grupo de Países Frágeis e Afectados por Conflitos (OPCFC) do Banco Mundial e pelo Grupo do Sector Público e de Governação do Bano Mundial. Este relatório baseia-se no debate do estudo por Edward Hedger do ODI durante a 1a sessão do 7º Seminário Anual, e nos materiais de um workshop sobre o estudo decorrido em Nairobi a 20 de Junho de 2011.

de execução e fraca disponibilidade e integração de informação sobre o financiamento dos doadores. Alguns destes aspectos são discutidos adiante em mais pormenor.

Mesmo assim, os países relataram algum progresso com as reformas a montante, reconhecendo que o progresso é lento e exige a adaptação constante dos planos de reforma (ver o Quadro 2.1 sobre a experiência das Maurícias no domínio da orçamentação por programas e orientados para os resultados, que reflecte os temas principais levantados no debate.

Caixa 2.1: Implementação das reformas nas Maurícias

As Maurícias reconheceu que a reforma orçamental é um processo prolongado, cujo impacto demora a concretizar-se. O Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico das Maurícias adoptou uma abordagem gradual ou cumulativa no que respeita às reformas orçamentais.

Um dos aspectos principais da reforma foi a introdução de uma abordagem baseada em programas nos orçamentos (ver Ba 2010). Tendo introduzido um quadro geral para a orçamentação por programas, o foco agora está na ligação entre os planos e o orçamento na prática. O ministério está a pedir aos ministérios de execução que preparem planos estratégicos e que baseiem as suas propostas orçamentais relativas aos próximos três anos nestes planos estratégicos. A justificação é que os planos estratégicos devem estar assentes nos planos de longo prazo.

Além disto, o ministério está a reduzir o número de indicadores, optando por uma menor quantidade de indicadores, mas de melhor qualidade e mais apropriados. Estão a ser envidados esforços no sentido de melhorar os dados para medir a qualidade e o nível de serviços prestados com as verbas solicitadas e aplicadas. Anteriormente, o ministério tinha de aceitar as propostas dos ministérios de execução (principalmente, indicadores de resultados); agora, o ministério aposta mais na definição dos indicadores certos.

As Maurícias também salientou a necessidade de se tomar em consideração a capacidade de implementação dos ministérios de execução, tanto em termos de recursos humanos como de conhecimentos técnicos, ao conceber as reformas.

Fonte: Seebundhun (2011)

Esta tem sido a experiência também dos Estados frágeis. Embora o planeamento fiscal plurianual tenha sido introduzido com sucesso, e tenha sido adoptado, a implementação de um orçamento anual básico, para assegurar que as despesas do governo fossem autorizadas, executadas, e relatadas, e a ampliação destas reformas aos planos e orçamentos por programas de médio prazo não tem sido possível na maioria dos países em situação de pós-conflito.

Fraca credibilidade dos orçamentos

Quando estas fragilidades na preparação do orçamento são conjugadas a projecções irrealistas das receitas, resultando numa contínua escassez de verbas durante o exercício orçamental em relação ao orçamento aprovado, o foco dos países em manter a disciplina fiscal cria uma situação propícia para a apresentação dum orçamento rectificativo, para que sejam tomadas decisões sobre os objectivos aprovados que devem ser financiados com os recursos disponíveis.

Um efeito inicial desta prática é o agravamento da capacidade do Parlamento para exigir a prestação de contas do executivo no que respeita à execução do orçamento em linha com o orçamento aprovado. Os ajustamentos orçamentais frequentes, a reafecção, e a transferência de fundos, transformam o orçamento numa reserva de recursos, ao invés de num quadro vinculativo de prioridades (Kuteesa 2011). A consequente falta de disciplina na execução do orçamento também permite a introdução de novas prioridades de despesa durante o exercício fiscal que, por sua vez, mina os incentivos para a execução de planos de disciplina orçamental, impulsionando os países para uma espiral descendente.

A transparência e a responsabilização horizontal continuam fracas

Embora as reformas na execução orçamental nos Estados em situação de pós-conflito tenham produzido resultados, esses resultados não se transformaram numa melhor prestação de contas nem numa melhor supervisão dos orçamentos. As reformas que permitem aos órgãos legislativos desempenhar um papel forte na supervisão do orçamento têm recebido menos atenção e têm registado menos progressos. Os principais obstáculos à supervisão eficaz prendem-se com o acompanhamento e a supervisão pelo parlamento. Mesmo assim, uma maior abertura, em virtude das melhorias de relato fiscal e financeiro, produziram uma maior participação pela sociedade civil no que tange ao orçamento e à despesa.

O Inquérito sobre Orçamentos Abertos (OBI 2010) revela que a supervisão orçamental é fraca num número significativo de países africanos. Além de examinar o alcance da informação facultada à legislatura em todo o ciclo orçamental, o inquérito também estudou como os processos orçamentais facilitavam o acesso ao parlamento para que este pudesse exercer os seus poderes. As principais constatações do inquérito, no que respeita a África, foram as seguintes.

- Dezoito dos 27 países africanos estudados foram classificados nas últimas duas categorias de informação mínima ou escassa facultada pelo executivo. Mas 13 dos 26 países conseguiram melhorar a sua classificação desde 2008. Uganda, Ghana, Namíbia, Botswana, Quênia, Egipto, Malawi e Tanzânia foram classificados no grupo intermediário de países que facultaram informação, enquanto que a África do Sul conseguiu a melhor classificação dos 94 países estudados em todo o mundo.
- Conforme ilustrado na Figura 2.1, mais países africanos facultaram mais informação nas fase de preparação do orçamento do que nas fases de execução, apresentação de relatórios e auditoria.
- No que respeita ao processo orçamental, os executivos em 16 dos países africanos estudados não consultavam o órgão legislativo durante o processo de definição das prioridades orçamentais.
- Em 11 dos países africanos estudados, a proposta de orçamento do executivo é apresentada ao órgão legislativo menos de seis semanas antes ou depois do início do exercício fiscal; é apresentada ao órgão legislativo mais de três meses antes do início do exercício fiscal em apenas nove países.
- Em apenas seis dos países africanos estudados é que o órgão legislativo pode fazer alterações sem limites ao orçamento. Em 11 países, o órgão legislativo não pode fazer qualquer alteração, ou se pode, é muito limitado.
- Em 11 dos países africanos estudados, as comissões parlamentares não realizam audições sobre os orçamentos dos ministérios individuais. Em 19 países, o público não pode prestar testemunho nestas audições, nem que fossem realizadas.
- Em 12 dos 27 países africanos estudados, os relatórios de auditoria não fazem objecto de qualquer exame por uma comissão parlamentar, ou apenas alguns dos relatórios são examinados.
- Por último, o inquérito concluiu que, em 17 dos países africanos estudados, o executivo pode transferir fundos de uma unidade administrativa para outra sem o consentimento do órgão legislativo (ou o valor é suficientemente elevado para minar a prestação de contas à legislatura) ou pode transferir os fundos e só depois pedir a aprovação do parlamento.

Em conjunto, todos estes resultados apontam para factores-chave que caracterizam as instituições que regem a relação entre o executivo e o órgão legislativo, e que contribuem para a fraca prestação de contas horizontal. Um estudo sobre a boa governação das finanças públicas em África, realizado conjuntamente pela CABRI, o Fórum Africano para a Administração Fiscal (ATAF) e a Organização Africana das

Instituições Supremas de Controlo (AFROSAI), também identificou as fragilidades no âmbito da transparência fiscal e das instituições de prestação de contas como factores-chave que prejudicam a boa governação das finanças públicas em África. Especificamente, o estudo constatou que: (a) apesar das evidências de maior disponibilidade interna de informação, em demasiados países a informação sobre decisões orçamentais, o estado das finanças públicas, e o cumprimento da leis e regulamentos pelos actores no ciclo de gestão dos recursos públicos, onde existe, continua a ser escassa; e (b) o desempenho dos países africanos em matéria da supervisão orçamental é fraco, em grande parte devido à fraca autonomia, recursos e processos das instituições supremas de controlo, as deficiências em matéria de poderes parlamentares, a falta de vontade política para dar seguimento às recomendações das instituições supremas de controlo e a fraca colaboração por parte do executivo (CABRI, ATAF & AFROSAI 2010).

Durante os debates no seminário, foi realçada a importância de melhorar o conteúdo, a acessibilidade e a utilidade da documentação orçamental como uma medida essencial para a participação do parlamento e do público, e para estimular uma maior prestação de contas. O Uganda foi referido como exemplo, onde o alcance e a utilidade da informação facultada ao parlamento promoveram o interesse na supervisão orçamental (Kuteesa 2011).

Participação política no processo orçamental

Um tema levantado na primeira sessão, e em todo o seminário, foi o impacto das decisões políticas na disciplina durante o ciclo de gestão das finanças públicas. O impacto tanto pode ser positivo como negativo. Os aspectos principais assinalados na primeira sessão são os seguintes.

- Nos Estados frágeis, o compromisso político e a administração da reforma são os factores mais importantes para o desenvolvimento de sistemas de GFP. Frequentemente, o compromisso político é motivado pela necessidade de haver um sistema de GFP para centralizar o controlo financeiro, assegurar a dotação de verbas e a execução da despesa pública, e aprofundar a legitimidade do Estado ou do Governo. A importância da GFP para os fluxos de financiamento externo, contabilização da ajuda no orçamento e reconhecimento internacional, é também um incentivo importante para o compromisso político. Uma constatação feita em todos os países foi que a escolha do ministro das finanças era fundamental; em muitos países, o ministro era um antigo funcionário de uma instituição financeira

internacional, com contactos e reputação internacionais. Mas a GFP não era a primeira prioridade ou prioridade instintiva em Estados frágeis. Assegurar a estabilidade política era o objectivo político primordial, que influenciava a distribuição de pastas e a dotação de verbas.

- Durante os debates, os países participantes da CABRI referiram como as acções visando melhorar a disciplina na execução dos orçamentos eram frequentemente minadas pelos políticos, que apresentavam novas prioridades de despesa durante o ano fiscal. Os processos do conselho de ministros, ao invés de promover a responsabilidade vertical pela execução do orçamento, transformam-se em oportunidades para conseguir verbas não previstas no orçamento.

Fragilidades agudas de capacidades humanas e institucionais, e prevalência de práticas informais

Tanto os debates durante a primeira sessão, como as comunicações formais destacaram como as fragilidades a nível das capacidades humanas e institucionais impedem a devida implementação das reformas de GFP. Nos Estados frágeis, os conflitos prolongados extinguem os rastros das práticas históricas, destroem as infra-estruturas e provocam a emigração de profissionais qualificados. Por conseguinte, os sistemas e processos formais são substituídos por práticas fragmentadas e informais, que (nalguns casos) já caracterizavam o período pré-conflito.

A prevalência de práticas informais durante a execução do orçamento, e a aceitação das mesmas como norma, incide sobremaneira sobre o desempenho durante a execução do orçamento. Em 2010, o estudo da CABRI et al. revelou que as instituições formais e informais interagem em cada uma das áreas do ciclo de gestão de recursos. Embora os Estados criem quadros legais, estabeleçam e reformem estruturas institucionais e introduzam novas abordagens, regras e procedimentos, as decisões continuam a ser influenciadas por práticas informais bem enraizadas. Na gestão do orçamento, o contorno dos processos de planeamento orçamental e dos controlos de execução enfraquecem o Estado de direito. Frequentemente, os procedimentos formais de auditoria e supervisão sofrem atrasos intermináveis ou não passam de meras formalidades. Em geral, conforme constatado pelo estudo, a persistência de práticas informais de governação financeira está enraizada nos incentivos que os principais intervenientes da função pública, o Executivo e o órgão legislativo enfrentam (CABRI et al. 2010).

A discussão também realçou a correlação entre a reforma ineficaz e a atenção insuficiente que é prestada a assegurar as capacidades de concepção das reformas.

Também neste contexto, enfatizou as conclusões do estudo sobre a boa governação das finanças públicas (CABRI 2010), que revelou como as reformas mais comuns no domínio da GFP no continente – como o desenvolvimento e o uso de modelos sofisticados de previsão orçamental, a elaboração de planos sectoriais orçados, a implementação de sistemas de gestão de informação financeira, a mudança para um sistema de auditorias internas baseado no risco, o desenvolvimento de capacidades profissionais de auditoria, e a supervisão completa de abordagens relativas às finanças públicas cada vez mais sofisticadas – exigem conhecimentos técnicos e administrativos altamente profissionais, de difícil obtenção.

Gestão da mudança e capacitação negligenciadas na implementação de reformas

Os debates pela assistência realçaram a importância da implementação da reforma, assente numa abordagem de gestão da mudança. A concepção de sistemas novos, a alteração das leis, e a publicação de instruções pelas entidades centrais, em geral, não são suficientes para alterar a forma como se comportam os actores descentralizados. Visto que grande parte da execução orçamental está sob o controlo de actores afectos a ministérios, direcções e agências (e, nalguns casos, governos subnacionais), a melhoria da execução orçamental exige o empenho activo dos defensores da reforma e mudanças organizacionais a todos estes níveis. Mas, até à data, este factor (e o reforço das capacidades) tem sido negligenciado ou incluído só de passagem nas estratégias de implementação da reforma.

A comunicação relativa à GFP em Estados frágeis referiu como as reformas iniciais se centraram principalmente nos ministérios centrais e agências responsáveis pela GFP, e na execução orçamental, porque o objectivo era estabelecer o controlo financeiro e a disciplina fiscal. O controlo foi conseguido através do reforço do ministério das finanças e das agências centrais, e remoção dos poderes das agências descentralizadas.

Esta prioridade inicial, aplicada com coerência a todas as reformas de execução orçamental surtiu resultados, com planos de contas revistas, gestão de tesouraria centralizada e sistemas automatizados de tesouraria, e contribuiu para fortalecer os controlos de autorização e melhorar a informação orçamental e financeira.

Nos casos onde as acções de reforma foram estendidas aos ministérios, o foco residia frequentemente nos sectores sociais (educação, saúde e protecção social), através de mecanismos que contavam com a participação dos doadores, como abordagens sectoriais, fundos agrupados, ou assistência técnica conjugada a programas de apoio sectorial. Tanto nos Estados em situação de pós-conflito como nos demais, as reformas

no âmbito da GFP subnacional foram encetadas muito depois das reformas a nível central, com a excepção da Serra Leoa, onde as melhorias da GFP a nível subnacional integraram as iniciativas iniciais de reforma. Isto incluiu a implantação de sistemas automatizados de controlo e de contabilidade nos ministérios, direcções e agências.

No âmbito das reformas de GFP, a fraca atenção prestada às instituições e às capacidades nos níveis descentralizados de governo, sublinhada no seminário, corresponde às constatações de Andrews (2010), baseadas nos resultados do programa PEFA relativos a 31 países africanos. Estas confirmam que, onde as dimensões de GFP envolviam actores centralizados (tais como conciliações bancárias), a classificação média é muito mais elevada do que para as dimensões que envolviam actores descentralizados (como a conciliação de contas provisórias e adiantamentos). Quase o dobro de países recebeu uma classificação de 'D' no que respeita às dimensões descentralizadas do que relativamente às dimensões centralizadas.

Intervenção e influência externas

Por último, o debate realçou o papel da intervenção e influência externas na definição de agendas de reforma de GFP. Nos Estados frágeis e noutros países da CABRI, o diálogo político e as condições políticas, assentes na iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) e nos programas e apoio orçamental do FMI, para citar apenas alguns, contribuíram para catalisar ou dinamizar o progresso das reformas pelos governos.

Contudo, em muitos países, o progresso pode limitar-se a mudanças formais, sem as correspondentes medidas funcionais ou de transformação, visto os incentivos subjacentes permanecerem inalterados. As mudanças formais são introduzidas (por exemplo, a criação de unidades de auditoria interna e de contratação pública, em conformidade com as alterações do quadro legal e regulamentar), mas com uma funcionalidade reduzida (a auditoria interna continua inactiva ou ineficaz ou, na prática, os novos processos de contratação pública são ignorados).

Também neste contexto, as afirmações correspondem às constatações tanto da CABRI et al. (2010) como de Andrews (2010) no sentido que, embora os países africanos tenham criado quadros legais formais e alterado os processos formais, as mudanças de comportamento tardam a verificar-se. Outros estudos pelo *International Budget Partnership* revelam também que vários países introduziram leis orçamentais que prevêm medidas de transparência. Mas a prática está muito aquém das leis. Nalguns casos, é porque as leis não são suficientemente explícitas e detalhadas sobre os requisitos de transparência do orçamento (ver a Tabela 2.1).

Tabela 2.1: Alcance das disposições relativas à transparência nas leis orçamentais

Alcance das disposições relativas à transparência nas leis orçamentais	Número de países	Nomes dos países
Nenhumas disposições	10	Argélia, Angola, Botswana, Burquina Faso, Etiópia, Madagáscar, Mali, Moçambique, Namíbia, Sudão
Disposições mínimas	6	Ghana, Quênia, Senegal, Tanzânia, Uganda, Zâmbia
Disposições extensivas	5	Libéria, Nigéria, Ruanda, Serra Leoa, África do Sul

Fonte: Ramkumar (2011)

As recomendações contidas em CABRI et al. (2010) destacaram a necessidade premente de os países africanos assumirem responsabilidade pelas suas agendas de reforma, e desenvolverem planos de reforma adequados ao país. Isso exigiria o reforço das capacidades técnicas para administrar as reformas, cujos efeitos positivos foram ilustrados pelos exemplos das Maurícias e do Uganda.

2.3 Conclusão: Elementos importantes para superar a fraca execução orçamental

Na primeira sessão do 7º Seminário Anual da CABRI foram apresentados 7 factores determinantes da fraca execução orçamental (em comparação com a preparação mais forte do orçamento) em países da CABRI. O debate revelou como as fragilidades de planeamento e execução orçamentais se reforçam mutuamente, uma vez que as falhas no planeamento exige ajustamentos frequentes durante a execução do orçamento, que, por sua vez, prejudica a responsabilização horizontal e vertical e desencorajam o planeamento e a preparação eficazes dos orçamentos, pois são os processos eventuais que decidem o orçamento real.

Os participantes reflectiram sobre seus programas de reforma para superar a fraca execução orçamental, à luz das comunicações sobre a transparência orçamental e prestação de contas, e GFP em Estados frágeis. Durante os debates, foram sublinhados os seguintes elementos: o efeito combinado da fragmentação do planeamento e execução do orçamento; fraca credibilidade orçamental; influência externa sobre os programas de reforma, primando pelas reformas que exigem capacidades especializadas; foco na reforma dos mecanismos e actores centralizados; pouco ou

nenhum foco dos programas de execução das reformas no reforço das capacidades e na gestão da mudança organizacional em todo o governo; a prevalência de práticas informais; e transparência e responsabilidade horizontais fracas.

Durante o debate, a situação foi definida como caracterizada por deficiências ascendentes e descendentes em todo o processo orçamental, e por deficiências de ordem técnica e de governação. Os participantes enfatizaram que as soluções devem ser elaboradas pelos próprios países. Tendo isto em conta, e de modo a responder às deficiências de execução orçamental de forma sistemática, os programas futuros de reforma devem, entre outros aspectos:

- ver como as melhorias na transparência orçamental podem incentivar a mudança de comportamentos. A sessão definiu os vínculos entre a transparência orçamental e o reforço da prestação de contas, através da participação do parlamento e do público. Mas também afirmou que a transparência em si nem sempre é suficiente: os programas de reforma devem ser mais explícitos sobre os mecanismos mais propícios para transformar a transparência numa melhor prestação de contas.
- definir reformas susceptíveis de serem implementadas, e implementar as reformas de forma estratégica. A sessão desencadeou um debate acesso sobre a necessidade de alargar o alcance das reformas, começando pelos órgãos de soberania no governo central e ministério das finanças, até o reforço das capacidades e a mudança dos comportamentos nos actores de base.
- reconhecer que a mudança profunda exige tempo, e os países devem identificar, de modo estratégico, as mudanças que pretendem promover. Estas devem ser implementadas de acordo com programas de longo prazo devidamente dirigidos, visando alcançar os resultados preconizados, em vez de alvejar apenas mecanismos específicos de ordem técnica.
- adoptar a credibilidade orçamental como um valor fundamental, com as implicações que possa ter para a preparação e execução dos orçamentos, e mecanismos de responsabilização vertical e horizontal.

Referências

- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa?* Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018. Harvard: Harvard Kennedy School.
- Ba H (2010) *Programme-based budgeting: Experience and lessons from Mauritius.* CABRI 6th Annual Seminar Publication. Pretoria: CABRI.
- CABRI (2008) *Synthesis report: Putting aid on budget.* Pretoria: CABRI.

- CABRI (2010) *Good governance in public financial management: Input paper for the joint research project on good financial governance*. Pretoria: CABRI.
- CABRI, ATAF (African Tax Administration Forum) & AFROSAI (African Organisation of Supreme Audit Institutions) (2010) *A status report on good financial governance in Africa*. Pretoria: CABRI.
- De Renzio P (2008) *Taking stock: What do PEFA assessments tell us about PFM systems across countries?* Unpublished manuscript. The PEFA Secretariat.
- Kuteesa F (2011) *Articulating the budget implementation challenge*. Presentation at the 7th CABRI Annual Seminar, August 2011. Pretoria: CABRI.
- OBI (Open Budget Initiative) (2010) *Open Budget Survey and Index*. Washington DC: International Budget Partnership.
- Ramkumar V (2011) *Budget transparency: Framing the implementation challenge*. Presentation at the 7th Annual CABRI Seminar. Pretoria: CABRI.
- Sarraf F (2005) *Integration of recurrent and capital 'development' budgets: Issues, problems, country experiences, and the way forward*. Washington DC: World Bank.
- Seebundhun K (2011) *Framing the implementation challenge: Introduction for the 7th Annual CABRI Seminar*. Pretoria: CABRI.
- Westcott CG (2008) *World Bank support for public financial management: Conceptual roots and evidence of impact*. World Bank Independent Evaluation Group Working Paper. Washington DC: World Bank.

3

**Forma e função na orçamentação:
Por muito importantes que sejam as
estruturas, as capacidades são ainda
mais importantes**

3.1 Introdução

A capacidade dos ministérios das finanças para executar as suas funções de gestão, cruciais para a economia e finanças públicas, é uma função da estrutura formal e mandato dos mesmos, a qualidade dos seus recursos humanos e sua posição relativa em relação às outras entidades do Estado. Os alicerces institucionais das entidades fiscais são os elementos básicos da execução do orçamento. Na segunda sessão do 7º Seminário Anual da CABRI, os técnicos superiores do orçamento debruçaram-se sobre estudos recentes relativos ao papel e à função do ministério, face à estrutura institucional e aos determinantes político-económicos subjacentes. Neste capítulo, Björn Dressel, professor na *Crawford School of Economics and Governance da Australian National University*, aprofunda alguns dos aspectos principais da comunicação que apresentou no seminário, ao incluir as constatações de uma análise combinada, realizada pelo Banco Mundial, dos dados institucionais obtidos a respeito das agências de finanças centrais de 55 países e dez estudos de caso pormenorizados. No seu artigo, Dressel sublinha as principais tendências institucionais e político-económicas identificadas pelo estudo, e discute as implicações para o fortalecimento dos ministérios das finanças. O artigo contém também algumas reflexões sobre os debates do seminário em relação a dois elementos fundamentais da estrutura institucional que afectam o papel do ministério das finanças, nomeadamente, se o ministério das finanças é responsável pelas funções de planeamento e de orçamentação, e a relação entre os ministérios das finanças e as agências de despesa. Anke Braumann, assessora da GIZ afecta ao Secretariado da CABRI, compilou estas breves resenhas.

3.2 Reforço das capacidades das agências centrais de finanças

Björn Dressel

As agências centrais de finanças (ACF), também conhecidas como os ministérios de cúpula para a gestão das finanças públicas,¹ ocupam uma posição privilegiada, do ponto de vista estratégico e operacional, para influenciar os resultados económicos (ver CGD 2008). Na qualidade de agência que controla os recursos públicos, a ACF capta e distribui recursos para alcançar os objectivos e os resultados desejados. Em simultâneo, tutela o erário público através das suas funções institucionais, a oferta de incentivos e a cultura administrativa (Quero, Jensen, De Vries 2003). Além das funções (essenciais e não essenciais), as ACF são incumbidas com a responsabilidade

1 A nomenclatura e as estruturas organizacionais diferem de país para país. Alguns adoptam a nomenclatura 'Tesouro', outros usam 'Departamento das Finanças' ou 'Ministério das Finanças'. As estruturas organizacionais também são diferentes. Alguns países optam por um ministério único, responsável pelas finanças, a economia, o planeamento e a política industrial; muitos outros atribuem a responsabilidade pela gestão fiscal e económica a diversos ministérios (p. ex.: Ministério das Finanças e Ministério da Economia). Também existe a opção de separar o Ministério das Finanças da função de orçamentação. Por conseguinte, a designação 'agência central de finanças' é abrangente e descreve o ministério central responsável pela gestão das finanças públicas (configuração de estrutura única ou múltiplas).

primordial de formular decisões a respeito dos recursos e a supervisão das finanças públicas.² Na qualidade de *a primeira entre iguais* entre as agências burocráticas e, assim, o *'centro nevrálgico'* do Governo, as ACF assumem uma importância crítica para a própria reforma; frequentemente, o poder e a liderança das mesmas determinam o alcance e o conteúdo do processo de reforma (Scott 2008).

No entanto, em muitos países de rendimento baixo e médio, os esforços com vista a reforçar o papel e o funcionamento das ACF têm sido mistos, se isso (IEG 2008). Nalguns casos, as ACF têm sido transformadas em verdadeiros agentes de mudança, proporcionando liderança crucial a uma ampla gama de reformas de GFP que têm tido efeitos de longo alcance para a estabilidade macroeconómica e a eficiência da afectação de recursos e, por conseguinte, para o crescimento e redução da pobreza. Noutros países, porém, não assumiram um papel transformador ou não têm conseguido sustentá-lo. Antes pelo contrário, as ACF têm sido mal configuradas e foram incumbidas com mandatos e linhas de subordinação confusas e conflituosas, em detrimento dos resultados económicos. A eficácia das mesmas tem sido ainda mais dificultada por problemas de capacitação, sobretudo a nível dos recursos humanos, contabilidade e orçamentação, e tecnologia de informação. A questão que se coloca é: O que está na origem destes resultados tão divergentes? Ou, talvez mais importante ainda: Como podemos fortalecer as ACF?

Assente nos debates acerca da governação centrada nos problemas e na análise político-económica (ver Fritz, Kaiser & Levy 2009), e nos resultados de um estudo recentemente realizado pelo Banco Mundial sobre as ACF em países de baixo rendimento, este artigo defende a necessidade de se afastar de uma perspectiva puramente técnica em matéria da GFP e adoptar uma perspectiva mais nitidamente político-económica. Esta perspectiva deve reorientar o paradigma actual da capacitação, ao colocar a tónica nas *'competências'* e, ao fazê-lo, deve considerar a integração das ACF no contexto político, económico e estrutural geral de um país. Uma tal perspectiva promete abrir novos caminhos para os actuais esforços de reforço das ACF ao, em primeiro lugar, apresentar um conjunto de reformas que se adequam a um determinado contexto e que gozam da apropriação pelo próprio país.

2 Para simplificar o assunto, são identificadas 16 funções essenciais: previsão e análise macroeconómica; política tributária; preparação e análise de orçamentos; gestão do investimento público; gestão da ajuda e da dívida; activos e passivos financeiros; relações intergovernamentais no domínio da fiscalidade; gestão de tesouraria e de caixa; prestação de contas e apresentação de relatórios; auditoria interna; contratação pública; remuneração da função pública; regulamentos do sector financeiro; quadro financeiro para a gestão das empresas do Estado; receitas tributárias e administração aduaneira; e coordenação da reforma da gestão das finanças públicas (GFP).

Rumo a uma abordagem político-económica para o reforço das ACF

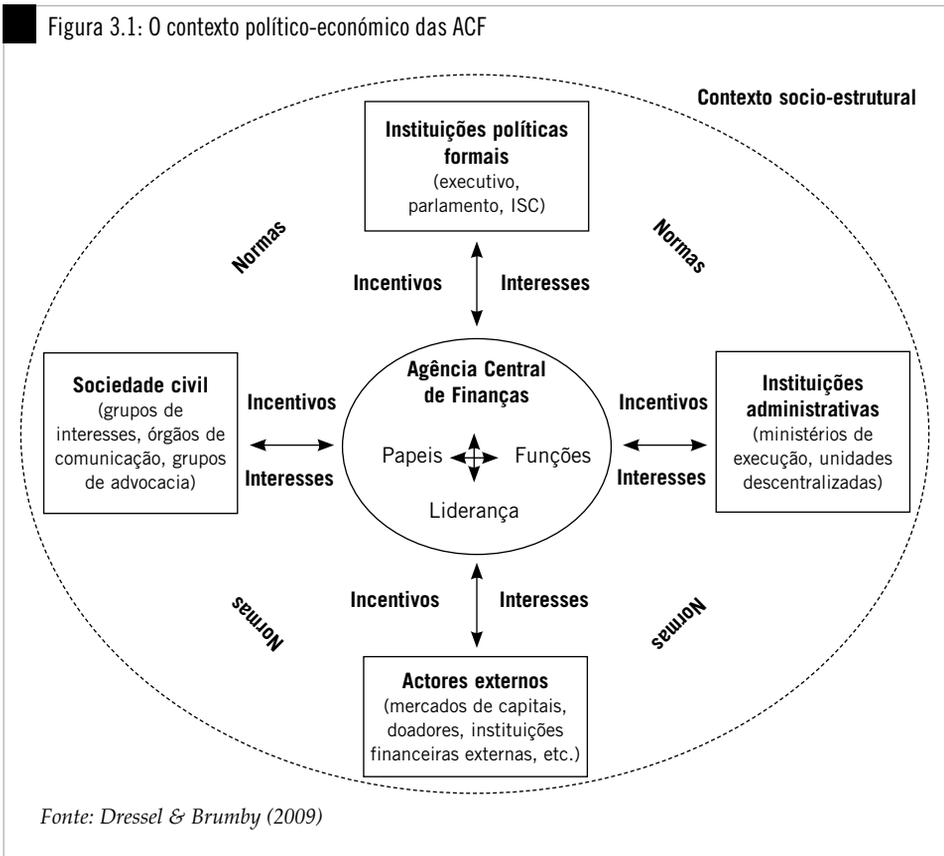
Na última década, a governação e a economia política têm feito objecto de uma crescente atenção por parte da comunidade de desenvolvimento (ver DFID 2006; OECD 2010; SIDA 2006), embora a sua aplicação a nível de sectores e de projectos, sobretudo em áreas como a GFP, tenha sido reduzida (Hedger & Agha-Kizilbash 2007). Os debates recentes em torno da governação *centrada nos problemas* e as análises político-económicas têm procurado ultrapassar estas deficiências ao apelar a uma abordagem que, embora centrada nos problemas, comece por um problema ou vulnerabilidade existente antes de encetar um estudo mais lato, ao identificar os principais mecanismos institucionais (instituições, leis, processos políticos, etc.) e as condicionantes político-económicas subjacentes (actores, incentivos e constrangimentos estruturais), a fim de conhecer melhor o motivo pela situação actual e definir um conjunto de acções apropriadas e exequíveis no contexto em apreço (ver World Bank 2011).

Esta abordagem, se aplicada só contexto das ACF, terá duas implicações. Primeiro, para conhecer as vulnerabilidades no funcionamento das ACF, convém substituir a perspectiva assente nas ‘capacidades’ por uma perspectiva assente na ‘competências’. Por vezes, ‘capacidade’ é usada como sinónimo de ‘competência’, mas as duas têm significados bem distintos: o primeiro refere-se ao volume ou alcance dos recursos de uma ACF de uma qualidade apropriada (determinada, por exemplo, pela base de recursos humanos ou de TI), enquanto que o último se refere à transformação desse volume em resultados. Os dois estão interligados: se a capacidade for baixa, as competências serão também reduzidas. Mas uma configuração e/ ou organização deficitária dos recursos, conjugada a custos de funcionamento elevados, talvez caracterizada por uma falta de autoridade, pode resultar numa situação de capacidades fortes mas competências fracas. Porém, podem existir ACF com capacidades baixas mas cujos recursos, embora parcos, sejam utilizados com a máxima eficácia, graças a um ambiente de funcionamento favorável, assim criando competências consideráveis. Em resumo, ao ponderar o reforço das ACF, há que primeiro analisar as competências, em vez das capacidades, porque são elas de determinam o papel e a eficácia de uma ACF no processo de reforma de GFP.

Em segundo lugar, impõe-se a necessidade de realizar uma análise político-económica em qualquer acção de reforço das competências de uma ACF. Mais especificamente, isto exige um estudo das interfaces principais entre uma ACF e o contexto institucional mais amplo, incluindo as instituições políticas formais (o executivo, o parlamento, e os tribunais), as instituições administrativas (ministérios

de execução e unidades descentralizadas) e a sociedade civil (grupos de interesses, órgãos de comunicação, etc.), actores externos (doadores, instituições financeiras externas, e mercados de capitais), bem como as estruturas da própria ACF. Aliado ao contexto socio-estrutural, determinante desta dinâmica institucional, esta perspectiva permite-nos compreender a dinâmica político-económica que serve de enquadramento para o funcionamento e as competências de uma ACF em determinados domínios da GFP (ver a Figura 3.1).

Figura 3.1: O contexto político-económico das ACF



Conforme demonstra este quadro, o reforço das competências é uma tarefa complexa. As competências de uma ACF não são determinadas apenas pelas capacidades técnicas ou recursos da mesma, mas são o resultado de uma interacção complexa entre instituições, actores e condicionantes estruturais (Stevens 2004; Von Hagen, 2005). É aqui que reside a preciosidade da abordagem político-económica. Não só reconhece e esclarece estas dinâmicas externas complexas, como também faz ressaltar

os factores internos tradicionalmente descurados, tais como: a cultura, a moral, e os incentivos da organização; a qualidade e a experiência da sua direcção e funcionários; a estrutura organizacional; e os métodos de trabalho que subjazem a organização e o seu sistema de gestão de informação e de recursos humanos. Em suma, ao proporcionar uma panorâmica contextual e dinâmica das competências, a abordagem político-económica é fundamental para o reforço das ACF.

O estudo do Banco Mundial em matéria das ACF: Algumas constatações preliminares

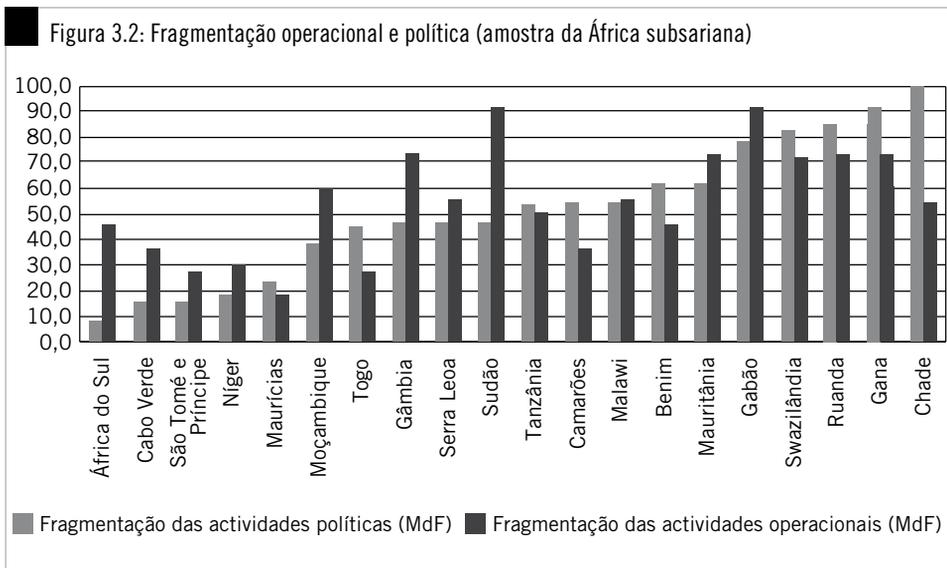
Com base nestes pressupostos teóricos, o Banco Mundial realizou um estudo exploratório das ACF em 2008. Combinou um conjunto de estudos de caso aprofundados de ACF em países de baixo rendimento (seis em África subsariana, dois na região da Ásia Oriental-Pacífico e dois na América Latina) com a criação de uma base de dados (integrando 55 países), contendo informações sobre as estruturas organizacionais, os recursos humanos e os sistemas de TIC das ACF numa vasta game de países. As constatações completas do estudo foram captadas noutra documento, mas alguns dos aspectos são destacados de seguida (ver World Bank 2011).

No que respeita à recolha de dados relativos às ACF, a base de dados revelou algumas tendências interessantes, a saber:

- uma grande divergência nas práticas aplicadas entre um país e outro, incluindo fragmentação funcional (apesar de a maioria das actividades da ACF ser realizada pelo próprio ministério central das finanças), a quantidade de funcionários (a quantidade média num ministério das finanças é de 1 100 funcionários), género (os quadros superiores femininos representam menos de 4% do universo estudado) e utilização de TIC (67% possuíam uma ou outra modalidade de partilha de informação por Internet ou electrónica);
- a tendência para manter as funções políticas no ministério das finanças, enquanto que as funções operacionais (por exemplo, cobrança de receitas e gestão dos investimentos públicos) são frequentemente delegadas a agências e/ou aos ministérios de execução;
- uma tendência geral que se regista nos países de rendimento médio é que a fragmentação tende a diminuir se as funções financeiras estiverem consolidadas nos ministérios centrais de finanças, mas aumentam à medida que os países se desenvolvem (com a automatização das operações de rotina e o desenvolvimento das competências dos ministérios) – uma situação que pode ser representada em formato de U; e

- a tendência para os países ricos em recursos apresentarem mais fragmentação (à medida que outros actores, como o ministério da energia ou a empresa nacional do petróleo, se transformam em fontes poderosas de influência financeira), enquanto que os Estados frágeis registam menos fragmentação, em virtude de poderem consolidar as funções orçamentais face à situação de emergência das finanças públicas, a pressão dos doadores e a fragilidade dos intervenientes políticos.

A amostra da África subsariana é uma boa ilustração disto. Revela não apenas uma ampla variação de padrões de fragmentação, como também diferenças distintas a nível da fragmentação operacional e política entre os países da região (ver figura 3.2).



Em termos de algumas das constatações qualitativas relativas às ACF em países seleccionados, o estudo também destacou alguns aspectos político-económicos distintos que incidem sobre as competências das ACF, nomeadamente:

- *o uso (e abuso) de poder pelo presidente* (por exemplo, interferência considerável do executivo do domínio do planeamento e execução do orçamento, bem como a distribuição de benefícios materiais por intermédio de canais informais fora do controlo do Ministério das Finanças);
- *fragmentação das ACF a proveito político* (por exemplo, fragmentação propositada das funções da ACF ao aplicar a tática de 'dividir para reinar')

para promover fins políticos, como a distribuição de rendas, cumprimento de acordos transitórios, etc.);

- *constrangimentos internos das ACF* (por exemplo, erosão da capacidade burocrática devido à persistência de estruturas informais que interferem com os sistemas de recrutamento e de desempenho); e
- *coordenação dos doadores que participam na reforma das ACF* (por exemplo, disfunções provocadas pela falta de coordenação dos doadores ou abrir os programas à participação de vários doadores).

Estes elementos, que são reflexo da situação complexa ilustrada pelos estudos de caso, correspondem às conclusões de vários estudos recentes que têm procurado ampliar o conhecimento das fragilidades que caracterizam as ações de reforma da GFP, de uma perspectiva teórica e empírica mais ampla, embora seja evidente que há muito mais a fazer neste domínio (ver Andrews 2009; De Renzio 2011).

Implicações para os aspectos operacionais

Conforme ilustrado nas constatações emanadas do estudo realizado pelo Banco Mundial, a análise político-económica é extremamente relevante para a concepção e implementação de novas iniciativas, visando reforçar as ACF e suas competências. Uma análise político-económica mais ampla contribui para aprofundar os conhecimentos a respeito das vulnerabilidades e dos obstáculos que caracterizam as operações das ACF, mas também ajuda a esclarecer as prioridades e o sequenciamento das reformas das ACF e da GFP, com vista a estimular um papel mais forte das ACF na trajectória de desenvolvimento nacional. Dito isto, uma tal análise exige tempo e recursos, e novas modalidades de engajamento, tanto no que respeita aos funcionários das ACF, como aos doadores.

Duas implicações distintas podem ser formuladas para estes grupos. As ACF devem:

- considerar recorrer à análise político-económica para conhecer melhor os factores impulsionadores e a dinâmica do processo de reforma das ACF / GFP. Mais especificamente, face a um ambiente dinâmico de reforma, as ACF devem concentrar-se naquilo que é exequível face aos condicionalismos político-económicos, ao invés de encetar reformas para agradar à comunidade doadora. Onde existir um ambiente de estagnação da reforma, devem ser envidados esforços para estabelecer parcerias com grupos que efectivamente podem exercer uma pressão sobre os governos no sentido de adoptar

reformas – grupos da sociedade civil, actores políticos defensores das reformas, ou órgãos externos de supervisão, como as instituições supremas de controlo;

- apostar na mobilização das ‘competências’ internas antes de procurar o apoio dos doadores para a capacitação. Isto inclui acções tendentes a melhorar o fluxo interno de trabalho e a utilização de recursos, o reforço dos mecanismos de responsabilização e transparência para estimular a liderança interna, e definir e consolidar a participação dos doadores; e
- ter expectativas realistas. A transformação das ACF é um processo moroso, frequentemente incremental. Não se trata de um processo linear. Em última análise, muito depende da capacidade para desenvolver onexo entre a excelência técnica e a capacidade de desenvolver e manter coligações de reforma.

Igualmente, os actores externos (por exemplo, os doadores e as instituições financeiras internacionais) devem utilizar a análise político-económica como filtro antes de lançar novos projectos de financiamento, e durante a preparação e implementação desses projectos. Além disso, uma abordagem assente na análise político-económica exige também que os actores externos:

- invistam no desenvolvimento de um diálogo contínuo com os dirigentes políticos e outros actores cruciais para o prosseguimento da reforma;
- reorientem as estratégias de reforma das ACF para uma solução de ‘melhor ajuste’ em vez de ‘melhores práticas’;
- prestem aconselhamento mais intensivo aos clientes sobre as práticas de gestão de mudanças e de boas gestão de projectos; e
- revejam as políticas de gestão de recursos humanos (incluindo as políticas de rotação) aplicadas nas respectivas agências para aprofundar os conhecimentos dos actores e do país a respeito das reformas assentes na análise político-económica.

Em suma, a aplicação da análise político-económica implica um modo de funcionamento muito diferente, embora crucial para reforçar as competências das ACF.

Rumo ao futuro: Questões em aberto e debate

É evidente que estes são apenas os contornos iniciais de uma abordagem mais específica assente na análise político-económica para o reforço das competências das ACF, embora se afigure necessário realizar um estudo mais ponderado. Por exemplo, conforme destacado nos debates durante o Seminário Anual da CABRI em 2011, é importante qualificar melhor as características das ‘competências’ em relação às ‘capacidades’ ao, talvez, associando a primeira à literatura organizacional.³ Da mesma forma, é necessário realizar mais estudos sobre a questão da fragmentação funcional, não apenas a nível das agências, como também no seio de um determinado ministério – um aspecto apenas parcialmente abordado no estudo do Banco Mundial. Na verdade, a fragmentação (política ou operacional) das funções das ACF pode ser gerida (ou mesmo desejável) desde que exista uma boa coordenação e sistemas de monitorização e avaliação, embora pareça existir um consenso de que um tal mecanismo exigiria uma agência de liderança para efeitos da aplicação. A obtenção de mais dados sobre as ACF também seria útil, para definir um ponto de referência relativo às competências essenciais de uma ACF para comparação no futuro, ao fortalecer os vínculos com os indicadores PEFA existentes, e assim iniciar um debate mais ponderado sobre como melhorar as competências das ACF e traçar uma trajectória de reforma que seja aceite mais amplamente por todas as partes interessadas.

Estas questões à parte, existem poucas dúvidas de que a análise político-económica, nos contornos aqui descritos, possa fornecer conhecimentos úteis para as acções de reforço das ACF. Ao proporcionar um conjunto de ferramentas de análise distinto e ao focar nas competências das ACF, esta abordagem oferece uma nova perspectiva, tão necessária para as iniciativas de reforma nos domínios da GFP e do reforço das ACF, que merece uma maior atenção tanto da parte dos académicos como da parte dos profissionais.

³ A literatura sobre ‘competências dinâmicas’ proporciona um ponto de partida interessante a este respeito (ver Pablo et al. 2007).

3.3 O nexo planeamento-orçamentação: Juntos ou separados?

Anke Braumann

Muitos países da CABRI revelam uma tendência para alternar entre uma estrutura institucional que combina o planeamento e a orçamentação num ministério, e uma estrutura que divide estas funções entre vários ministérios. Isto não é por acaso; para uma orçamentação e GFP eficazes, há que contabilizar os custos e os benefícios de cada uma destas estruturas e, na prática, os países tendem a optar por uma delas quando os custos associados à outra se tornam excessivos.

No cerne do problema está o facto de que, enquanto os orçamentos acessíveis, eficazes e eficientes exigem que o planeamento seja feito em conformidade com a disponibilidade de recursos e que a orçamentação se coadune com os planos, estas duas funções exigem aptidões e conhecimentos distintos, difíceis de juntar numa única instituição. Os participantes no seminário referiram-se às experiências dos seus países no que respeita à estruturação das funções de planeamento e orçamentação para resolver esta questão de fundo.

Tipicamente, numa estrutura separada, o ministério do planeamento assume responsabilidade pelos planos de longo prazo, o planeamento e coordenação do investimento público, e por dirigir os planos de despesa dos sectores ou agências, ainda

que ao abrigo de regulamentos, directrizes e/ou prestação de apoio. Frequentemente, o ministério do planeamento assume a responsabilidade pela afectação de verbas para o investimento público através do orçamento de desenvolvimento, ficando o ministério das finanças em condições para se concentrar na política económica e orçamental de curto e médio prazo, orçamentos correntes anuais e de médio prazo, gestão da dívida, mobilização de recursos, funções de tesouraria, regulamentação da execução, prestação de contas e preparação de relatórios relativos ao orçamentos, auditoria interna e acompanhamento das finanças do sector público em geral (ver Schiavo-Campo 2007 para uma discussão sobre a repartição de funções entre os ministérios das finanças e de planeamento). É evidente que, conforme destacado no artigo de Björn Dressel, a fragmentação pode assumir múltiplos contornos: as funções do ministério das finanças podem ser repartidas ainda entre um ministério da economia e um ministério das finanças. Pode também assumir outros moldes, com um Ministério das Finanças a assumir a responsabilidade de planeamento e definição de políticas, e um ministério do Tesouro ou de despesa a assumir o controlo pela execução orçamental e respectivas funções de acompanhamento e prestação de contas.

A premissa que fundamentou o debate durante o Seminário Anual foi que tanto os ministérios com funções conjuntas como os ministérios com especialização de funções apresentam vantagens e desvantagens. Em última análise, o que importa é o modo como um ministério aproveita os benefícios e gere os inconvenientes.

No entanto, os participantes também apontaram para o facto de que, em muitos casos, a separação das funções de planeamento e de orçamentação em dois ou mais ministérios nem sempre é motivada por questões de ordem técnica, mas sim por imperativos políticos, como o desejo de enfraquecer o ministério das finanças ou para aumentar os cargos ministeriais.

Gerindo a fragmentação

A maioria dos países representados separa as funções de planeamento e de orçamentação entre dois ou mais ministérios. A vantagem deste sistema é que, embora as funções de planeamento e de orçamentação fiquem separadas, a importância que lhes é dada é a mesma. A separação das funções de planeamento e de orçamentação também evita a acumulação da autoridade num único ministério, e promove a criação de agências e técnicos altamente especializados, responsáveis pelos planos e orçamentos de um país.

Uma desvantagem importante da separação das tarefas de elaboração de orçamentos e de planos é a perda de uma abordagem orientada para os recursos disponíveis no que respeita ao planeamento. O estudo sobre a GFP em Estados frágeis e em situação de pós-conflito revelou também que a separação pode travar o processo de reforma (ver a Caixa 3.1).

Caixa 3.1: A fragmentação das funções das ACF trava a reforma de GFP nos Estados frágeis

Um estudo sobre a reforma em matéria da GFP em Estados frágeis, encomendado pelo Banco Mundial e realizado pelo *Overseas Development Institute*,⁴ constatou que a reconfiguração dos mecanismos institucionais no domínio da GFP, de modo a consolidar a responsabilidade pela orçamentação e o planeamento numa única ACF contribuiu para estimular a reforma técnica, enquanto que a fragmentação a prejudicou. Por exemplo, na Libéria, a fusão da divisão do orçamento com o ministério das finanças em 2007/08, agilizou o processo orçamental e permitiu simplificar as linhas de subordinação à Presidência em relação à política orçamental. Contudo, a Libéria ainda não conseguiu uma total integração. O Kosovo e o Afeganistão passaram por uma experiência semelhante. Em contrapartida, em 2002, na República Democrática do Congo, a separação do Ministério da Economia, das Finanças e do Orçamento em três ministérios provou ser prejudicial para o processo de reforma, porque eliminou a possibilidade de o ministro das finanças desempenhar um papel de coordenação na liderança das reformas em vários domínios da GFP, e criou mandatos sobrepostos.

O estudo também constatou que a consolidação e a racionalização das funções e responsabilidades de GFP são processos morosos que exigem muito esforço em virtude dos interesses tanto do Governo como dos doadores. A integração apresenta uma ameaça às bases de poder nos Governos que funcionam por vias de pastas ministeriais e que permitem, por exemplo, o acesso ao presidente e o envolvimento directo com as agências doadoras.

Nos Estados frágeis, a ligação entre os orçamentos correntes e de investimento tem sido uma área particularmente difícil, levando a falhas significativas na coordenação entre os ministérios e direcções. Em Serra Leoa e no Kosovo, onde as funções estão localizadas no mesmo ministério, embora em unidades distintas, o planeamento e a orçamentação associados ao orçamento corrente e ao orçamento de investimento continuam a funcionar como processos semi-distintos. Os esforços no sentido a resolver esta questão não foram dirigidos à fusão organizacional, mas sim à melhoria da coordenação ao, por exemplo, ligar o orçamento corrente à despesa de investimento.

Em geral, o estudo revelou a existência de duas pressões opostas: uma a favor da concentração e outra a favor da fragmentação das funções das ACF em Estados

4 A informação nesta caixa foi extraída dos apontamentos de Edward Hedger, Director do Centro de Ajuda e Despesa Pública do *Overseas Development Institute*. Para uma síntese das constatações do estudo, consultar Fritz, Hedger and Fialho Lopes (2011).

frágeis e em situação de pós-conflito. Por um lado, registava-se o reconhecimento da necessidade de concentrar a responsabilidade pela gestão das finanças públicas (os ministros das finanças gozavam de apoio político forte do presidente no período pós-conflito). Por outro lado, a preocupação com a protecção dos interesses políticos também promovia a atribuição de cargos distintos no sector da economia.

A par disto, a separação de ministérios exige mais pessoal, um factor identificado pelos participantes como um desafio, face à fraca capacidade administrativa e aptidões do sector público. Para os ministérios, o 'duplo engajamento' com os ministérios do planeamento e da orçamentação também representa uma sobrecarga de tempo. Isto é devido à fraca coordenação entre os dois ministérios, que nem sempre resolvem as suas diferenças em relação às abordagens a serem adoptadas, nem no que respeita às duplicações e sobreposições de processos e de informações solicitadas. O maior inconveniente da fraca coordenação, no entanto, é a falta de integração entre o planeamento e a orçamentação, entre a despesa de investimento e a despesa corrente. Os participantes relataram que, nos casos em que o ministério do planeamento não elabora o orçamento de investimento, o ministério das finanças tem dificuldade em obter informações oportunas, abrangentes e fiáveis sobre o orçamento de investimento. Por outro lado, quando o orçamento de investimento é elaborado pelo ministério do planeamento, o ministério das finanças prefere não assumir a responsabilidade pelo mesmo durante a execução do orçamento.

Para superar esses problemas, os participantes sugeriram que o recurso às tecnologias da informação e comunicação é crucial para uma melhor coordenação entre os ministérios. Alguns países têm procurado responder aos problemas ao nomear um ministro responsável por ambas as pastas, ou ao incumbir no ministério das finanças a responsabilidade pela coordenação. Enquanto que o ministério do planeamento desempenha um papel fulcral na elaboração do orçamento de investimento, é o ministério das finanças que apresenta ambos os orçamentos, sendo responsável também pela execução do mesmo. Esta solução agiliza também a coordenação da reforma orçamental, ao permitir que o ministério das finanças assuma um papel de liderança. Por último, a coordenação entre os ministérios fragmentados pode também ser promovida através da criação de comissões interministeriais, como a comissão do orçamento de Estado.

Função consolidada de planeamento-orçamentação

Uma estrutura que combina as funções de planeamento e de orçamentação apresenta vantagens fortes em termos de disciplina fiscal, planeamento integrado e eficiências

na afectação de recursos. Havendo um ministério de cúpula, a coerência em matéria de planeamento/orçamentação no centro traduz-se numa melhor coerência entre as agências de despesa e os programas. Torna-se mais fácil identificar os problemas em todo o ciclo, visto um único ministério possuir uma visão alargada, e identificar soluções coerentes para os mesmos.

O aspecto associado à fusão das funções de planeamento e orçamentação que apresenta o maior desafio é que o planeamento é sempre o mais descurado. Isto reveste-se de várias dimensões: o planeamento a longo prazo pode passar para segundo plano, e, até nos planos de curto e médio prazo, a tónica pode ser colocada nos insumos-produtos, descurando os resultados-impactos.

A concentração de todo o poder num único ministério pode também dar asas a alguma resistência por parte dos outros ministérios e minar a cooperação no processo orçamental. Igualmente, a pleora de tarefas num ministério consolidado pode também sobrecarregar os recursos humanos.

Os participantes explicaram como os seus países têm respondido aos desafios relacionados com a consolidação das funções num único ministério. Por exemplo, os ministérios podem optar por criar duas divisões para efeitos da preparação do orçamento, uma responsável pelo planeamento e outra responsável pela orçamentação, mas juntar a execução do orçamento numa única divisão. A função de planeamento pode ser reforçada ao incumbir a responsabilidade pelo planeamento num nível muito superior do ministério, para manter o foco.

Alguns países possuem uma estrutura em que a articulação do planeamento e do orçamento se faz no centro, mas as funções são separadas a nível dos ministérios. Isto significa que o centro está em condições de assegurar uma coordenação apropriada, e que o planeamento decorre no nível em que existe uma melhor informação e conhecimentos sobre o sector. Outros países optam por um ministério conjunto, mas criam uma comissão ou autoridade de planeamento que aconselha o presidente.

3.4 A relação entre as agências centrais de finanças e os ministérios de execução

Anke Braumann

Num país, a relação entre o ministério das finanças e os outros ministérios é frequentemente caracterizada por tensão. Enquanto que o ministério das finanças procura manter a despesa a níveis razoáveis, e tem de aconselhar em relação aos compromissos entre os pedidos dos diversos ministérios, o objectivo de cada ministério é simplesmente maximizar a sua parte dos recursos disponíveis. Esta tensão natural é muitas vezes agravada pelas assimetrias de disponibilidade de informação, o que leva à desconfiança.

Em simultâneo, para assegurar os melhores resultados orçamentais, a relação entre estes dois conjuntos de actores deve ser uma de cooperação. Os participantes no seminário identificaram quadro desafios (interligados) que contribuem para a desconfiança entre os ministérios de execução e o centro:

- *Hiato de comunicação:* Ao invés de adoptar modalidades formais de troca de informações, susceptíveis de produzir decisões mais transparentes, existe uma cultura de desconfiança mútua entre as agências centrais de finanças e os ministérios de execução. Por exemplo, no ano fiscal, se os ministérios das finanças não comunicam os limites orçamentais, e impõem cortes de verbas aparentemente arbitrários, os ministérios de execução não têm outra opção se não fazer face às suas próprias necessidades de despesa e obrigações contratuais. Os ministérios de execução reagem ao procurar inflacionar os seus orçamentos logo à partida sem se preocuparem em identificar fontes de poupanças que possam ser aplicadas para financiar as prioridades subfinanciadas.
- *Minando as prioridades:* Os participantes informaram que, durante a execução do orçamento, os ministérios de execução aplicam vários engenhos para minar as prioridades definidas e gastar as verbas de modo diferente. Os métodos utilizados variam desde a transferência de verbas entre rubricas, até à aplicação de processos incorrectos de contratação pública em relação aos contratos que não foram aprovados. Frequentemente, os ministérios podem aprovação política *a posteriori* a nível político, através do conselho de ministros, assim minando as funções do Tesouro.
- *Desafios no âmbito da gestão de tesouraria:* Frequentemente, os ministérios exageram as suas necessidades de financiamento nos dois primeiros trimestres e, em seguida, aplicam os fundos excedentários para finalidades diferentes das que indicaram nas suas projecções de tesouraria. Outros desafios para a gestão de tesouraria são calamidades naturais, choques económicos, e incerteza sobre os desembolsos dos doadores para programas de apoio ao orçamento (frequentemente, em virtude de os ministérios de execução não aderirem aos indicadores). Isto resulta em que os ministros das finanças não dêem qualquer certeza no que respeita às suas previsões de disponibilidade financeira. Os sistemas fracos de gestão de tesouraria também resultam da falta de capacidades para aplicar as verbas dotadas. Da parte dos ministérios das finanças, a fraca capacidade no sentido de efectuar o acompanhamento dos programas dificulta coadunar as verbas disponíveis às necessidades de despesa.
- *Deturpação dos sistemas de gestão financeira:* Mesmo quando existem sistemas integrados de gestão financeira, os ministérios assumem compromissos financeiros acima das verbas que têm à disposição. No fim do exercício, esta prática agrava os défices já existentes.

Mecanismos para integrar os ministérios de execução e o centro

Os participantes partilharam os vários mecanismos aplicados para evitar ou reprimir 'guerras orçamentais' entre os ministérios das finanças e os ministérios de execução. O factor principal em todas estas medidas é a capacidade do ministério das finanças de gerir a execução do orçamento.

- *Comunicação:* Para melhorar as relações entre eles, os ministérios das finanças devem adoptar mecanismos que promovam a participação e a transparência nas suas relações com os ministérios de execução (por exemplo, ao introduzir um diálogo periódico com os ministérios de execução, visando encontrar soluções em conjunto para os desafios do orçamento). Um diálogo periódico com o conselho de ministros para explicar os constrangimentos fiscais e promover a definição conjunta de soluções (como a revisão das prioridades dos programas) é uma acção importante neste domínio. Os países devem também estabelecer mecanismos de diálogo a nível oficial; por exemplo, é possível criar este diálogo periódico pelo estabelecimento de pontos focais no ministério das finanças, para facilitar o intercâmbio com os grupos de ministérios. Isto pode contribuir para fortalecer as relações e o intercâmbio de conhecimentos entre as agências centrais de finanças e os ministérios de execução.
- *Minando a autoridade:* Uma vez que é prática comum os ministérios de execução minarem a autoridade do ministério das finanças ao procurarem obter aprovação pela sua despesa a nível político, é importante que o ministro das finanças não permita que isto aconteça sem que o ministério das finanças seja consultado primeiro. Os países podem formalizar as cadeias de decisão e introduzir directrizes sobre os processos que os ministérios devem seguir ao procurar consentimento político pela despesa que não foi prevista nem autorizada pelo tesouro. Se estes processos forem aplicados a todos os ministérios, a pressão mútua no conselho de ministros actua como medida disciplinar se um ministro fugir à regra.
- *Gestão de tesouraria:* As agências centrais de finanças devem desenvolver práticas de gestão financeira ao definir regras inequívocas para a aplicação das verbas disponíveis e assegurar o desembolso oportuno, previsível e transparente dos fundos. A criação ou concessão de poderes a comissões de gestão de tesouraria (integrando representantes dos ministérios das finanças, bancos centrais e autoridades de cobrança de receitas, por exemplo) promove

a elaboração de calendários de desembolso de verbas, para comunicação periódica aos ministérios de execução.

Por seu lado, cabe aos ministérios de execução melhorarem os seus sistemas de contratação pública e de previsão de fundos, de modo a poderem apresentar estimativas realistas das suas necessidades de tesouraria aos ministérios das finanças.

A gestão de tesouraria também pode ser melhorada ao aplicarem-se mecanismos de acompanhamento de grandes projectos de investimento público e identificar os ministérios que são incapazes de fazer a aplicação de quantias avultadas.

A criação de grupos de trabalho responsáveis por fazer o acompanhamento do progresso em relação a indicadores de desempenho dos quadros de ajuda ao orçamento e agilizar o processo de relato, conjugado ao diálogo contínuo com os doadores, contribui em grande medida para uma maior previsibilidade dos fundos de apoio ao orçamento.

- *Reforço das capacidades de gestão financeira dos ministérios de execução:* As agências centrais de finanças devem proporcionar apoio técnico e acompanhamento aos ministérios de execução para que estes observem os regulamentos e executem as reformas orçamentais. Os países têm vindo a beneficiar de programas de reforço das capacidades dos técnicos de contas. A formação deve incluir a capacidade dos mesmos no sentido de fazer aplicar as directrizes de gestão e as práticas contabilísticas. Os participantes revelaram-se cientes do facto de que, o factor-chave para melhorar o controlo das finanças públicas nos ministérios de execução passa por responsabilizar os técnicos de contas, em conformidade com as obrigações legais dos mesmos. Se os técnicos financeiros não forem penalizados, é menos provável que os funcionários venham a ser sancionados.

Os participantes no seminário concordaram que a responsabilidade pela resolução de conflitos entre o centro e os ministérios de execução cabe aos ministérios das finanças, visto serem estes os depositários dos fundos públicos.

Referências

- Andrews M (2009) *Isomorphism and the limits to African public financial management reform*. HKS Working Paper No. RWP09-012, May.
- CGD (Commission on Growth and Development) (2008) *Growth report. Strategies for sustained growth and development*. Washington DC: World Bank.

- De Renzio P (2011) *The political economy of budget reforms in aid-dependent countries*. GEG Working Paper 2011/65.
- Dressel B & Brumby J (2009) *Enhancing the capabilities of central finance agencies: From diagnosis to action*. Washington DC: World Bank Poverty Reduction and Economic Management Public Sector Unit.
- DFID (Department for International Development) (2006) *Drivers of change*. Available at: <http://www.gsdc.org/docs/open/DOC59.pdf>.
- Fritz V, Hedger E, Fialho Lopes, AP (2011) *Strengthening public financial management in post-conflict countries*. Economic Premise Series 54. Washington DC: World Bank.
- Fritz V, Kaiser K & Levy B (2008) *Problem-driven governance and political economy analysis: A good practice framework*. Washington DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PGPEbook121509.pdf?resourceurlname=PGPEbook121509.pdf>.
- Hedger E & Agha-Kizilbash Z (2007) *Reforming public financial management. When the politics aren't right: A proposal*. ODI Opinion Paper. Available at: <http://www.odi.org.uk/resources/download/395.pdf>.
- IEG (Independent Evaluation Group) (2008) *Public sector reform: What works and why?* Washington DC: World Bank.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010) *Making reform happen*. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/12/46159078.pdf>.
- Pablo A, Reay T, Dewald J & Casebeer A (2007) Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of Management Studies* 44(5): 687–708.
- Schiavo-Campo S (2007) Budget preparation and approval. In Shah A (ed.) *Budgeting and budgetary institutions. Public sector governance and accountability series*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- Scott G (2008) *Some observations on the concepts and the state of the art in performance management*. Keynote Address, International Conference on Performance Budgeting, Mexico City, 9 June.
- SIDA (Swedish International Development Co-operation Agency) (2006) *Power analysis: Experiences and challenges*. Available at: http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en_US&searchWords=power%20analysis.
- Stevens M (2004) *Institutional and incentive issues in public financial management reform in poor countries*. Washington DC: World Bank.
- Von Hagen J (2005) *Political economy of fiscal institutions*. Centre for European Integration Studies (ZEI), University of Bonn.
- Wanna J, Jensen L & De Vries J (2003) *Controlling public expenditure: The changing roles of central budget agencies – better guardians?* Cheltenham: Edward Elgar.
- World Bank (2011) *Enhancing the capability of central finance agencies*. Draft synthesis report.

4

O desafio da modernização dos quadros jurídicos em matéria da gestão das finanças públicas

4.1 Introdução

Os resultados do processo orçamental dependem, em grande parte, da existência de regras claras relativas à formulação, execução e relato relativamente ao orçamento anual, e de objectivos de política orçamental de médio prazo bem definidos (Lienert & Fainboim 2010). Normalmente, estas regras estão previstas numa lei do orçamento ou num conjunto de leis que fornecem orientação para as diferentes etapas do processo orçamental. Estas regras formais estipulam não apenas os processos formais, mas também quem é responsável, quando os processos devem ser desencadeados e como devem ser implementados.

A nível internacional, registam-se diferenças significativas na forma como os países captam as regras, as responsabilidades e as funções numa lei formal e nos instrumentos jurídicos, e na medida até à qual o processo é regulamentado pela prática convencional. A medida até à qual o conjunto de regras estão contidas no direito primário relativo à gestão das finanças públicas (GFP) depende da tradição jurídica de cada país e da necessidade de substituir regras temporárias por regras permanentes, a necessidade de consagrar as regras no direito formal, ao invés de adoptar mecanismos mais informais; e a percepção da necessidade de reduzir o abuso de poder pelos diferentes actores no sistema (Lienert & Jung 2004).

É nesta perspectiva que muitos países reexaminam periodicamente os seus quadros legais de GFP para assegurar que: (a) existem leis adequadas, e (b) que são apropriadas e propícias à boa governação financeira e aos bons resultados orçamentais.

Outro factor que tem vindo a estimular alterações à lei da GFP nas últimas décadas são as alterações que os países fazem nos seus sistemas orçamentais durante as reformas orçamentais, que depois são consagradas em leis para que as alterações sejam mantidas no sistema (Lienert & Jung, 2004). Normalmente, as alterações assim consagradas estão relacionadas com a modernização dos sistemas orçamentais e a introdução de novas abordagens, tais como o orçamento baseado em programas e nos resultados.

À semelhança da situação noutras partes do mundo, os quadros legais em África apresentam divergências em termos do seu desenvolvimento, e frequentemente incorporam sistemas legados. A reforma destes sistemas, e como as reformas ficam consagradas na lei, também depende do contexto e dos objectivos nacionais.

O 7º Seminário Anual da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) examinou os desafios no âmbito do desenvolvimento, implementação e aplicação dos quadros legais de GFP em África. O seminário também explorou os incentivos e os controlos que podem ser aplicados para fazer cumprir um quadro legal.

Gert van der Linde, Especialista Superior de Gestão Financeira no Banco Mundial, apresentou uma exposição subordinada ao tema de Quadros Jurídicos para uma melhor Gestão das Finanças Públicas. Realçou a importância de um quadro jurídico que apoie as áreas principais do processo de gestão das finanças públicas, mais especificamente: as linhas de subordinação (quem deve prestar contas e como avaliar o desempenho dessa pessoa); o processo orçamental (por exemplo, leis e sistemas adequados de prestação de contas); execução orçamental (por exemplo, o quadro de controlo e de gestão de riscos); contabilidade; e elaboração de relatórios. A visão subjacente ao sistema de orçamento, ao quadro legislativo que o regulamenta, e às normas, processos, sistemas e necessidades de dados devem estar alinhados às necessidades e capacidades específicas dos países. Van der Linde destacou a importância de assegurar os aspectos em relação à implementação, manutenção e protecção da apropriação das partes interessadas (incutindo processos de gestão da mudança) e, finalmente, mostrar resultados.

Esta comunicação introdutória foi seguida de exposições por Marrocos, Ruanda e Zâmbia sobre as mudanças recentes às suas leis de GFP. Nana Boateng, assessora da GIZ afecta à CABRI, baseia-se nas exposições feitas durante o seminário anual para discutir como e porquê estes três países optaram por alterar os seus quadros jurídicos. Ruanda e Marrocos oferecem bons exemplos de países que introduziram reformas aos

seus quadros legais para captar uma transformação nos seus sistemas orçamentais, tendo optado por orçamentos por programas, orientados para os resultados. O caso de Marrocos foi apresentado por Mohammed Haddad, Director Adjunto do Orçamento de Marrocos, enquanto que Elias Baingana, Director do Orçamento do Ruanda, apresentou o caso de Ruanda. A adopção de novas leis pode também contribuir para resolver problemas específicos em matéria dos orçamentos, tal como sucedeu na Zâmbia. De acordo com Pamela Chibonga, Analista Superior do Orçamento na Zâmbia, a ausência de um quadro legal relativo aos processos orçamentais deu origem a práticas discricionárias excessivas e a uma fraca harmonização entre o processo orçamental e os planos nacionais de desenvolvimento.

4.2 A Nova Lei Orgânica do Orçamento em Marrocos capta a modernização do processo orçamental

Apresentação por Mohammed Haddad

Introdução

Em Marrocos, a transição de um orçamento assente nos recursos para um orçamento por programas, foi motivada por razões diversas. A principal preocupação era que o orçamento assente nos recursos não dava resposta ao porquê das despesas, nem visava os resultados previstos com a despesa, nem se os resultados seriam alcançados ao menor custo. O orçamento assente nos recursos também não fazia referência aos mandatos e às prioridades estratégicas dos ministérios nem dos programas que pretendiam levar a cabo para efeitos de transformar a política pública em bens e serviços. Em Marrocos, a Lei Orgânica do Orçamento (ou lei subordinada à Constituição no domínio das Leis relativas às Finanças de 1998), não continha a noção de 'programa'. Impôs-se a necessidade de alterar, sistematicamente, o quadro

legal de GFP, de modo a melhorar as dotações de verbas e alcançar as metas de desenvolvimento económico e social do país. Na data da realização do seminário, a nova Lei Orgânica do Orçamento já havia sido elaborada e deveria ser apresentada ao novo Governo e ao Parlamento após as próximas eleições parlamentares.

A reforma para orçamentos por programas

A reforma para um orçamento por programas consistiu em substituir o orçamento assente nos insumos (recursos), por um modelo orientado para os resultados, assente num conjunto coerente de iniciativas e projectos, e ligado a indicadores de desempenho, sob a tutela de um único ministério. A introdução, no sector público, de uma abordagem assente nos resultados, tinha como objectivo melhorar a eficácia (produzir os resultados previstos no prazo definido e concretizar os objectivos definidos) e a eficiência (alcançar um objectivo com a optimização dos recursos, ou prestar um serviço de qualidade a um custo mais baixo) na gestão do sector público e na qualidade dos serviços públicos, em conformidade com um quadro de recursos. Esta abordagem exigiria: a definição das prioridades de política pública; o acompanhamento e avaliação da eficiência e eficácia; a melhoria da transparência; e a adaptação dos sistemas, programas e políticas internos, em função dos resultados obtidos.

A substituição de um orçamento baseado nos recursos por um orçamento baseado em programas foi um exercício difícil, que exigiu grande esforço, empenho, perseverança e paciência. Todos quanto participaram na elaboração, execução e monitorização do orçamento baseado em programas receberam a formação apropriada. Foi necessário estabelecer um sistema de monitorização e avaliação para orçamentos por programas, que permitiria fazer os ajustes e as correcções necessários. Também foi importante analisar as divergências entre o que estava previsto e o que foi efectivamente alcançado, para saber o que não estava a funcionar e reagir antes que fosse demasiado tarde.

O processo de implementação

No início da reforma, a Lei Orgânica do Orçamento de 1998 não foi revista: todas as medidas adoptadas assentavam em textos legais, como decretos, ordens e circulares. Na implementação, foi adoptada a abordagem 'GPP' (gradual, participativa e pragmática). Uma abordagem gradual e voluntária foi considerada apropriada, por tomar em consideração as diferentes capacidades dos departamentos. Foram realizados projectos-piloto nalguns ministérios antes de a reforma ser ampliada para toda a administração, assim assegurando uma abordagem abrangente e integrada

em todo o processo orçamental. A abordagem participativa também provou ser fundamental para a participação de todos os departamentos na concepção e implementação dos mecanismos de reforma, e para fomentar a apropriação.

Várias reformas legais, institucionais, administrativas e de capacitação foram encetadas para apoiar o processo de reforma. Alguns textos jurídicos importantes foram a Circular do Primeiro Ministro de 2001, que visava adaptar o planeamento e a execução do Orçamento do Estado ao quadro de devolução, e a Circular do Primeiro Ministro de 2003, sobre Parcerias. Algumas medidas importantes foram: a introdução de uma dimensão regional no orçamento do Estado a partir de 2006; a fusão, a partir de 2006, do Tesouro Geral do Reino e da Inspeção Geral da Despesa; o Estabelecimento de um Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP); o desenvolvimento de um sistema integrado de informação; a reforma do sistema de controlo da despesa em 2008; o reforço das auditorias de desempenho; a introdução de acções de formação; e o desenvolvimento, comunicação, e distribuição de guias.

Reforma do quadro jurídico

A abordagem experimental permitiu identificar certas dificuldades que teriam de ser geridas, entre as quais: a necessidade de introduzir reformas ao sistema de classificação; a necessidade de distinguir entre uma classificação provisória e uma classificação para propósitos de execução e devolução de funções orçamentais. Ademais, a Lei Orgânica do Orçamento de 1998 teve de ser revista para consolidar a abordagem assente no desempenho e integrar os novos conceitos e ferramentas. A reforma da Lei Orgânica do Orçamento (com o auxílio de peritos financiados pela União Europeia) assentou nas melhores praticas internacionais, tendo em conta o contexto marroquino. Todos os Departamentos do Ministério dos Assuntos Económicos e das Finanças participaram na reforma da Lei Orgânica do Orçamento e concordaram com respeito ao seu teor. Porém, reforma não se revestia apenas de carácter técnico; incidia também sobre o equilíbrio fundamental entre o Parlamento e o Executivo, o que exigiu o apoio político.

Os eixos principais da reforma

As propostas de reforma da Lei Orgânica do Orçamento centraram em quatro eixos principais: (a) melhorar o desempenho da gestão do sector público; (b) aumentar a transparência; (c) reforçar e assegurar a sustentabilidade das finanças públicas; e (d) ampliar o papel do Parlamento no debate sobre o orçamento.

A melhoria do desempenho da gestão do sector público consistia em vários aspectos. Primeiro, exigiu a instituição da obrigação de formular a Lei do Orçamento

Anual com referência a um plano plurianual, para consolidar a prática de um QDMP e a abordagem assente nos resultados. Em segundo lugar, os processos para a reafecção interna de dotações tiveram de ser simplificados para que os gestores tivessem mais campo de manobra. Em terceiro lugar, cada ministério teria de preparar um Projecto de Desempenho Ministerial (PMD), para acompanhar a proposta de Lei do Orçamento Anual, informando o Parlamento sobre as estratégias, os programas, os objectivos e os indicadores de desempenho para o ano seguinte. Em quarto lugar, cada ministério teria de preparar Relatórios de Desempenho Ministeriais (RMD), para acompanhar a Proposta de Revisão do Orçamento, detalhando, em relação a cada programa, o desempenho conseguido face aos objectivos preconizados. Por último, o Ministro das Finanças teria de preparar um Relatório de Desempenho Anual, para acompanhar a Proposta de Revisão do Orçamento, consolidando os Relatórios de Desempenho Ministeriais preparados pelos ministérios e instituições.

A transparência orçamental foi assegurada com referência às boas práticas internacionais. Incluiu medidas como a introdução de sistemas de contabilidade geral e de contabilidade de custos para obter um melhor conhecimento dos activos do Estado e dos custos gerais dos serviços públicos, e monitorizar as acções de controlo das respectivas despesas. A nova lei orgânica teria de: impor a obrigação de apresentar relatórios temáticos, que deveriam acompanhar a proposta de Lei do Orçamento (relatórios sobre a lei salarial, reembolsos, dívida pública, ajuda pública, etc.); definir um prazo para a alteração da Lei do Orçamento e da Lei de Revisão do Orçamento; actualizar a classificação orçamental.

Novas regras financeiras foram introduzidas para reforçar a sustentabilidade do orçamento, a saber: basear as dotações para recursos humanos em limites em vez de em avaliações, e limitar a utilização de dívida de médio a longo prazo exclusivamente para o financiamento de investimentos de capital. Uma proposta visando introduzir uma regra na Lei Orgânica do Orçamento fixando a percentagem de défice orçamental e a percentagem de dívida do tesouro foi examinada, embora não tivesse sido adoptada.

A nova lei também amplia o papel do Parlamento no debate orçamental. A partir de Junho de 2011, o Parlamento tem participado nos debates sobre orientações políticas que servem de fundamento para a proposta da Lei do Orçamento. Os processos de votação com respeito à despesa também foram simplificados e os direitos de alteração do Parlamento foram alargados, para permitir ajustamentos entre programas.

Conclusão

Não obstante os enormes desafios, a reforma da GFP tem registado muitos progressos e o processo é contínuo. A revisão da Lei Orgânica do Orçamento visa introduzir novas medidas de governação financeira, com vista a melhorar o desempenho da gestão do sector público. Esta revisão também permitirá que o orçamento desempenhe um papel mais importante no aceleração do crescimento económico e coesão social.

Porém, a aprovação da nova lei não marca o fim da reforma. São necessárias acções de comunicação e sensibilização, e formação com respeito ao teor e às vantagens da reforma. Os quadros superiores deverão ser apoiados para reforçar as suas capacidades de gestão, e os seus conhecimentos deverão ser actualizados em conformidade com as novas metodologias de gestão.

4.3 Reforma da lei arcaica subjaz as melhorias no domínio da gestão das finanças públicas no Ruanda

Apresentação por Elias Baingana

Introdução

A 12 de Setembro de 2006, após um longo período de debate sobre os objectivos da reforma, o Governo do Ruanda aprovou uma nova lei da gestão das finanças públicas (GFP), que abrange todo o ciclo de GFP. Embora o alcance da GFP seja objecto de debate, existe o consenso geral de que as componentes da orçamentação e contabilidade constituem os seus elementos fundamentais. A Lei Orgânica sobre as Finanças e Propriedade do Estado abarca todo o ciclo de orçamentação e contabilidade no Ruanda, e contém disposições que dão origem a outros instrumentos jurídicos em matéria da contratação pública, gestão de tesouraria, auditoria interna e auditoria externa.

Antes da entrada em vigor da Lei Orgânica do Orçamento, as funções de orçamentação e de contabilidade eram regidas pelo Decreto-Lei nº 23/79. Esta lei era profundamente problemática: revelava algumas incoerências com os princípios da gestão moderna das finanças públicas: concentrava apenas no orçamento anual, omitindo elementos do quadro de médio prazo; permitia orçamentos por rubricas, baseados nos insumos, e promovia um sistema orçamental duplo, que descurava as políticas e os resultados; o princípio de orçamento unitário não era respeitado, uma vez que o Ministro das Finanças estava permitido a abrir contas extraorçamentais – motivo este pela falta de transparência na gestão de tesouraria; era demasiado complexo; e muitos dos mecanismos administrativos previstos não eram implementados.

Além disto, o Decreto-Lei nº 23/79 de 1979 não preconizava as funções do executivo e do parlamento com respeito às decisões sobre o orçamento. Não previa a preparação e apresentação, pelo executivo, de uma proposta de lei das finanças ao Parlamento. Também não estipulava quando o Parlamento devia aprovar a proposta de lei das finanças, nem as regras para a revisão do orçamento (ou seja, regras que permitiriam ao Governo continuar a funcionar na eventualidade de o Parlamento não aprovar o orçamento antes do início do exercício financeiro). A lei de 1979 nem previa a publicação do orçamento e das contas.

Com a entrada em vigor de uma nova constituição e a adopção da visão 2020, o foco passou para os resultados e os produtos. Os princípios consagrados nestes documentos, como a descentralização, a prestação de contas e a eficiência, tiveram de ficar reflectidos na nova lei de GFP.

A nova Lei Orgânica do Orçamento previa princípios fundamentais para a gestão do orçamento, contidos em sete capítulos: (a) Disposições gerais; (b) Competências para a gestão do orçamento; (c) Preparação, apresentação e aprovação do orçamento; (d) Execução do orçamento; (e) Contracção de crédito pelo Estado, gestão da dívida e mecanismos bancários; (f) Contabilidade, apresentação de relatórios e auditoria; e (g) Disposições especiais.

Implementação da nova lei de GFP

A nova lei introduziu mudanças profundas no domínio da GFP. A Orçamentação por Programas e os quadros de despesa de médio prazo (QDMP) estão consagrados na lei. Os Serviços de Contabilidade Geral, que respondem directamente ao Parlamento, substituirão o antigo Tribunal de Contas. Foram divulgadas a Carta de Auditoria Interna e regulamentos relativos à auditoria interna, e comissões de auditoria interna

foram criadas nas entidades do Estado. As leis tributárias foram simplificadas e a administração dos impostos foi reforçada para assegurar a aplicação das leis.

A lei também traçou os moldes para o programa de reforma orçamental do país. Em 2007, a avaliação no âmbito do programa 'Despesa Pública e Responsabilidade Financeira' (PEFA) identificou lacunas no ciclo de GFP, que viriam a constituir o foco da reforma. A Estratégia de Reforma da GFP para 2008-2012 foi então concebida e incluía várias acções de reforma em todo o ciclo de GFP. O primeiro *workshop* para directores do orçamento foi realizado em 2006, tornando-se numa prática habitual nos anos posteriores. O primeiro relatório financeiro consolidado do Governo foi produzido em 2007, em relação ao exercício de 2006, e o Código de Contratação Pública entrou em vigor em 2007, substituindo várias directivas fragmentadas relativas à contratação pública. O Plano de Contas fez objecto de revisão, e foram publicados manuais de práticas contabilísticas.

Progressos na reforma até à data

Têm-se registado alguns progressos desde que as reformas de ordem jurídica foram encetadas no domínio da GFP. Os melhores resultados do PEFA de 2010, em relação ao PEFA de 2007, apontam para a eficácia do quadro e da sua implementação. Especificamente, a nota relativa ao total da despesa, em comparação ao orçamento aprovado, mudou de 'B' para 'A'; a variação da despesa total excedeu os 5% em apenas um dos últimos três anos, em comparação a dois anos em relação ao PEFA de 2007. Igualmente, a nota relativa à composição da despesa, em comparação ao orçamento original aprovado mudou de 'D' para 'C', revelando uma melhoria importante. A nota relativa à abrangência da informação incluída na documentação orçamental passou de 'D' para 'A'; o acesso público a informação fiscal passou de 'C' para 'A'; e a eficácia dos controlos internos relativos à despesa não relacionada com salários passou de 'D+' para 'B+'.

Desafios de implementação

Tiveram de ser superados vários desafios durante o processo. Entre os mais importantes, regista-se a limitação de capacidades humanas e institucionais para executar apropriadamente a nova lei de GFP e legislação subordinada, regulamentos e instruções, e a ausência de dados estatísticos para um planeamento e monitorização efectiva. A implementação do sistema de monitorização e avaliação para a obtenção de informação relacionada com o desempenho não financeiro foi deficitária, e registou-se uma ausência de processos e procedimentos documentados para facilitar

a implementação da nova lei de GFP. Também foram registados alguns desafios em relação à gestão dos recursos externos, frequentemente provocados pelas práticas dos doadores, que não eram consentâneas com os requisitos da nova lei de GFP. Por exemplo, as exigências dos doadores relativas à quantidade de contas bancárias não se adequavam aos mecanismos bancários previstos na nova lei, o que complicou a função de contabilidade.

Lições principais

Uma liderança sólida é fundamental para a implementação da nova lei de GFP. Igualmente importante é uma maior sensibilização da nova lei de GFP e das suas disposições junto de todos os actores, incluindo o parlamento. A criação e manutenção de uma massa crítica de conhecimentos técnicos no centro, para impulsionar as reformas, são fundamentais para o êxito da reforma. Igualmente importante é a criação de um programa contínuo de capacitação para lidar com a rotação de quadros. Impõe-se a necessidade de introduzir um sistema financeiro integrado, flexível e eficaz que facilite os controlos, a contabilização e o relato das transacções. A preparação de um roteiro de reforma e de engajamento e diálogo permanente com os doadores com respeito à estratégia de reforma, e o estabelecimento de uma coordenação horizontal e vertical no processo de definição de planos e orçamentos são outros aspectos cruciais.

Conclusão

No Ruanda, a lei de GFP, herdada da era colonial era arcaica, complexa e incoerente com as práticas modernas de gestão das finanças públicas. A nova lei de GFP contribuiu para ultrapassar estas lacunas, levando a um progresso notável desde a entrada em vigor. Contudo, continuam a registar-se alguns desafios, que representam as áreas de enfoque para a reforma futura. As lições aprendidas revelam que não existe um processo de reforma perfeito, e que a perfeição só será atingida com a prática.

4.4 Consagrando uma melhor definição de planos, orçamentos, e execução orçamental na lei de GFP

Apresentação por Pamela Chibonga

Introdução

A Zâmbia está em vias de implementar uma reforma exaustiva das suas leis de GFP, em virtude da ausência de uma base jurídica para a definição do plano nacional de desenvolvimento e de mecanismos modernos de orçamentação, resultando em processos e calendários aleatórios e sem fundamento na lei.

Na Zâmbia, somente os planos espaciais, elaborados em conformidade com a Lei do Ordenamento Territorial e de Urbanismo (*Town & Country Planning Act*) têm enquadramento jurídico. As estruturas e processos de planeamento e consultas com partes interessadas, como as Comissões Nacionais, Provinciais e Distritais de Coordenação do Desenvolvimento, e Grupos Sectoriais de Assessoria, não foram legalmente criadas nem possuem mandato legal. Ademais, além de uma breve alusão

no Artigo 117º da Constituição de 1991 (conforme alterada), o processo anual de preparação do quadro de despesa de médio prazo (QDMP) e do orçamento baseado em actividades (OBA) não tem enquadramento jurídico e os processos e calendários são aleatórios e variam de ano para ano. Não existe uma lei que exija a produção de uma Proposta de Orçamento / QDMP nem que especifique o formato que o orçamento e documentação de apoio devem assumir.

Não obstante a introdução de novos mecanismos, na Zâmbia, os processos anuais de formulação do QDMP e do orçamento estão aquém das normas internacionais de 'boas praticas de GFP' no que concerne, em particular, a abrangência do orçamento, a prestação de contas, a transparência quanto à formulação do orçamento, e o acompanhamento efectivo pelo parlamento. O desempenho do país, avaliado de acordo com o quadro de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) não registou quaisquer melhorias entre 2005 e 2008, para além da classificação orçamental e acesso público a informação orçamental importante (que não estava consagrado na lei).

Em 2009, foi introduzido um novo Artigo 118A na Parte X da actual Constituição (1996) que prevê que:

O Parlamento deverá promulgar legislação regendo os assuntos relacionados com o Orçamento anual e planos de desenvolvimento de médio e longo prazos.

A nova disposição da Constituição, prevendo nova legislação no domínio da definição de planos e orçamentos apresentou uma oportunidade para colmatar as deficiências identificadas nos actuais processos de formulação de planos para o desenvolvimento e de orçamentos, e para integrar estes processos. Uma iniciativa visando aprofundar as reformas orçamentais foi iniciada em 2003/04, tendo adoptado 'boas práticas' internacionais no que respeita, por exemplo, a transparência do orçamento, a participação das partes interessadas, e uma maior orientação para o desempenho. Esta apresentou uma oportunidade para integrar mudanças na arquitectura de governação do quadro jurídico da GFP, em particular a devolução de funções para os conselhos distritais e para reforçar a função de supervisão da Assembleia Nacional, conforme previsto nas reformas constitucionais.

Os objectivos do quadro jurídico de GFP

Um dos objectivos principais foi o de criar um quadro jurídico que permitisse integrar os planos para o desenvolvimento no processo do orçamento anual ao conceder um estatuto legal às Comissões de Coordenação a nível Nacional, Provincial e Distrital.

Estas reformas visavam: facilitar a devolução para os sectores e harmonizar o ciclo e planeamento quinquenal ao ciclo eleitoral; facilitar a participação das partes interessadas nos processos de formulação dos planos para o desenvolvimento e do QDMP/orçamento; integrar os planos para o desenvolvimento e os orçamentos; reforçar a supervisão parlamentar do plano nacional de desenvolvimento e dos processos de formulação do QDMP/orçamento; alterar o formato das estimativas orçamentais ao proporcionar mais narrativa sobre os objectivos/resultados.

Desafios para o desenvolvimento da legislação

O desenvolvimento da legislação enfrenta vários desafios: Em primeiro lugar, a legislação está a ser desenvolvida no contexto de dois processos chave (interligados), nomeadamente, reformas constitucionais e devolução aos conselhos distritais. Ambos os processos foram interrompidos, resultando em incertezas quanto ao contexto para as reformas legais em matéria da GFP. Em Segundo lugar, o processo de consulta entre a Assembleia Nacional e a sociedade civil, ansiosa por assegurar uma participação mais alargada na segunda fase das reformas, também contribuiu para este impasse. Além disto, a gestão das rivalidades institucionais entre planeadores espaciais (no Ministério do Governo Local e Habitação) e os responsáveis pelos planos socioeconómicos (no Ministério das Finanças e do Plano Nacional) para assegurar o planeamento integrado aos níveis distritais/sub-distritais, tem sido um desafio.

Embora se reconheça que a legislação pode contribuir para reforçar as regras formais que regem o Plano Nacional de Desenvolvimento e os processos de formulação do orçamento, é possível que as práticas informais enraizadas (por exemplo, aplicação de fundos públicos em programas/projectos não sujeitos ao processo de aprovação formal, e regularização da despesa através da aprovação *a posteriori* em orçamentos rectificativos) se mantenham. Por conseguinte, surge o risco de que a introdução da nova lei não passe de uma mudança meramente 'ritualista'.

Conclusão

Na Zâmbia, a reformas orçamentais da chamada 'segunda geração' prevêm uma maior abertura e transparência, uma participação pelas partes interessadas, e escrutínio / supervisão pela Assembleia Nacional. O reforço destes elementos no sistema de GFP contribuirá para reforçar significativamente os controlos de governação do Estado e produzirão incentivos, no seio do executivo, para aderir aos procedimentos do sistema orçamental formal. A nova lei integra os esforços da Zâmbia no sentido de reformar o contexto institucional no qual os planos de

desenvolvimento e os orçamentos são formulados e executados para que o orçamento venha a ser um veículo mais eficaz para a prestação de serviços públicos prioritários e do desenvolvimento. Com esta finalidade, a legislação proposta prevê que os membros do executivo em falta (por exemplo, que geram despesa não aprovada ou crédito excessivo/atrasos de pagamento) sejam obrigados a comparecer perante a comissão parlamentar relevante para se justificarem, com possível encaminhamento para a respectiva agência de aplicação da lei para serem processados.

Referências

- Lienert I & Fainboim I (2010) *Reforming budget system laws*. Washington DC: IMF.
- Lienert I & Jung M-K (2004) The legal framework for budget systems: An international comparison. *OECD Journal on Budgeting* 4(3).

5

Descentralização orçamental para estimular uma melhor despesa para a prestação de serviços

Compilado por Alta Fölscher

5.1 Introdução

A descentralização das funções governamentais do nível nacional para nível subnacional é tida como um mecanismo essencial para a transformação dos recursos públicos em serviços públicos mais eficazes e eficientes, e dotados de maior capacidade para dar resposta às necessidades. Esta noção centra-se em dois argumentos principais. Em primeiro lugar, os governos locais estão mais próximos dos cidadãos e, como tal, apresentam melhores condições para prestar serviços de acordo com as preferências locais, com base em informações locais. Em segundo lugar, uma vez que o governo descentralizado está mais próximo dos cidadãos, é mais provável que seja responsável, alterando assim os incentivos para assegurar um melhor desempenho.

No entanto, estes benefícios da descentralização não se fazem sentir automaticamente. Dependem do grau de autonomia concedido aos governos subnacionais, na prática, da qualidade dos sistemas de GFP, das capacidades de ordem técnica e administrativa ao nível subnacional e, criticamente, da modalidade das transferências fiscais intergovernamentais e transparência das mesmas.

A quarta sessão do 7º Seminário Anual da CABRI debruçou-se sobre dois destes aspectos, com destaque para as acções exigidas do Governo central. Na primeira sub-sessão, os participantes examinaram as modalidades de transferências intergovernamentais de verbas e o acesso ao crédito como condicionantes importantes

da eficácia subnacional e adequação do orçamento. François Paul Yatta, um investigador independente do Níger, e co-autor do capítulo sobre África no Segundo Relatório Global sobre a Descentralização e a Democracia Local (*Second Global Report on Decentralisation and Local Democracy* – ver CGLU 2010), apresentou os desafios e as práticas de descentralização fiscal em África. Na sua apresentação, discutida em mais pormenor em baixo, identificou como elementos principais que impedem que os governos locais atinjam o seu potencial de desenvolvimento, a fraca definição dos sistemas de subvenção e aplicação das disposições legais para a descentralização orçamental, como também as deficiências na capacidade local. Na segunda sub-sessão, os participantes discutiram os requisitos de transparência necessários em matéria da descentralização orçamental para permitir a responsabilização local em relação à prestação de serviços locais e a responsabilização nacional pela gestão da descentralização orçamental. Jason Lakin, oficial de programas e investigador afecto ao *International Budget Partnership* (IBP), identificou seis princípios de transparência e de participação, desenvolvidos pela IBP e seus parceiros, nos domínios da transparência, participação e gestão financeira a nível subnacional. A sua apresentação também é discutida de seguida.

5.2 Práticas e desafios da descentralização orçamental em África

Nos últimos 20 anos, muitos países em África têm vindo a descentralizar a responsabilidade pela despesa. Recentemente, países como a Argélia, os Camarões, o Quênia, os Marrocos, a Mauritânia, a África do Sul, a Zâmbia e o Zimbábwe, introduziram várias reformas destinadas a criar um governo funcional mais próximo dos cidadãos. A descentralização pode assumir várias formas (ver a Caixa 5.1), mas o tipo de descentralização aqui tratado consiste na criação de autoridades locais com poder jurídico e autonomia financeira, e administradas por órgãos eleitos localmente.

Nesta modalidade de descentralização, o financiamento dos compromissos de despesa dos governos subnacionais (atribuição de despesas) por intermédio de transferências orçamentais ou fontes de receitas próprias (atribuição de receitas) é fundamental para assegurar a responsabilização local e a prestação de serviços.

Caixa 5.1 A descentralização em síntese

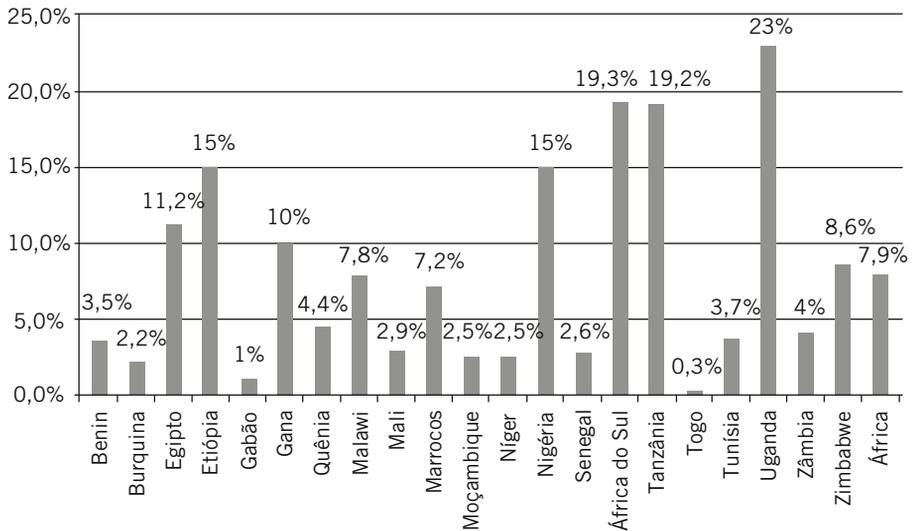
Cada autor dá uma definição diferente à descentralização, cuja noção frequentemente goza de um significado diferente da devolução e desconcentração. Aqui, a descentralização refere-se à descentralização política e orçamental, conforme definida pelo Banco Mundial (ver World Bank 2011), que distingue entre quatro modalidades de descentralização: (a) descentralização administrativa, com as autoridades locais subordinadas à supervisão de uma entidade central; (b) descentralização política, com as autoridades locais a gozarem de autonomia face ao Estado; (c) descentralização orçamental (ou fiscal), que passa pela transferência dos recursos necessários para o exercício das competências cedidas; e (d) descentralização do mercado, o que implica a subcontratação de certas actividades públicas ao sector privado.

Não existem padrões normalizados para a descentralização orçamental em África. Cada país aplica uma modalidade diferente para a atribuição de receitas e despesas entre níveis de governo estruturados de forma diferente. A descentralização orçamental pode ser baseada em várias combinações de atribuição de recursos próprios suficientes para os governos subnacionais de governo (modelo centrado nos impostos) ou financiamento de serviços locais através de uma parcela da receita arrecadada a nível nacional (modelo de transferência de verbas). No modelo de transferência de verbas, são aplicadas várias modalidades de estruturação (por exemplo, condicionadas ou não condicionadas), cálculo e execução das transferências. Os tipos de autoridades locais e o grau de descentralização política também podem variar de acordo com a divisão do território.

O grau e distribuição da descentralização - medido de acordo com participação relativa das autoridades subnacionais na despesa pública consolidada - também difere entre os países. Conforme ilustrado na Figura 5.1, no que respeita aos governos locais, pode atingir 23% da despesa (Uganda), ou representar apenas 0,3% da despesa (Togo).

No entanto, conforme referido no relatório Gold 2010 a respeito da descentralização e a democracia local, em geral, o poder de despesa dos governos locais em África é limitado (a média não ponderada da despesa do governo local em relação à despesa pública é de 8% em todos os países) (Yatta & Vaillancourt 2010).

Figura 5.1: Participação dos governos locais na despesa pública, países africanos seleccionados



Fonte: Yatta (2011)

Frequentemente, o quadro jurídico relativo à descentralização também não explicita como a atribuição da despesa deve ser feita e, quando o faz, os controlos orçamentais exercidos pelos governos nacionais enfraquecem a prestação de contas pelos governos locais, que reclamam que as suas necessidades de despesa não foram financiadas, ou que não controlam suficientemente o financiamento para poderem prestar contas.

As modalidades de financiamento externo – e o carácter dos contratos de ajuda entre os governos centrais ou entre o Governo central e as agências multilaterais – agravam a fraca autonomia do governo local. Modalidades modernas de ajuda (por exemplo, apoio orçamental e modalidades sectoriais) resultam na rescentralização das políticas e das funções nos principais sectores descentralizados, tais como a educação, a saúde, a água e o saneamento. As agências de implementação dos governos locais acabam por prestar contas às estruturas do governo central, em vez de às assembleias e aos cidadãos locais (Yatta & Vaillancourt 2010).

Por conseguinte, a configuração do sistema de atribuição de receitas e de transferência orçamental, é fundamental para a concretização das vantagens da descentralização. Em África, em geral, as receitas próprias dos governos locais é aproximadamente metade da receita total do governo local (ver o Quadro 5.2), sendo o restante constituído por transferências orçamentais por parte dos níveis mais elevados de governo.

Caixa 5.2 Impostos autárquicos e encargos de serviço

Conforme constatado por Yatta and Vaillancourt (2010), em toda a África, o poder dos governos locais no sentido de cobrar impostos, é fraco. Nos casos em que este poder lhes é atribuído, as dificuldades relacionadas com a cobrança de impostos condicionam o nível de recursos próprios. Na maioria dos países francófonos, por exemplo, os governos locais não gozam do poder para cobrar impostos. Nos países de língua inglesa, mesmo quando gozam deste poder, a capacidade para impor a cobrança de impostos e de ajustar as taxas dos mesmos pode ser condicionada pela legislação nacional. As taxas de utilização dos serviços de água, electricidade e saneamento, em princípio, representam fontes distintas de receitas para os governos locais, mas, em África essa opção não é explorada. A elevada incidência de aglomerações informais, o acesso ilegal aos serviços e a fraca capacidade de cobrança de receitas são factores que contribuem para a baixa taxa de receitas desta fonte. Mas, em algumas regiões e países, as práticas são mais desenvolvidas. Na África Ocidental, as receitas provenientes dos serviços prestados e a utilização de propriedade pública representavam quase 20% da receita local entre 2004 e 2007. Na África do Sul, as receitas provenientes dos serviços prestados (água, saneamento, electricidade) representam quase metade das receitas dos governos locais nas zonas metropolitanas e cidades de média dimensão, mas menos de 10% em cidades de pequena dimensão e municípios rurais (Yatta & Vaillancourt 2010).

As transferências orçamentais em África assumem várias modalidades, que diferem de um país para outro, e até no próprio país. O aspecto importante é se as subvenções não são condicionadas e representam uma parte da receita nacional / recursos nacionais ou se são condicionadas, geralmente em condições derivadas de interesses políticos nacionais a nível subnacional. A distribuição de subvenções, tanto condicionadas como não condicionadas, pode ser calculada com base numa fórmula, ou pode ser definida em função dos custos estimados ou reais. As transferências podem ser feitas antecipadamente, ou por reembolso, depois de contraídas as despesas. Por último, podem ser uma obrigatoriedade exigida por lei, evitando assim que o governo nacional tome decisões arbitrárias sobre se e quando pretende concedê-las, ou podem fazer objecto de decisões aleatórias pelas agências nacionais. Seguem alguns exemplos de modalidades de transferências orçamentais:

- *Calculadas de acordo com uma fórmula, como percentagem das receitas ou dos recursos:* Fundo de Subvenções para o desenvolvimento (Côte d'Ivoire);

Fundo Comum para as Assembleias Distritais (Gana); Repartição Equitativa (África do Sul); e Fundo Fiduciário das Autoridades Locais (Quênia).

- *Em função dos custos*: Subvenções subnacionais em Mali, Zimbabwe e Tunísia.
- *Subvenções condicionadas*: como aquelas aplicadas no Uganda e na África do Sul.
- *Subvenções por decisão aleatória*: Fundo de Descentralização (Senegal); Agência Nacional de Investimento para Municípios (Mali); Fonds Commun des Collectivités Locales (Tunísia); subvenções provenientes do imposto sobre valor acrescentado e receitas alfandegárias em Benim; e Fundo de Capital para o Governo Local (Senegal).

A prevalência de decisões aleatórias é um dos principais desafios associados às transferências intergovernamentais em África. Embora possa haver alguma previsibilidade em relação ao valor total das transferências (se for calculado como percentagem fixa das receitas do governo ou mesmo quando fixado anualmente em leis das finanças, mas no âmbito de um quadro de médio prazo), os factores determinantes das fórmulas de transferência nem sempre são explicitamente definidos (Yatta & Vaillancourt 2010).

Em princípio, as transferências podem ser estruturadas de modo a assegurar uma despesa melhor e mais responsável a nível local. Uma subvenção pode incentivar a cobrança de receitas pelo governo local, por exemplo, em cujo caso, quanto mais cobranças, maior o valor concedido. Pode também servir de recompensa por melhorias em infra-estruturas e na prestação de serviços; quanto maiores as melhorias, quanto maiores as subvenções. As subvenções podem também incentivar os mecanismos de responsabilização locais, aumentando as transferências em função das melhorias na qualidade da gestão local.

Porém, as transferências estruturadas de modo a premiar o desempenho a nível local podem provocar o aprofundamento das desigualdades. A experiência internacional em relação às modalidades de subvenção oferece várias opções para alcançar a igualdade orçamental por meio de transferências intergovernamentais. No entanto, em África, é raro encontrar fórmulas que promovam a igualdade de receitas fiscais. Muitas fórmulas de financiamento estão baseadas nas despesas pré-descentralização, que reflectem as escolhas feitas pelo governo nacional no passado, ao invés de nas necessidades actuais, conforme definidas pela atribuição de responsabilidades pela despesa (CGLU 2010). A falta de informação sobre o custo unitário real das responsabilidades transferidas impede uma melhor distribuição dos recursos. Isto significa que, na prática, as autoridades locais com populações menores podem receber relativamente mais dinheiro, e que as autoridades locais com serviços

de menor qualidade nunca conseguirão alcançar o mesmo nível de subvenções, uma vez que estas são calculadas em função dos serviços. Nalguns países, quanto maior a distância da cidade capital, quanto menores os subsídios.

Em África, a aplicação das verbas obtidas por transferências intergovernamentais é igualmente problemática. De acordo com Yatta e Vaillancourt (2010) uma questão premente é a irregularidade e a imprevisibilidade das transferências reais. Nalguns casos, as transferências nacionais, nem que tenham sido atribuídas, nunca se concretizam.

Em princípio, os governos locais autónomos podem reforçar as suas capacidades financeiras ao contrair empréstimos. No entanto, em África os governos locais têm pouco acesso a empréstimos. Dos mais de 2 000 biliões em dólares em títulos municipais em circulação em todo o mundo, apenas 1% são emitidos por governos locais africanos, predominantemente pelos municípios na África do Sul e Marrocos.

Yatta e Vaillancourt (2010) definiu três condicionantes ao desenvolvimento da capacidade dos governos locais no sentido de contrair empréstimos: (a) limites impostos pela lei, no que respeita à contracção de crédito, seja pela constituição, por leis do governo central ou regulamentos; (b) recursos públicos locais limitados, impedindo o acesso aos mercados de capitais a preços acessíveis; e (c) falta de instrumentos orçamentais adequados a nível local para permitir a contracção responsável de empréstimos. Os mercados de capitais locais também não estão aptos a conceder empréstimos ao governo local em África.

Em muitos países africanos, os intermediários financeiros concedem empréstimos aos governos locais. Estes incluem o Development Bank of Southern Africa (DBSA), a Infrastructure Finance Corporation (INCA) da África do Sul, o Fonds de Développement Communautaire (FDC) do Ruanda, o Fonds d'Équipement Communal (FEC) em Marrocos, o Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) nos Camarões, a Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriale (ANICT) no Mali, a Agence de Développement Municipal (ADM) no Senegal, o Fonds de Prêt aux Collectivités Locales (FPCL) em Côte d'Ivoire, a Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT) em Níger e a Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL) na Tunísia. A Tabela 5.1 indica os serviços prestados por intermediários seleccionados nos diversos países. De acordo com Yatta e Vaillancourt (2010), o uso de intermediários financeiros tem produzido resultados mistos.

Além da falta de acesso a financiamento estável, transparente e adequado, a capacidade dos governos locais em África de converter recursos orçamentais em serviços de qualidade, de acordo com as preferências dos cidadãos, também é prejudicada pela fraca capacidade e prestação de contas. A escassez de pessoal qualificado, em particular nas localidades mais pequenas e nas zonas rurais,

dificulta também o uso dos recursos disponíveis (Yatta & Vaillancourt 2010). Uma transparência fiscal débil, a nível local, e mecanismos fracos para os cidadãos locais exercerem o seu direito de supervisão, também significa que os incentivos para melhorar os serviços são fracos.

Em conclusão, a capacidade fiscal dos governos locais, os principais problemas que se prendem com as modalidades e as práticas das transferências intergovernamentais, e o fraco acesso ao crédito afectam a capacidade dos governos locais para cumprir com sua promessa de descentralização. A par da fraca observância, por parte dos governos nacionais, das disposições legais para a transferência de responsabilidades e de financiamento, a fraca capacidade institucional dos governos locais para implementar programas de desenvolvimento é outro desafio importante.

Tabela 5.1: Intermediários financeiros e funções em países africanos seleccionados

	Subvenções	Empréstimos	Juros bonificados	Garantia	Apoio institucional
Tunísia (CPSC)	X	X	X		X
Marrocos (FEC)		X			X
Senegal (ADM)	X	X	X		X
Ruanda (FDC)		X		X	
África do Sul (DBSA)		X			X
Côte d'Ivoire (FPCL)		X			
África do Sul (INCA)		X			
Camarões (FEICOM)	X	X			X
Niger (CPCT)		X			
Mali (ANICT)	X			X	X

5.3 Princípios para a transparência subnacional

A descentralização das responsabilidades de despesa para os governos subnacionais só terá melhores resultados: se esses gozarem de autonomia suficiente e tiverem acesso a recursos para financiar seus mandatos de despesa; se existirem capacidades técnicas e de gestão no local; e, mais importante, se os cidadãos exigirem prestação de contas pelas suas decisões fiscais e gastos (CGLU 2010).

Na segunda parte da sessão sobre a descentralização, Jason Lakin, oficial de programas e investigador da *International Budget Partnership* (IBP), referiu-se a experiências em África de como os mecanismos de responsabilidade social a nível local podem criar incentivos positivos para um melhor desempenho por parte do governo subnacional. Partilhou um conjunto de princípios em vias de serem desenvolvidos pela IBP e seus parceiros nos domínios da transparência e da participação nível subnacional.

Muitos dos parceiros da IBP no Gana, no Mali, no Uganda, na Tanzânia, no Quênia, na Zâmbia, em Moçambique e na África do Sul trabalham a nível subnacional, local ou comunitário, no âmbito do acompanhamento de políticas, monitorização dos fluxos financeiros para o nível local ou sub-local, acompanhamento do financiamento dos mandatos principais e dialogando com líderes locais para influenciar as escolhas de

despesa e executar os orçamentos da forma mais eficaz. Enquanto que o trabalho das organizações da sociedade civil a este nível pode contribuir para melhorar a despesa, a IBP e seus parceiros têm constatado que, mesmo quando os países são muito ou razoavelmente transparentes a nível central, os orçamentos a nível local tendem a ser muito mais opacos (ver Caixa 5.3 sobre a experiência do Gana). Até nos casos em que existem orçamentos subnacionais, estes frequentemente não são nem abrangentes nem consolidados. Isso prejudica o trabalho da sociedade civil a nível subnacional.

Caixa 5.3 A SEND no Gana acompanha o recurso a transferências para propósitos especiais do Governo nacional

O Governo do Gana criou assembleias distritais (AD) responsáveis por fornecer equipamentos sociais, oportunidades económicas e segurança aos habitantes nos distritos sob a sua alçada. Um grupo ao qual o financiamento às AD pelo Governo central se dirige, é o das pessoas portadoras de deficiências. Para poderem aceder e utilizar esses recursos, os distritos devem aderir a determinados processos. No entanto, na prática, esses processos nem sempre são observados, embora as AD continuem a desfrutar do financiamento do Governo central, mas oferecem poucos ou nenhuns serviços. A SEND Gana, uma ONG fundada em Agosto de 1998, começou a recolher informações sobre este problema e a dialogar com os decisores políticos a diferentes níveis de governo. Em consequência disto, alguns distritos começaram a observar os procedimentos e a utilizar o fundo apropriadamente. No entanto, o trabalho da SEND é dificultado pela escassez de informação sobre os orçamentos subnacionais e a despesa. No Gana, também não existe uma única conta de despesa abrangente a nível distrital, pois cada fonte de receitas possui o seu próprio orçamento.

Fonte: Lakin (2011)

Para responder a esta situação, a IBP criou um grupo de trabalho sobre a advocacia subnacional em 2010, com parceiros do Uganda, da Índia, da África do Sul, do Quênia, da Indonésia e do Gana, entre outros países. O grupo formulou seis princípios relativos à transparência, participação e gestão financeira do orçamento subnacional, e está em vias de os aprimorar e elaborar com justificações e exemplos. Os princípios são os seguintes.

1. Os governos subnacionais devem facultar informação completamente transparente e exaustiva ao público no tocante às receitas e despesas orçamentadas e reais, em todas as quatro fases do processo orçamental (formulação, aprovação, execução e avaliação).

As receitas subnacionais abrangidas por este princípio incluem os recursos gerados internamente pelos governos subnacionais, bem como as transferências do Governo central, em todas as modalidades (condicionadas, subvenções, e outras). As formas de comunicar as receitas deve ser a mesma em todas as fases do processo orçamental e níveis de governo, permitindo uma visão clara de todas as verbas distribuídas às unidades subnacionais, e a comparação entre as unidades. Os relatórios devem ser oportunos, suficientemente desagregados e adoptar formatos acessíveis (compreensíveis), para garantir que sejam utilizáveis. Todos os relatórios devem conter um resumo em linguagem simples, com um mínimo de jargão técnico. A informação deve ser disponibilizada gratuitamente por via internet e em locais públicos.

2. Os governos subnacionais, à semelhança dos governos nacionais, devem ser sujeitos a auditorias internas e externas, e as constatações das auditorias externas devem ser disponibilizadas ao público num prazo pré-definido.

Visto que nem todas as unidades subnacionais são sujeitas a auditorias externas todos os anos, é importante que sejam disponibilizados relatórios periódicos de auditoria interna. Nos casos onde os auditores levantaram preocupações, os funcionários públicos devem poder responder às constatações da auditoria dentro de um período prefixado, após o qual deverá ser tomada a acção apropriada no sentido de responsabilizar os funcionários pelo extravio de fundos, se for caso disso, e recuperação dos mesmos, se possível. Um relatório contendo as acções tomadas deve ser publicado, pelo auditor, dentro de um prazo estipulado (previsto na lei ou nos regulamentos), descrevendo as respostas dos funcionários e as penalidades aplicadas, onde aplicável. Este relatório deve conter informação sobre o número agregado e tipo de processos disciplinares em curso, mas em relação aos quais ainda não foi tomada qualquer acção. Estes relatórios devem também começar com uma síntese em linguagem simples.

3. Nos casos em que os governos subnacionais estão dotados do poder de decisão sobre a aplicação dos fundos que lhes foram transferidos pelos outros níveis do governo, ou fundos cobrados através das suas próprias fontes de receitas, deverá existir a possibilidade de as assembleias locais (se existirem) e os cidadãos comentarem sobre o processo orçamental a diversas etapas, desde a afectação, até à execução e avaliação.

O Governo deve explicar as questões que foram apresentadas aos cidadãos para comentário e a razão por pedirem a opinião dos cidadãos. Estes comentários devem ser reconhecidos explicitamente pelo Governo, que deve explicar o seguimento que lhes foi dado (por exemplo, se foram aceites, se foram aceites mas com ajustes

e a razão, ou se foram rejeitados e a razão). Se existirem processos participativos a nível local para os cidadãos contribuírem para o processo de planeamento ou orçamentação, devem existir também regulamentos explícitos explicando o propósito dos contributos, e como serão integrados no processo orçamental dos governos locais, provinciais e central, para que a participação tenha um impacto directo nos planos e nos orçamentos do país. Os grupos minoritários e desfavorecidos devem gozar de protecção ao abrigo da lei, para os proteger contra a discriminação e assegurar que tenham uma oportunidade genuína para participarem.

4. O orçamento do executivo a nível central e subnacional deve conter informação detalhada (quantitativa e narrativa) em relação às transferências intergovernamentais, incluindo, no mínimo, as quantias, todas as regras para o recebimento e despesa das mesmas, a distribuição e a justificação por esta distribuição e, onde aplicável, a fórmula utilizada para o cálculo das verbas distribuídas.

Se a fórmula se basear em dados obtidos de outras fontes, esses dados devem também ser disponibilizados, para que o público possa verificar a fórmula. Isto aplica-se também nos casos em que estados ou províncias distribuem verbas aos distritos. Na medida do possível, deve ser facultada informação plurianual, para facilitar a elaboração de planos subnacionais.

Muitos governos subnacionais dependem fortemente dos recursos do Governo central, mas nem sempre os cidadãos compreendem porquê os seus governos locais receberam as verbas que lhes foram atribuídas, nem sabem compará-las com outras áreas. Ademais, visto as verbas provenientes do Governo central não parecerem ser obtidas de impostos visíveis, é possível que os cidadãos não percebam porque devem exigir a prestação de contas do Governo em relação a essas verbas. Por conseguinte, avista-se necessário assegurar que os cidadãos percebam como funcionam estes fluxos, porque têm direito a eles, e o que podem esperar deles.

De acordo com este princípio, a informação deve estar facilmente acessível aos cidadãos, tanto a nível local e central, e num formato de fácil leitura, que permita que os cidadãos comparem as afectações por unidades subnacionais. Devem também compreender e poder confirmar as fórmulas. Ao disponibilizar esta informação e a justificação pelas decisões, o público sente-se estimulado a encetar debates mais alargados e assegurar que as razões avançadas sejam razoáveis.

O Governo central desempenha um papel importante em assegurar a uniformidade em todos os níveis de Governo, e em reforçar as capacidades dos governos locais no sentido de observarem os formatos de relato.

Seguem exemplos de boas práticas neste domínio:

- Á África do Sul possui um 'Memorando Explanatório sobre a repartição de receitas' exaustivo, que contém uma explicação detalhada das receitas, das fórmulas utilizadas para calcular a proporção equitativa das receitas nacionais a serem distribuídas às províncias. Além disto, a lei sobre a repartição de receitas (*Division of Revenue Act 6 of 2011*) contém um anexo com as subvenções condicionadas por província e ministério.
- Na Índia, a Comissão de Finanças publica normas explícitas para a distribuição de verbas aos estados (províncias), contendo a justificação, como as necessidades, os défices em termos de custos e a eficiência dos mesmos, e pormenores a respeito dos critérios e ponderações para a partilha de receitas baseada em fórmulas.

5. A distribuição dos recursos pelas unidades subnacionais deve tomar em linha de conta os aspectos relacionados com a equidade, e deve ser orientado pela necessidade / procura pelos serviços, em vez de considerações do lado da oferta, como as infra-estruturas e os recursos humanos existentes.

O orçamento deve conter informação narrativa e quantitativa sobre como a necessidade/procura pelos serviços é medida, e a relação entre esta e a distribuição de recursos. Se houver outros factores que também influenciam a distribuição de fundos, uma justificação pela utilização destes factores deve também ser incluída.

A maioria dos países sofre de desigualdades significativas entre as diversas jurisdições subnacionais, e adopta uma modalidade de transferências do Governo central para os Governos subnacionais. Em muitos países em desenvolvimento, as transferências representam a grande maioria das receitas do Governo subnacional. Em princípio, portanto, constituem um instrumento público para a redução das desigualdades. Porém, se a necessidade dos serviços é um elemento que dita o modo com as subvenções são definidas, então deve produzir melhores resultados em termos dos serviços prestados, o que contribui não só para a equidade, como também para uma melhor eficácia da despesa.

Em 2004, o México encetou uma reforma em matéria do financiamento da saúde, substituindo a afectação opaca, orientada pela oferta, por uma afectação orientada pela procura, calculada de acordo com uma fórmula transparente. Tanto na África do Sul como na Índia, a repartição de receitas entre os governos subnacionais é regida por fórmulas centradas na procura.

6. Se os fundos forem descentralizados, a proposta do orçamento do executivo, ou outros documentos do Governo central facilmente acessíveis ao público, devem conter informação narrativa sobre as responsabilidades de cada nível do Governo no que respeita à prestação de

serviços descentralizados, os funcionários públicos a cada nível do governo responsáveis por serviços específicos e as verbas associadas a estas responsabilidades.

Uma preocupação comum nos casos de descentralização financeira é que não existe uma relação clara entre os fundos que foram descentralizados e as funções que a unidade subnacional deve desempenhar. As funções de cada nível de governo devem estar previstas em leis e regulamentos apropriados, para que possam ser comparadas aos recursos financeiros disponibilizados a cada nível.

O Governo deve explicitar as suas expectativas em matéria da prestação de serviços e outras responsabilidades de cada nível de governo. Isso permite aos cidadãos avaliarem o que devem esperar de cada nível de governo, e o que estes serviços deverão custar. Também protege os cidadãos contra tentativas de transposição de responsabilidade pela prestação dos serviços entre um e outro nível de governo, se as leis ou regulamentos não estipularem quem é responsável. Ao exigir esclarecimentos sobre as funções, os cidadãos terão ao seu dispor a informação de que necessitam para exigir a prestação de contas.

Este princípio é particularmente importante se a responsabilidade pela prestação dos serviços é compartilhada entre diversos níveis de governo. Isso normalmente sucede se os serviços são descentralizados, uma vez que os Governos central e provinciais podem querer manter alguma função no sistema descentralizado. É esta a situação dos sistemas de saúde na Índia e no Gana, por exemplo: na Índia, nos níveis central e estaduais são responsáveis pelos serviços de saúde, no Gana, os níveis central, regional e distrital partilham essa responsabilidade.

Referências

- Lakin J (2011) Principles of sub-national transparency, participation and PFM. Presentation at the CABRI 7th Annual Seminar. Pretoria: CABRI.
- UCLG (United Cities and Local Governments) (2010) *Gold 2010: Local government finance: The challenges of the 21st century*. Barcelona: UCLG.
- World Bank (2011) *Decentralisation: Why, what, where*. Available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm#1>.
- Yatta FP (2011) Practices and challenges of fiscal decentralisation in Africa. Presentation at the 7th CABRI Annual Seminar. Pretoria: CABRI.
- Yatta FP & Vaillancourt F (2010) Challenges of local government finance in Africa. In UCLG *Gold 2010: Local government finance: The challenges of the 21st century*. Barcelona: UCLG.