

ORÇAMENTOS PARA RESULTADOS:

Rumo a orçamentos orientados para o desempenho

Esta publicação foi compilada pelo Secretariado da CABRI. Todos os erros são da responsabilidade dos autores e redactores, e não constitui uma opinião partilhada nem uma representação por quaisquer dos ministérios aos quais os autores estão afectos.

Para mais informações sobre a Iniciativa Colaborativa sobre a Reforma Orçamental em África, ou para obter exemplares electrónicos desta publicação, queira consultar o site: www.cabri-sbo.org.

CABRI Secretariat
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
WATERKLOOF
Pretoria 0145
South Africa
e-mail: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Revisão por Alta Fölscher
Editoração por Laurie Rose-Innes
Design e composição por COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com



Federal Republic of Germany
The Federal Government

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

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

ÍNDICE

Lista de tabelas e figuras	v
Lista de acrónimos e abreviaturas	vi
Prefácio	vii
Secção A	1
Formulação das questões: Transitando de orçamentos por partidas individuais para orçamentos baseados no desempenho e orientados para os resultados	
1.1 Consecução de uma orçamentação eficaz por programas e resultados: Lições de África e de mais além Alta Fölscher	2
Implementação de orçamentos orientados para os resultados: Pré-condições, co-condições e concepção	
2.1 Pré-condições para reformas orçamentais baseadas em programas e nos resultados Ian Lienert	10
Informação sobre o desempenho e formulação dos orçamentos	
3.1 Documentação orçamental sobre os programas e o desempenho na prática Anke Braumann	28
3.2 Consolidação das medidas de desempenho no processo orçamental Alta Fölscher	43
Implementação de orçamentos orientados para os resultados: Sequência e transformação organizacional	
4.1 A sequência e o horizonte temporal da reforma para a orçamentação baseada em programas Ronald E Quist	58

4.2	Considerações para a consecução das reformas baseadas nos resultados: Condições organizacionais e técnicas	73
	<i>John Channon</i>	

Secção B **83**

Estudos de caso nacionais

5.1	Ruanda: Superando os desafios da OBP com um programa de reforço do sistema orçamental	84
	<i>Bright Ntare</i>	
5.2	Mali: Segunda fase da reforma assente nas directivas da UEMAO	89
	<i>Sidiki Traoré</i>	
5.3	Tunísia: Gestão do orçamento por objectivos e QDMP sectoriais conduzidos num quadro nacional de QDMP	92
	<i>Nawrez Ben Ticha</i>	

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabelas

Tabela 2.1.1:	Três modalidades de sistemas de OPR	12
Tabela 4.1.1:	Comparação entre os requisitos de gestão orçamental para a implementação da orçamentação por partidas individuais e a OBP	61
Tabela 4.1.2:	Síntese da análise dos pré-requisitos reunidos para a implementação da OBP	64
Tabela 4.1.3:	Ampliação da orçamentação tradicional por partidas individuais como abordagem de reforma gradual para a introdução da OBP	65
Tabela 4.1.4:	Horizonte temporal da implementação de reformas de OBP	67

Figuras

Figura 3.1.1:	Diferentes opções para ilustrar a correspondência entre as dotações e o desempenho	30
Figura 3.1.2:	Maurícias - demonstração de metas não financeiras para a avaliação do desempenho	31
Figura 3.1.3:	Maurícias - resumo da informação orçamental	32
Figura 3.1.4:	Maurícias - informação financeira pormenorizada por subprograma e rubrica económica	33
Figura 3.1.5:	Maurícias - informação sobre a afectação de recursos humanos por programa e subprograma	34
Figura 3.1.6:	Mali - síntese do orçamento-programa do ministério	35
Figura 3.1.7:	Mali - extracto dos pormenores facultados no documento do orçamento-programa do ministério	36
Figura 3.1.8:	África do Sul - demonstrações síntese	38
Figura 3.1.9:	África do Sul - medidas de desempenho na documentação orçamental	39
Figura 3.1.10:	África do Sul - extracto do quadro de estimativas de despesa por programa	40
Figura 3.1.11:	África do Sul - quadros de despesa das entidades (por objectivos)	41
Figura 3.1.12:	África do Sul - quadros de despesa das entidades (por classificação económica)	41
Figura 5.1.1:	Estrutura habitual do programa corrente	86

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

PRSO	Programa de Reforço do Sistema Orçamental
CABRI	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
RDC	República Democrática do Congo
UE	União Europeia
GOO	Gestão do Orçamento por Objectivos
ECNC	Estudo de Caso Nacional Conjunto
ODM	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
MINECOFIN	Ministério das Finanças e do Planeamento Económico
MdF	Ministério das Finanças
QDMP	Quadro de Despesa a Médio Prazo
LOO	Lei Orgânica do Orçamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
OBP	Orçamentação Baseada em Programas
OPR	Orçamentação por Resultados
PEFA	Quadro de Medição do Desempenho das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira
LFP	Lei das Finanças Públicas
GFP	Gestão das Finanças Públicas
ID	Indicador do Desempenho
OPR	Orçamentação por Programas e Resultados
OPOR	Orçamentação-programas Orientada para os Resultados
ISC	Instituição Suprema de Controlo
PES	Plano Estratégico Sectorial
UEMAO	União Económica e Monetária da África Ocidental

PREFÁCIO

Esta, a 8ª Publicação do Seminário Anual - *Orçamentos para resultados: rumo a orçamentos orientados para o desempenho* - acrescenta ao acervo substancial de conhecimentos em matéria das reformas de gestão das finanças públicas produzidos pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI). A publicação apresenta estudos de caso pertinentes, opiniões e artigos preparados por peritos no domínio da gestão das finanças públicas (GFP) para o seminário que decorreu na África do Sul em 2012. Em conformidade com a nossa tradição de trabalho em rede, esta publicação também reflecte a oportunidade que a CABRI proporcionou aos técnicos superiores do orçamento para trocar opiniões e aprender das experiências variadas dos seus congéneres.

Muitos países africanos já adoptaram, ou estão em vias de adoptar, reformas orçamentais orientadas para programas e o desempenho. Face aos múltiplos desafios enfrentados pelos países para assegurar que as reformas sejam concretizadas e afectem positivamente os resultados orçamentais, a CABRI levou a cabo várias actividades de apoio à concepção e implementação de orçamentos por programas e orientados para o desempenho. A primeira destas actividades foi a realização de um estudo de caso nacional conjunto (ECNC) nas Maurícias, que assumiu o formato de uma revisão paritária

da orçamentação por programas e orientada para os resultados. Os países que participaram no ECNC das Maurícias foram a Etiópia, o Quênia, o Ruanda e a África do Sul. As constatações e as recomendações do ECNC estão disponíveis no portal da CABRI.

Na sequência do 8o Seminário Anual, a CABRI realizou um ECNC na Namíbia, tendo a revisão paritária sido realizada pelo Botsuana, o Quênia e a Serra Leoa. Além disto, a CABRI analisou as reformas de orçamentação por programas e orientada para os resultados em Burkina Faso, Uganda, Moçambique e Tunísia, e estudou outros 15 países africanos. A CABRI pretende continuar a apoiar os países africanos com a formulação e implementação de orçamentos por programas e orientados para o desempenho, em colaboração com instituições regionais e internacionais que prestarão assistência técnica e financeira nesta área de reforma.

Em nome da equipa profundamente empenhada e talentosa no Secretariado da CABRI, manifesto a esperança de que esta publicação venha a acrescentar aos conhecimentos já existentes sobre as reformas no âmbito dos orçamentos por programas e orientados para os resultados.

Neil Cole
Secretário Executivo



SECÇÃO A

1

FORMULAÇÃO DAS QUESTÕES:
TRANSITANDO DE ORÇAMENTOS
POR PARTIDAS INDIVIDUAIS PARA
ORÇAMENTOS BASEADOS NO
DESEMPENHO E ORIENTADOS PARA
OS RESULTADOS

1.1 Consecução de uma orçamentação eficaz por programas e resultados: Lições de África e de mais além

Alta Fölscher

Introdução

A orçamentação por programas e orientada para os resultados (OPR) consiste em elaborar o orçamento por programas, ao considerar o desempenho dos programas e das respectivas instituições públicas, face às dotações. Com os quadros de médio prazo, as reformas de OPR têm vindo a ser adoptadas ou promovidas por países africanos como intervenções-chave para melhorar os resultados orçamentais.

O estudo do *Open Budget Index* de 2012 revelou que 16 dos 30 países africanos estudados lançavam as despesas a programas individuais em pelo menos uma parte do orçamento.¹ Embora apenas 7 destes países também apresentassem informações sobre o desempenho não financeiro ao Parlamento, 14 dos 26 países incluídos no Estudo CABRI/OCDE sobre as Práticas Orçamentais relataram utilizar medidas de desempenho no processo orçamental.²

O objectivo da orçamentação orientada pelo desempenho é melhorar a eficiência e a eficácia da despesa pública ao associar o financiamento das organizações do sector público aos resultados das suas acções, ao recorrer sistematicamente à informação sobre o desempenho (Robinson & Last 2009). Para este fim podem ser adoptados mecanismos mais ou menos formais: na sua essência, a orçamentação orientada para o

desempenho visa assegurar que, na formulação do orçamento público, os decisores tomem em consideração os resultados esperados da despesa. Na modalidade mais formal, na orçamentação ligada ao desempenho, directamente ou pela aplicação de fórmulas, a quantidade de recursos afectados a um programa ou instituição deve estar estreitamente associada a um nível de desempenho preconizado ou efectivo.

A orçamentação orientada para o desempenho depende, em grande medida, de um orçamento estruturado por programas. A afectação de verbas por programas permite aos decisores do orçamento financiar objectivos prioritários e conciliar os objectivos, independentemente da combinação de insumos necessários para financiar os objectivos. Num orçamento administrativo tradicional por partidas individuais, é difícil afectar as verbas em conformidade com os objectivos e as prioridades do Governo, porque não é evidente que actividades estão a ser financiadas e como estão relacionadas com os objectivos. A orçamentação por programas exige uma classificação mais minuciosa da despesa do Governo, agrupada em serviços semelhantes com objectivos análogos relacionados com os mandatos do governo a longo prazo. Para melhorar a eficiência alocativa, é imprescindível que a classificação orçamental revele as áreas de serviço que o governo está a financiar, independentemente da unidade administrativa responsável pela prestação do serviço e os insumos que o Governo está a comprar.

1 Ver <http://survey.internationalbudget.org/>

2 Ver <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

Os países adoptam orçamentos-programas a diferentes níveis: um verdadeiro orçamento-programa consiste em estruturar a Lei das Dotações Orçamentais ou a Lei das Finanças em programas. Muitos países continuam a fazer a dotação das verbas em conformidade com as estruturas administrativas e partidas individuais, mas reflectem o orçamento contra programas.

Embora a ideia subjacente ao OPR seja simples, a sua implementação é mais difícil. Não se trata apenas de reestruturar o orçamento e desenvolver medidas e metas de desempenho a serem reflectidas na documentação orçamental – que, por si, é uma tarefa difícil. Outro aspecto fundamental é que OPR deve fundamentar-se numa planificação macro-fiscal sólida e credibilidade orçamental. Exige também uma transformação no seio das instituições de preparação do orçamento, e nos domínios da execução orçamental, contabilidade, reporte fiscal e auditoria. Na maioria dos casos, os governos têm de alterar a sua lei orgânica de gestão das finanças públicas (GFP) e reestruturar a sua administração, além de reforçar as capacidades dos actores orçamentais a nível do executivo, do Parlamento e da instituição suprema de controlo. Também exige mecanismos de planificação eficientes e significativos, e sistemas em bom funcionamento para a recolha, armazenamento e análise da informação relativa ao desempenho não financeiro. Resumindo, um sistema de OPR funcional exige uma transformação de paradigma, multifacetada e a nível de todo o Governo, bem como uma transformação significativa no modo como o governo funciona e interage.

O 8º Seminário Anual da CABRI, realizado em Pretória de 9 a 11 de Maio de 2012, debruçou-se na OPR em resposta aos vários pedidos dos membros e dos países participantes da CABRI no sentido de que fosse organizado um seminário para partilhar informações sobre a concepção e implementação de reformas de OPR de diferentes perspectivas. Com esta finalidade, o seminário reuniu peritos técnicos e profissionais de vários países para uma troca de informações entre países que contemplavam a introdução de OPR e os países já na fase de implementação. Embora o programa realçasse os aspectos associados ao desempenho – conforme reflectido no título *Orçamentos para resultados: rumo a orçamentos orientados para o desempenho* – a maioria das apresentações destacaram os aspectos que exigiam uma transformação para a orçamentação por programas.

Esta publicação serve de registo dos trabalhos e de obra de recurso para os técnicos em África. À semelhança dos anos anteriores, este volume contém resumos das sessões

e análises dos temas abordados durante as sessões. Estes estão contidos na Secção A. Os contributos dos países encontram-se reflectidos nos quadros de perguntas e respostas nos artigos principais, ou nos mini estudos de caso. Este ano, a CABRI acrescentou uma Secção B, que contém estudos de caso mais pormenorizados apresentados pelos técnicos superiores do orçamento envolvidos nas reformas. Estes estudos de caso têm por finalidade apresentar as reformas de OPR da perspectiva dos ministérios das finanças, e compreender as justificações e os mecanismos seleccionados. Visto que a sequência da implementação da OPR continua a apresentar um desafio, estes estudos de caso referem-se à evolução da reforma até à data, os desafios, e as intervenções previstas para responder a estes desafios.

Esta publicação de pós-seminário não visa incluir todas as apresentações e discussões do seminário. Por exemplo, face à articulação em princípio e na prática entre a OPR e os orçamentos de médio prazo, o 8º Seminário Anual incluiu uma sessão prática sobre a elaboração de planos de médio prazo, uma sessão sobre a experiência da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO) em matéria da OPR e uma sessão sobre a utilidade de avaliações aleatórias como ferramentas para a medição e avaliação dos impactos. Os leitores interessados nestas matérias adicionais encontraram todo o programa do seminário e todas as apresentações no portal da CABRI (www.cabri-sbo.org).

Neste volume, limitámo-nos aos temas seleccionados do seminário que constituem o cerne de uma implementação efectiva de um sistema de OPR. Na Secção A, o segundo capítulo debruça-se sobre as condições que devem estar reunidas para a implementação da OPR e a terceira lida com a apresentação da mesma na documentação orçamental por programas orientada pelo desempenho e a utilização de informação sobre o desempenho no processo orçamental. O quarto capítulo aprofunda as implicações para o sector público das reformas de OPR, com destaque para a sequência da transformação nas áreas da implementação e organização. Convém notar que as informações contidas nos capítulos não reflectem necessariamente a opinião da CABRI, mas são considerados uma análise de argumentos importantes no processo contínuo de aprendizagem sobre as questões abrangidas.

Implementação da OPR: condições

O informe principal neste capítulo por Ian Lienert, perito na área de GFP e consultor da CABRI, identifica condições prévias importantes para uma transformação bem

sucedida para a orçamentação orientada para os resultados. Antes de discutir condições institucionais específicas para a OPR, assinalou que as reformas de OPR têm grande probabilidade de fracassarem a menos que o sistema orçamental 'tradicional' existente seja preparado e executado de modo credível. Depois são identificadas pré-condições específicas em relação a cada actor principal no ciclo orçamental. São abordadas as diferenças entre os países que herdaram uma administração anglófona e os que herdaram uma administração francófona. Uma diferença importante é que, num sistema francófono, uma reforma de OPR não pode prosseguir sem a lei orgânica do orçamento ser alterada para permitir a sua introdução. Nos sistemas anglófonos, os governos podem (e fazem-no na prática) prosseguir com as reformas institucionais antes de adaptar o enquadramento jurídico.

O Sr. Lienert também realça a necessidade de haver apropriação política da reforma, tanto no Parlamento como no conselho de ministros, e recomenda que um comité ministerial de alto nível (ou todo o conselho) supervisione os aspectos importantes da reforma (por exemplo, as transformações a serem introduzidas para a apresentação do relatório). Outras condições necessárias incluem: um quadro macro-fiscal abrangente; a integração da despesa corrente e de capital; decisões claras para a gestão da introdução do OPR (por exemplo, uma abordagem piloto ou 'big bang', actividades de capacitação e formatos para a preparação, apresentação e reporte dos orçamentos); revisões do processo orçamental e regras orçamentais (por exemplo, introdução ou fortalecimento dos limiares descendentes); e mudanças sistémicas para assegurar que os relatórios de despesa possam ser associados às dotações orçamentais centradas em programas. Um aspecto interessante mencionado pelo Sr. Lienert é uma perspectiva de médio prazo relativamente à despesa a nível de programas individuais não é um pré-requisito para a introdução da OPR: nos países onde os quadros macro-fiscais não são estáveis - talvez em consequência da fraca previsibilidade do financiamento dos doadores, incerteza macroeconómica ou dificuldades com a cobrança de receitas - a preparação de estimativas de despesa futuras podem não servir de nada, porque não constituem uma base fiável para os planos do ano subsequente.

Ed Hedger, Chefe do Centro de Ajuda Pública do *Overseas Development Institute* (ODI) apresenta diversas formas de analisar as condições para a OPR - como condições de ordem técnica, de governação e externas - e

defende que embora seja importante assegurar que os elementos básicos da orçamentação estejam reunidos para que os orçamentos sejam credíveis antes de dar início às reformas de POR, nos países onde reformas são impulsionadas por figuras políticas e motivações de ordem nacional, as reformas de OPR poderão ser bem sucedidas se forem acompanhadas de outras reformas de GFP destinadas a assegurar que os orçamentos sejam credíveis. Esta é a experiência da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) com elementos catalisadores específicos, como uma crise económica ou uma mudança política, que permitem abordagens de 'big bang' para a reforma de OPR nalguns países (Currstine 2007).

Dois quadros com perguntas e respostas confirmam esta opinião. Germain Wamoustoyo, Director-Geral do Orçamento, e Amélie Behorou, Directora do Departamento de Estudos e Previsões do Ministério das Finanças da República Centro-Africana (RCA) afirmam que, no caso deles, o governo e o Parlamento tiveram de assumir responsabilidade pela reforma e promover as mudanças legais e técnicas antes que a RCA pudesse adoptar a OPR. Kay Brown, Directora de Planeamento da Despesa do Tesouro Nacional da África do Sul, por sua vez, assinalou como os factores nacionais (a transição para a democracia) permitiu ao governo implementar uma série de reformas com relativa rapidez. Mesmo assim, a OPR foi adoptada mais tarde, e apoiada por muitas transformações a jusante.

Informação sobre o desempenho e formulação do orçamento

Um elemento essencial de qualquer sistema eficaz de OPR é a publicação das dotações e das respectivas medidas de desempenho, normalmente no formato de um orçamento-programa centrado no desempenho, apresentado ao Parlamento para cada agência de despesa. Esta documentação contribui não só para a transparência e a responsabilização, como promove a procura por informação fiável no processo orçamental. A publicação desta informação abre-a a escrutínio externo e, nalguns casos, a auditoria. Mas cada país adopta a sua própria abordagem no que respeita à documentação. No primeiro artigo do terceiro capítulo, Anke Braumann do Secretariado da CABRI apresenta a documentação de três países e reflecte sobre as reacções dos participantes aos documentos durante o 8º Seminário Anual da CABRI. Recorrendo aos exemplos das Maurícias, do Mali e da África do Sul, a Sra. Braumann refere-se aos debates para

demonstrar os compromissos entre a cobertura e a profundidade de informação, entre formatos de quadros síntese e narrativas mais longas, e entre as abordagens relativas às medidas de desempenho.

No artigo seguinte, Alta Fölscher, perita em matéria da GFP e consultora da CABRI, analisa as principais distinções entre os conceitos e os termos utilizados na gestão orientada para o desempenho no sector público, ao assinalar que a falta de atenção a estas questões ao implementar uma orientação de desempenho no orçamento pode prejudicar o sucesso da implementação. Um erro frequentemente cometido aquando da implementação é que os ministérios das finanças prestam mais atenção ao formato e às medidas do desempenho do que a como e por quem serão utilizados no processo orçamental, o que resulta na recolha de demasiados indicadores como se fossem todos igualmente importantes a todos os níveis de gestão, sem serem monitorizados com coerência ou utilidade. Isto é oneroso e pouco produtivo, podendo resultar rapidamente na deterioração da qualidade da orçamentação orientada para o desempenho ao ponto de o cumprimento não servir qualquer propósito. Modo geral, para que haja medidas de desempenho de qualidade, deve existir uma cultura de medição e desempenho nas instituições públicas, que leva tempo a enraizar. Algumas lições importantes que foram mencionadas relativamente às boas práticas são que a boa medição do desempenho começa a nível institucional, que os governos devem concentrar-se em poucos indicadores de elevada qualidade como comprovativos de desempenho ao invés de tentarem medir todas as dimensões de tudo, e que as instituições devem desenvolver sistemas para gerir a informação sobre o desempenho. É imprescindível que os ministérios de finanças desenvolvam mecanismos práticos para a análise sistemática da informação sobre o desempenho no processo orçamental, reforcem as capacidades neste sentido, e planeiem a sequência da introdução de informação de desempenho com as reformas complementares necessárias.

A Sra. Fölscher refere-se à importância de publicar as medidas, as metas e os resultados efectivos como forma eficaz de melhorar a qualidade dos mesmos. Mas muitos países têm dificuldade em formular demonstrações de OPR abrangentes mas acessíveis.

A contribuição para a sessão de perguntas e respostas de Emmanuel Bor, assessor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento junto do ministério das finanças das Maurícias, ilustra o papel da informação sobre o desempenho para cada etapa no ciclo orçamental.

Refere-se a quatro tipos de risco associado à orçamentação orientada para o desempenho, nomeadamente a distorção associada ao alcance limitado dos indicadores, a criação dos incentivos errados, causando que as agências de despesa apresentem apenas a informação e as metas que pareçam ser mais favoráveis ou exequíveis, e o investimento de tempo e recursos na produção de medidas de desempenho sem qualquer utilidade além de serem apresentadas na documentação orçamental. O Sr. Bor afirma que os países devem evitar considerar a medição do desempenho como prioridade na orçamentação pois existem outras fragilidades, mais significativas e fundamentais no âmbito da GFP. Alguns mecanismos para combater os riscos passam por limitar a quantidade de medidas de desempenho por programa, recorrer a revisões abrangentes de despesa, além dos indicadores, e autonomizar todos os responsáveis pelo orçamento no Parlamento e os executivos a exigir a prestação de contas das instituições em relação ao seu desempenho.

Sequência do OPR e transformação organizacional

No artigo principal deste capítulo, o consultor de GFP, Ronald E Quist, defende a noção que as reformas de OPR só poderão dar azo a uma sistema funcional orientado para os resultados se existirem as devidas capacidades humanas e sistémicas de GFP em todo o ciclo orçamental. De acordo com ele, a análise das experiências e da progressão nos países revela que, além dos sistemas de GFP, a economia política e a complexidade administrativa dos países são factores importantes a tomar em linha de conta ao considerar a implementação da OPR. Se os sistemas básicos de GFP forem fracos e os países tiverem serviços centralizados com burocracias muito pesadas, desde o ponto do financiamento de programas até à implementação dos serviços, uma reforma de OPR deverá demorar entre 15 e 25 anos a implementar. O Sr. Quist identifica três fases principais na ordem de sequência: reforçar a GFP; criar um contexto propício (que inclui a introdução de quadros fiscais fortes, o reforço do planeamento e da monitorização estratégicos, e começar por procurar articular a classificação funcional e o desempenho); e implementação das principais reformas de OPR. Para ilustrar estes aspectos, as formas como o Marrocos e a Burkina Faso estão a implementar o OPR encontram-se realçadas em caixas no capítulo.

É pouco provável que a OPR funcione bem a menos que

o governo consiga transformar as mentalidades no sector público, imprimindo uma cultura de medição e desempenho nas instituições, para substituir uma cultura preocupada apenas com a observação dos processos e uma administração rigorosamente conforme aos ditames da lei. No segundo artigo do capítulo quatro, John Channon, um consultor no domínio da GFP, aborda este tema e identifica aspectos importantes para esta transformação de mentalidades.

Em primeiro lugar, é pouco provável que a OPR tenha sucesso a menos que os países pratiquem uma orçamentação eficaz de médio prazo. Num orçamento anual, os incentivos limitam o grau de importância dos resultados para o processo orçamental. Um aspecto importante dos orçamentos de médio prazo é a capacidade de definir os custos das políticas em curso e novas para poder fazer estimativas para o futuro: isto também é importante para os orçamentos por programas orientados para os resultados que, a determinado ponto, utilizam informação sobre os resultados para avaliar o custo e os benefícios das diferentes opções de despesa.

Em segundo lugar, o Sr. Channon examina as reformas do sector público no sentido mais lato. Identifica a OPR como um subconjunto das reformas da administração do sector público em geral, orientadas para os resultados do governo, e comenta que a gestão dos resultados de instituições e indivíduos, e os elos com a OPR, são aspectos importantes da formulação de um OPR.

Em terceiro lugar, os aspectos da OPR relacionados com a transformação organizacional devem ser considerados logo à partida. Entre estes, as estruturas programáticas devem corresponder às estruturas organizacionais, as capacidades humanas e materiais devem ser reforçadas, e as mentalidades e os processos de gestão nas repartições do Estado devem ser modificadas. Para que estas transformações se concretizem, é necessário introduzir incentivos que reforcem os orçamentos orientados para os resultados, a saber incentivos associados ao reconhecimento público, financiamento de programas e discrição administrativa.

Por último, este artigo demonstra como as transformações dos processos orçamentais podem promover a transformação organizacional através da OPR.

As razões assinaladas no artigo em defesa de uma abordagem gradual ao invés de uma abordagem 'big-bang' encontram-se ilustradas nas caixas de texto, ao comparar as abordagens das Maurícias e da África do Sul. A experiência da África do Sul reflecte a prática nalguns países da OCDE, onde um processo mais incremental,

ascendente e moroso de implementação da OPR permitiu que as abordagens relativas à informação dos resultados e da orçamentação se adequassem melhor às necessidades de cada sector (Curristine, 2007). Esta metodologia contrasta com a abordagem descendente e instantânea adoptada nos programas de reforma em África.

Estudos de caso nacionais

A segunda parte desta publicação analisa este assunto de uma perspectiva nacional, com estudos de caso elaborados pelos próprios países sobre reformas de OPR. São apresentados três estudos de caso, nomeadamente do Ruanda, da Tunísia e do Mali.

Para além destes estudos de caso, existem outros noutras partes desta obra, incluindo um sobre as Maurícias, um país que tem logrado progressos significativos no domínio da OPR nos últimos cinco anos. A CABRI tem estado a seguir a introdução e o fortalecimento da OPR nas Maurícias, tendo publicado um estudo de caso paritário realizado por um grupo de técnicos superiores do orçamento e o Secretariado da CABRI, o que será acompanhado de um informe contendo os progressos desde então (ver Shall 2010).³

Os estudos de caso aqui apresentados, contudo, foram elaborados pelos técnicos dos ministérios das finanças dos respectivos países, e debruçam-se prioritariamente sobre a concepção e os desafios de implementação das reformas de OPR.

O estudo de caso sobre o Ruanda constitui um bom exemplo do tipo de medidas que um governo deve tomar logo à partida quando a OPR é implementada como um projecto grandioso, sem tomar em consideração todas as condições básicas de GFP, nem as capacidades. Conforme relata Bright Ntare, Director da Unidade de Gestão e Monitorização de Projectos do Ministério das Finanças e do Planeamento Económico, não obstante o progresso registado durante a implementação inicial em 2001, a OPR continua a apresentar desafios, incluindo a fraca qualidade da informação sobre os resultados, estruturas programáticas fracas e instáveis, e correspondência fraca entre as estruturas programáticas e o custo efectivo da prestação dos serviços. O governo do Ruanda encontra-se em vias de reestruturar o orçamento-programa ao recolher

³ Técnicos Superiores do orçamento do Quénia, Ruanda e África do Sul colaboraram com o Secretariado da CABRI no primeiro estudo de caso. O relatório foi preparado em 2013 pelo Ministério das Finanças nas Maurícias. Ambos os documentos estão disponíveis no portal da CABRI (www.cabri-sbo.org).

e melhorar a qualidade da informação sobre os resultados, melhorar a documentação e os relatórios orçamentais, e reforçar a capacidade.

Sidiki Traoré, Assessor do Orçamento afecto ao Ministério das Finanças e da Economia, debruça-se sobre as reformas de OPR do Mali, iniciadas em 1998. Aponta para o carácter paralelo do exercício de OPR e a ausência de uma base legal como factores principais para que a OPR possa afectar os resultados orçamentais significativamente. Porém, defende que a reforma tem sido um factor importante para desenvolver uma base de capacidades que agora irão ser de benefício para o sistema, ao implementar as directivas da UEMAO. À semelhança das Maurícias e do Ruanda, a integração e redução das medidas de desempenho, e uma melhor correspondência entre os programas e o desenvolvimento nacional e os planos sectoriais, estão a receber atenção.

No último estudo de caso, Nawrez Ben Ticha, Director da Unidade da Reforma Orçamental junto do Ministério das Finanças da Tunísia, alude às estruturas institucionais e às medidas de reforma que o país tem vindo a introduzir ao adoptar o OPR. À semelhança do estudo de caso de Marrocos no Capítulo 4, e os das Maurícias e do Mali, o governo da Tunísia optou por uma reforma piloto em determinados ministérios para que as modalidades fossem primeiro adaptadas, antes de promover a reforma num número mais alargado de instituições. A Tunísia, como o Mali, o Ruanda e as Maurícias, também introduziu uma estrutura clara, com representação política e técnica, para dirigir a implementação da OPR.

Conclusão

As reformas de OPR oferecem muitas vantagens. Proporcionam mais e melhor informação sobre os objectivos e as prioridades do governo, e como a despesa orçamental contribui para estes objectivos; exigem planos mais bem elaborados; introduzem mais racionalidade no processo orçamental; agudizam o enfoque do governo para os resultados; melhoram a transparência e a prestação de contas; e desmistificam o orçamento para os actores externos. Em geral, os governos alimentam grandes expectativas dos ganhos de eficiências alocativas e operacionais que um sistema de OPR promete estimular.

Porém, na prática, é frequente a OPR ficar aquém das expectativas. A própria concepção da reforma é uma tarefa repleta de dificuldades: é difícil projectar estruturas programáticas duráveis e práticas, e alinhá-las a estruturas administrativas; aferir os resultados no sector público constitui um enorme desafio; criar elos válidos e fiáveis entre as medições dos resultados das agências e os recursos afectados não se trata apenas de um desafio como também é arriscado; e substituir as práticas enraizadas de preparação de orçamentos por partidas individuais exige o reforço das capacidades e o empenho político.

Para acrescentar a estas complexidades, é preciso ver como se pode ligar a reforma ao desenvolvimento e à transformação em geral, não apenas do sistema de GFP, como também em todo o sector público, quais as capacidades básicas de orçamentação que devem ser reforçadas em todos os países antes de dar início à OPR, e quais as transformações do quadro jurídico e organizacional com que a devem acompanhar.

Os contributos neste volume proporcionam uma abundância de lições práticas sobre a formulação e implementação de um OPR, e representam um acréscimo significativo à base de recursos cada vez mais alargada da CABRI sobre esta matéria.

Referências

Curristine T (2007) *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Robinson M & Last D (2009) A basic model of performance-based budgeting. *Technical Notes and Manuals* 09/01. Washington, DC: International Monetary Fund.

Shall A (2010) *Programme-based budgeting in Mauritius: A CABRI joint country case study*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative

2

IMPLEMENTAÇÃO DE ORÇAMENTOS ORIENTADOS PARA OS RESULTADOS: PRÉ-CONDIÇÕES, CO-CONDIÇÕES E CONCEPÇÃO

2.1 Pré-condições para reformas orçamentais baseadas em programas e nos resultados

Ian Lienert

Introdução

Muitos países africanos encetaram, ou estão a considerar introduzir uma ou outra forma de orçamentos-programas ou orientados para os resultados (OPR). Nalguns casos, os “defensores das reformas” têm demonstrado interesse em aplicar reformas de OPR consideradas características fundamentais das práticas orçamentais modernas. Assesores externos, financiados por doadores multilaterais ou bilaterais, também têm encorajado os países africanos a introduzir reformas de OPR já adoptadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) e supostamente transponíveis para os países africanos.

A promoção de reformas de OPR é compreensível. Durante muitos anos, os países africanos têm elaborado planos de médio prazo contendo as estratégias de desenvolvimento macroeconómico, sectorial e social do Governo. Estes documentos estratégicos de alto nível contêm os objectivos para sectores específicos, incluindo a possibilidade de consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Posto isto, é natural que se considere substituir o sistema orçamental herdado, orientado para os insumos, por um sistema de OPR dirigido para os produtos e/ou resultados de programas orçamentais específicos. Num regime de OPR, algumas metas e indicadores de desempenho (ID) podem ser ligados directamente aos ODM.

Para criar o elo entre a planificação e a orçamentação, é defendido que os sistemas de OPR em África devem estar

associados a um Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP). É possível introduzir um sistema de OPR com o objectivo exclusivo de melhorar os processos orçamentais anuais. Mas muitos países africanos estão a introduzir QDMP em simultâneo com sistemas de OPR.⁴

A introdução de um OPR e de um QDMP é uma tarefa enorme, sobretudo se ambas as reformas forem encetadas em simultâneo. Hoje, quase todos os países da OCDE apresentam estimativas de despesa às suas legislaturas e cerca de três quartos desses países incluem informação não relacionada com o desempenho financeiro nos seus documentos orçamentais (ver OECD 2007a, 2007b). Alguns dos países mais atrasados da OCDE só agora estão a iniciar tais reformas.⁵ Ademais, um terço dos países da OCDE não possuem metas nem limites de despesa plurianuais nos seus documentos orçamentais, e a orçamentação directa/por fórmulas baseada em programas (ver a Tabela 2.1.1) é aplicada em apenas alguns

4 O levantamento CABRI/OECD de 2007 sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais revelou que 15 de entre 26 países (dos quais os países anglófonos representavam cerca de 60% da amostra) incluem estimativas de médio prazo nos documentos orçamentais que apresentam à legislatura (CABRI 2009). O levantamento também revelou que uma elevada proporção de países preparam metas plurianuais mas não as apresentam à legislatura para aprovação. A maioria dos países prepara metas plurianuais a nível dos ministérios ou a nível das partidas individuais (CABRI 2009).

5 No âmbito dos programas de apoio financeiro da EU-FMI, a Grécia, a Irlanda e Portugal devem introduzir estratégias orçamentais de médio prazo e metas de despesa. Os últimos dois países estão a contemplar introduzir um regime de orçamento-programa.

sectores específicos de uns poucos países da OCDE (ver OECD 2007a, 2007b).

Face à evolução dos OPR e QDMP nos países da OCDE, as seguintes perguntas merecem resposta: Que tipo de sistema de OPR é o mais indicado para os países africanos? Quando devem essas reformas ser introduzidas? e Qual a sequência a dar à OPR e a outras reformas orçamentais? O objectivo principal deste estudo é o de identificar um conjunto de pré-condições para a implementação bem sucedida de modalidades de OPR. A secção 2 examina as diferentes modalidades de OPR e propõe que o sistema “orientado para os resultados” seja adoptado como norma para a identificação das pré-condições. A Secção 3 aborda as diferentes abordagens em relação à análise das pré-condições. Na secção 4, são propostas 17 pré-condições e identificados os actores principais nos processos orçamentais. As 17 condições prévias são provisórias e têm por objectivo estimular o debate e a pertinência, a prioridade e a compreensão das questões. Como comentário introdutório final, as ‘pré-condições’ podem ser divididas em ‘condições prévias’ e ‘co’-condições. As primeiras são acções que devem ser finalizadas antes de dar início aos primeiros passos para a introdução da OPR, enquanto que as últimas são acções que devem ser encetadas antes de serem tomados os primeiros passos rumo à introdução de um sistema de OPR. Embora esta distinção seja importante, na maioria dos casos, este estudo analisa ambos os tipos de pré-condições em simultâneo.

2. Que modalidades de OPR estão em análise?

São várias as modalidades de OPR. É evidente que as pré-condições para um sistema simplificado de OPR são diferentes daquelas exigidas no caso de sistemas mais complexos de OPR. Nos países africanos de expressão francesa, a modalidade de OPR que está em vias de ser introduzida apresenta uma certa uniformização, visto assentar no modelo de OPR aplicado na França. Em parte, isto deve-se ao facto de que os órgãos regionais da zona monetária do franco CFA - a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO) e a Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC) - emitiram Directivas especificando o modelo que deve ser aplicado (ver a secção abaixo relativa às Leis Orgânicas do Orçamento). Em parte, é resultado da formação oferecida pela França aos técnicos do orçamento dos países francófonos africanos, e a exposição quase exclusiva dos mesmos à recente experiência da França em matéria do OPR.

Em contrapartida, os países anglófonos têm adoptado uma abordagem ecléctica. Embora estudem os modelos de OPR da Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Suécia e Reino Unido, estes sistemas de OPR apresentam diferenças entre eles. Ademais, à semelhança de outros países da OCDE, estas ‘modalidades’ estão em evolução contínua (ex.: o sistema de OPR da Nova Zelândia foca nos resultados, ao invés de nos produtos, à semelhança da Austrália, cujo foco no ‘modelo comprador-provedor’ tem vindo a enfraquecer nas últimas duas décadas). Devido, em parte, às modificações introduzidas nos sistemas de OPR dos países ‘avançados’ e a falta de uniformização entre eles, é provável que os sistemas de OPR dos países anglófonos sejam mais diversificados que os dos países africanos francófonos. Nos países anglófonos, é possível que os sistemas de OPR se adaptem melhor ao disposto nas constituições nacionais e às condições institucionais e organizacionais locais.

A um nível diferente de análise, com base na experiência dos seus países membros, a OCDE identificou três modalidades de OPR, desde as menos às mais extensivas (ver a Tabela 2.1.1).

Tabela 2.1.1 Três modalidades de sistemas de OPR

Modalidade	Associação entre informação sobre os resultados e o financiamento	Resultados previstos ou efectivos	Propósito principal do processo orçamental
Apresentacional	Nenhuma associação	Metas de desempenho e/ou resultados	Prestação de contas
Orçamentos informados pelos resultados	Associação livre/indirecta	Metas de desempenho e/ou resultados	Planeamento e/ou prestação de contas
Orçamentos por resultados directos/por fórmula	Associação estreita/directa	Resultados	Dotação de verbas e prestação de contas

Fonte: OECD (2007b: Tabela 1.1)

Uns poucos países adoptaram modalidades de OPR ‘integradas’ ou ‘directas/por fórmulas’, e apenas em sectores seleccionados. Em geral, é difícil estabelecer associações estreitas entre indicadores de desempenho orçamental (ID) e dotações a programas nos orçamentos anuais (OECD, 2007). As dificuldades ligadas ao estabelecimento dessas associações são agravadas quando os produtos

dos programas governamentais são intangíveis e/ou difíceis de medir (ex: produtos dos 'regulamentos' e da 'assessoria política).

Neste estudo, a norma para a análise das condições prévias da OPR é a 'orçamentação informada pelos resultados'. Esta é a modalidade 'superior' de OPR que pode ser implantada presentemente na maioria dos países africanos. Esta modalidade de OPR corresponde, em termos genéricos, à 'modalidade básica' de OPR para países de baixo rendimento, analisada em Robinson and Last (2009).

Pré-condições em cada fase do ciclo orçamental

Embora a OPR se trate de uma reforma orçamental, não se limita às acções destinadas a melhorar a preparação do orçamento. Os orçamentos baseados em programas devem estar integrados nos sistemas nacionais de execução de orçamentos e de contabilidade, com a avaliação ex-post dos resultados ('desempenho'). Isto sugere que será útil examinar as pré-condições da OPR em cada fase do ciclo orçamental.

A pré-condição basilar: acertando nos factores básicos⁶

No ciclo orçamental, o factor mais importante é acertar nos aspectos básicos do orçamento anual. Antes de iniciar as reformas de OPR, é essencial que o sistema orçamental 'tradicional' seja preparado e executado de modo credível. Uma abordagem passa por agrupar as reformas fundamentais de gestão das finanças públicas numa 'plataforma 1' com o propósito de melhorar a credibilidade do orçamento anual. Os governos e os doadores devem concluir as acções da 'plataforma 1' antes de dar início às 'plataformas' posteriores, uma das quais seria a 'introdução de um sistema de POR' (OECD, 2006).

Uma forma de avaliar a prontidão de um país no sentido de introduzir um sistema de OPR passa pela análise dos quatro indicadores de PEFA relacionados com a credibilidade do orçamento anual, designadamente os indicadores PI-1 a PI-4.⁷ Alternativamente, poder-se-ia fixar um patamar para um conjunto abrangente de indicadores PEFA (ex.: todos os

indicadores relacionados com o ciclo orçamental: PI-11 a PI 28). Em contrapartida, os países com sistemas de GFP muito fracos devem ser encorajados a primeiro corrigir as fragilidades mais graves nos seus sistemas orçamentais anuais. A caixa contendo as características principais de uma boa GFP contém alguns elementos deste processo.

Alguns países com fragilidades generalizadas nas suas práticas de gestão do orçamento anual adoptaram medidas visando introduzir sistemas de OPR. Por exemplo, a República Democrática do Congo (RDC) introduziu uma lei em 2011 que prevê orçamentos baseados em programas e QDMP aos níveis central e provinciais/sub-provinciais nos próximos 7 anos. Face ao fraco desempenho da RDC na avaliação PEFA, o desenvolvimento de capacidades de gestão orçamental de OPR a todos os níveis do Governo constituirá um enorme desafio.

Pré-condições para cada actor no processo orçamental

Esta secção examina as pré-condições mais importantes que devem estar reunidas antes de um sistema de OPR poder ser introduzido. Examina, sucessivamente, condições prévias a serem reunidas pelo Parlamento, pelo Governo (Conselho de Ministros), pelos ministérios centrais responsáveis pelo orçamento (planeamento, orçamento e finanças),⁸ pelo ministério (ou agência) da função pública, pelos ministérios de despesa, pela instituição suprema de controlo, e pelos parceiros financeiros internacionais (doadores).

Parlamento

Condição 1: Adoptar uma nova lei orçamental

Nos países francófonos, a adopção de uma nova Lei das Finanças Públicas é uma pré-condição essencial. No sistema que herdaram da época colonial, seria inconcebível introduzir reformas antes de alterar o quadro jurídico, nomeadamente a Lei Orgânica do Orçamento (LOO). A LOO faria previsão para a entrada em vigor da nova lei após um período de transição, cuja duração é definida nas 'disposições transitórias' da lei. As LOO nos países francófonos de África especificam a estrutura apropriada

⁶ O Relatório da CABRI sobre o Ponto de Situação relativo à Orçamentação por Programas (2013, a publicar) aborda emporenho a noção de 'acertar nos factores básicos'.

⁷ O PEFA (2011) descreve o quadro para avaliar o sistema GFP de um país. Os indicadores PI-1 a PI-3 referem-se a como as receitas e as despesas dos orçamentos executados se comparam aos valores projectos na lei do orçamento anual adoptada pelo Parlamento. Os indicadores PI-4 medem os atrasos nos pagamentos.

⁸ Os mecanismos institucionais para planificação, orçamentação e finanças diferem nos países africanos, desde 'super-ministérios' que exercem todas as três funções a três ministérios distintos (ex.: RDC). Existem várias combinações de ministérios/agências. Neste artigo, um 'ministério das finanças' (MdF) indica um 'super-ministério', ou uma combinação de ministérios encarregados de todas as três funções.

Características principais da boa GFP

Seria imprudente conceder aos gestores públicos uma total liberdade em relação aos recursos enquanto não internalizarem o hábito de aplicar as finanças públicas em observância das regras prescritas. (Schick. 1998: 127).

O desenvolvimento de uma cultura de gestão que promova a adesão às regras formais, e a redução da corrupção nos processos orçamentais são características genéricas. Outras características específicas da boa orçamentação anual incluem o seguinte.

Preparação, execução, prestação de informação e auditoria fortes do orçament

- Orçamento tradicional por partidas individuais, bem preparado e executado, com poucos desvios dos planos.
- Existência de planos estratégicos de médio prazo e de quadros orçamentais.
- Previsão realista das receitas para a elaboração do quadro fiscal anual.
- nenhuns mecanismos extra-orçamentais opacos.
- Regras transparentes de contratação pública respeitadas na prática.
- Processos de execução orçamental e controlos internos claros e previsíveis, para que os fundos públicos sejam aplicados para os propósitos previstos.
- Boa gestão e planos de caixa das finanças públicas, incluindo o controlo pelo Ministério das Finanças de todas as contas bancárias públicas, num único sistema de tesouro.
- Informação fiscal mensal disponibilizada atempadamente e com a cobertura e qualidade adequadas. Publicação de dados fiscais – resultados efectivos comparados com os montantes orçamentados – no portal do ministério das finanças.
- Conciliação periódica dos dados bancários e contabilísticos.

- Auditoria externa, incluindo a publicação oportuna do relatório de auditoria sobre as contas consolidadas e acompanhamento das recomendações de auditoria pelo parlamento.

Bom controlo fiscal

- Poucas deficiências nos sistemas de administração tributária, incluindo níveis baixos de corrupção, abuso e uso indevido de isenções fiscais; nenhuma interferência política e capacidades adequadas.
- Um baixo nível de evasão fiscal tanto no sector formal como informal, para pequenos e grandes contribuintes.
- Uma cultura de pagamento de impostos, implantada com recurso à aplicação de penalidades e campanhas de sensibilização.
- Mecanismos transparentes para a tributação dos recursos naturais (regras inequívocas relativas a contratos, royalties, informação sobre o fluxo e uso de receitas, etc.).

Gestão eficaz dos recursos externos, da dívida pública e dos activos financeiros

- A ajuda deve estar contabilizada no orçamento por intermédio de uma gestão harmonizada da mesma. Há que evitar utilizar sistemas múltiplos (os parceiros de desenvolvimento têm um papel importante, ao fornecer aos governos informação abrangente, oportuna e fiável sobre as autorizações orçamentais e desembolsos de ajuda).
- Boa gestão da dívida pública, com um enquadramento jurídico bem definido e uma estratégia de médio prazo relativa à dívida, mandatos claros para a emissão de dívida, e uma gestão adequada do risco para as garantias de dívida.
- Política de dívida harmonizada com as políticas macroeconómicas e fiscais.
- Registos e relatórios correctos da dívida pública, passivos contingentes e activos financeiros.

Fonte: CABRI (2011); CABRI, AFROSAI & ATAF (2011)

(com programas como a unidade de voto pelo Parlamento) e, na documentação do orçamento anual, os ID necessários. Muitos países francófonos africanos são guiados pelas directrizes para LOO emitidas pela UEMAO e a CEMAC.

Em contrapartida, embora os países anglófonos possam considerar a adopção de uma nova lei das finanças públicas (LFP) antes de introduzir um sistema de OPR, na prática a reforma pode ser encetada antes de alterar a LFP vigente. Nesses países, uma nova Lei das Finanças Públicas seria uma pré-condição facultativa. As novas disposições podiam prever um formato diferente para as estimativas de despesa do orçamento anual (por produto ou resultado), ou até novos requisitos de informação ex-ante e ex-poste em relação aos objectivos e ao desempenho do orçamento.

Os países francófonos e anglófonos têm abordagens muito diferentes no que respeita à importância da lei e ao papel do parlamento na aprovação das 'regras' dos sistemas de OPR. As leis relativas ao orçamento apresentam diferenças substanciais. Nos países francófonos, as LOO estão fortemente orientadas para a elaboração do orçamento e a aprovação do orçamento pelo parlamento (incluindo uma lei relativa à execução do orçamento). Nos países francófonos, ao adoptar a LOO, o parlamento determina o formato das dotações orçamentais anuais - por unidades administrativas e carácter económico (a nomenclatura 'clássica' do orçamento) ou por programa.

Em contrapartida, as leis de finanças públicas dos países africanos de expressão inglesa estão fortemente orientadas para a execução do orçamento e prestação de contas. Nalguns casos, a LFP também prevê a auditoria externa. As leis de finanças públicas conferem ao governo, na pessoa do Ministro das Finanças, a responsabilidade por definir o formato das estimativas orçamentais. Por exemplo, nos termos do artigo 5 (1) (b) da Lei das Finanças Públicas de 2011 da Tanzânia, cabe ao ministro 'aconselhar o Governo sobre o total dos recursos a serem afectados ao sector público, e o nível adequado de recursos a serem afectados aos programas individuais nesse sector'.⁹ Embora a lei faça referência a 'programas individuais', as estimativas de despesas anuais são ainda adoptadas pelo parlamento da Tanzânia usando as tradicionais categorias 'correntes' e 'de desenvolvimento'. Isto é porque a escolha da estrutura das dotações e o timing da introdução das mesmas foram delegadas ao Ministro das Finanças.¹⁰ Essa delegação não existe na LOO dos países francófonos.

9 Ver <http://bunge.parliament.go.tz/PAMS/docs/6-2001.pdf>

10 Ao contrário das LOO nos países francófonos, a Lei das Finanças Públicas da Tanzânia não contém Disposições Provisórias que prevêem a aplicação progressiva de várias partes da lei.

Condição 2: 'Apropriação' do sistema de OPR pelo Parlamento e capacidade mínima no parlamento para a análise do orçamento

Um sistema de OPR fornece informações sobre os objectivos e metas de desempenho relativos a cada programa de gastos. Mas se a legislatura preferir um orçamento por partidas individuais - sobretudo se os deputados possuírem a competência para efectuar despesas nos seus círculos eleitorais - o sistema de OPR não atingirá os seus objectivos de reafecção (conforme se tem verificado nos Estados Unidos da América).¹¹ Além disso, o propósito de fornecer informações relacionadas com os resultados aos deputados é para permitir que aqueles que tomam decisões em relação ao orçamento possam reafectar as verbas previstas (na eventualidade dos poderes de alteração do orçamento o permitirem) para programas onde o desempenho e os resultados em relação ao valor empregue sejam maiores. Com esta finalidade, os parlamentos precisam de serviços de apoio para analisar a proposta de orçamento anual do Governo. Neste contexto, um Escritório Parlamentar do Orçamento (EPO), seria útil, mas a criação de um EPO não deve ser vista como um pré-requisito para OPR.

Conselho de Ministros

Condição 3: 'Apropriação' do sistema de OPR pelo Governo, preferivelmente com um 'defensor de reforma' a nível político

Para a OPR ser bem sucedida, a maioria dos ministros no Conselho de Ministros devem ser sensibilizados em relação aos propósitos, vantagens e custos da OPR em comparação à manutenção do sistema orçamental 'clássico'. Para alguns ministros, a OPR é um assunto de ordem técnica enquanto que outros podem defender que as despesas associadas à 'soberania' ou à 'segurança nacional' devem ser excluídas das responsabilidades acrescidas de defender os resultados anuais de despesa perante o parlamento, conforme exige o sistema de OPR. Por estas razões, há que envidar esforços no sentido de convencer as autoridades políticas que o sistema de OPR é de interesse nacional, e que se destina a assegurar uma melhor afectação dos escassos recursos orçamentais. Um 'defensor de reforma' forte no Conselho de Ministros é extremamente útil. Nas Maurícias, por exemplo, o

11 Embora informação e ferramentas de desempenho tenham sido utilizadas para melhorar a eficiência nas agências federais do Governo, a utilização de informação sobre os resultados pelo Congresso tem sido muito limitada (Shea 2008).

Primeiro Ministro prestou o apoio pessoal e convidou vários antigos ministros de países que haviam implementado a OPR para conversarem com o Conselho de Ministros (Ba 2010). Esta foi uma forma prática de obter o empenho político para com o novo sistema. No Mali, um Director do Orçamento e um Ministro das Finanças foram os 'defensores da reformas'; na Etiópia, foi o Ministro das Finanças, impulsionado pelo Primeiro Ministro (Robinson & Last 2009).

Unidade/direcção responsável pela planificação estratégica económica e orçamental

Condição 4: Um quadro macro-fiscal abrangente, com objectivos fiscais a médio prazo e projecções fiáveis, especialmente para o orçamento anual

Atendendo a que um orçamento baseado em programas procura reflectir uma afectação óptima de recursos, é importante que todos os recursos - receitas obtidas no país, apoio orçamental externo e ajuda a projectos - sejam incluídos no orçamento anual e no quadro orçamental a médio prazo (QOMP). Todas as receitas e despesas extra-orçamentais devem ser incluídas no quadro geral fiscal. Devem ser estabelecidas metas de médio prazo para os principais agregados fiscais, tais como o défice fiscal global (com e sem subsídios) e as despesas agregadas (incluindo as despesas da reserva de contingências). As regras fiscais são úteis, mas não essenciais. As metas e prioridades de despesa da lei orçamental anual devem estar mais bem detalhadas do que no QDMP e devem estar bem descritas na documentação do orçamento anual. Estas características servem de base para a descrição programa a programa do orçamento anual, uma vez introduzida a OPR. A contabilização da ajuda externa no orçamento continua a representar um desafio importante para a abrangência orçamental nos países africanos.¹²

Um sistema orçamental baseado em programas não precisa necessariamente de ser acompanhado de projecções de médio prazo para cada programa orçamental (ou seja, QDMP assentes em programas). Embora as projecções possam ser úteis, quando a estabilidade macro-fiscal não é alcançada e o QOMP muda substancialmente de ano para ano - por motivo de choques externos, incertezas quanto à entrada da ajuda externa, subdesempenho das receitas, ou subestimação

¹² Ver conclusões da CABRI sobre a Contabilização da Ajuda no Orçamento (www.cabri-sbo.org).

de despesa - as projecções orçamentais de médio prazo não oferecem certeza para o financiamento de programas de despesa num horizonte temporal de 3-4 anos. Até o quadro macro-fiscal atingir a estabilidade, os QDMP podem ser vistos como uma pré-condição óptima para a introdução de um OPR.

Condição 5: Um orçamento anual que integra a despesa corrente e a despesa de capital (funções de orçamentação e de planificação)

As dificuldades associadas à separação dos orçamentos correntes e de desenvolvimento (ou correntes e de investimento) são bem conhecidas.¹³ A integração dos dois orçamentos é uma pré-condição para a implantação de um sistema de OPR, pois este exige que os gestores de programas assumam responsabilidade pela preparação e execução de toda a despesa relacionada com os seus programas - tanto correntes como de capital. Idealmente, devem ser abordadas cada uma das quatro dimensões da integração orçamental - legislativa, institucional, apresentacional e administrativa (ver Webber 2007). Na prática, uma abordagem pragmática podia ser adoptada, dada a dificuldade política de assegurar a integração institucional. Nos países onde existe uma multiplicidade de ministérios sectoriais, é necessário que haja colaboração e integração. Por exemplo, até recentemente, no Níger, havia cinco ministérios distintos responsáveis pela agricultura e o desenvolvimento rural. Face à fragmentação institucional, é muito difícil elaborar e executar programas orçamentais compatíveis com a estratégia do sector.

No que toca ao aspecto 'apresentacional' da integração orçamental, a possibilidade de integrar os documentos de planificação estratégica é outro aspecto que deve ser estudado antes, ou durante a implantação da OPR.

Unidade/direcção responsável por preparar o orçamento anual

Condição 6: Criar um Comité de Reforma Orçamental e/ou uma unidade de reforma especializada

A decisão de avançar para um sistema de OPR deve ser acompanhada de um plano forte e uma orientação decisiva. Pode ser necessário criar duas comissões de reforma: uma a nível político (presidida, por exemplo, pelo Ministro das Finanças), que tomaria decisões de alto nível (ex.: aprovar a nova estrutura dos programas no orçamento

¹³ A fragmentação e outros aspectos pertinentes são discutidos em CABRI (2005).

anual e nomear gestores de programas).¹⁴ Competiria ao comité 'político' aprovar os planos detalhados formulados por um segundo comité, ou unidade especializada, na direcção do orçamento do ministério das finanças. Este comité ou unidade seria a força motriz das reformas: formulando os detalhes da estratégia de reforma, os passos de implementação e os aspectos de carácter técnico (ver a Condição 7 abaixo).

Condição 7: Planear um período de introdução progressiva do sistema de OPR

Antes da introdução do OPR, o comité ou unidade de reforma deve preparar uma estratégia para a introdução progressiva, com planos de acção anuais e marcos a serem alcançados. Estes podem incluir:

- *Preparação de notas de orientação* que definem e explicam conceitos novos (programas, subprogramas, resultados, produtos, indicadores de desempenho, etc.) aos funcionários públicos que executam as reformas, especialmente os gestores do orçamento nos ministérios e agências de despesa.
- *Propor mudanças na documentação do orçamento* (incluindo a proposta do orçamento, relatórios de execução orçamental e relatórios anuais de resultados) compatíveis com o novo enquadramento jurídico, estratégia orçamental e prioridades de despesa do governo
- *Ajudar os ministérios de despesa a prepararem-se para as reformas*, incluindo a identificação e nomeação de gestores de programas orçamentais, e orientar os ministérios ao elaborarem programas, sub-programas e actividades para os seus ministérios.
- *Decidir se é preferível uma implantação gradual ou uma abordagem 'big bang'*. Visto a introdução da OPR exigir uma reforma complexa que impõe várias novas exigências e responsabilidades aos ministérios e agências do Governo, é importante não ser demasiado ambicioso. Normalmente, a implementação é um processo moroso.¹⁵ Numa fase piloto, alguns países podem optar por introduzir a OPR nalguns ministérios piloto antes de a alargar para todos os ministérios. Até neste caso, convém preparar, adoptar e executar o orçamento anual tanto na modalidade tradicional

¹⁴ Como alternativa à criação de um comité a nível político, todas as decisões políticas relativas à OPR podem ser tomadas pelo conselho de ministros.

¹⁵ As Maurícias, que optou por uma abordagem 'big bang' ao introduzir o seu sistema de OPR, é uma excepção. Em parte, isto foi graças ao impulso muito forte dos 'defensores da reforma' e, em parte, devido à capacidade de gestão razoável dos ministérios de despesa no sentido de implementar as reformas de OPR.

como por programas, a título de experiência durante pelo menos um exercício fiscal.¹⁶

- *Adaptar o ritmo de implementação à capacidade de gestão nos ministérios da despesa*. Os países francófonos estão em desvantagem, no sentido que herdaram um sistema de gestão do orçamento altamente centralizado. Por esta razão, os ministérios de despesa desempenham um papel inferior na gestão do orçamento.¹⁷ Tendo em conta a fraca capacidade de gestão orçamental dos ministérios, é possível que os países francófonos queiram introduzir o OPR ao longo de um período prolongado (talvez dez anos).¹⁸
- *Redefinição dos papéis e responsabilidades dos ministros, chefes de ministérios de despesa e gestores de programas orçamentais*. Esses novos papéis e responsabilidades podem ser especificados em regulamentos que complementam as disposições nas novas LOO ou LFP.
- *Preparação de materiais de formação e promoção de seminários/cursos de formação* para familiarizar todos os intervenientes governamentais e parlamentares, não apenas os funcionários dos ministérios de despesa que irão executar o sistema de OPR.
- *Adaptação do sistema informatizado*. Para introduzir a OPR, há que adaptar os actuais sistemas informatizados de gestão de orçamento, sobretudo nos ministérios de despesa e planear e adquirir novos hardwares e softwares, se necessário.

Condição 8: Reforçar as responsabilidades de gestão orçamental dos ministérios de despesa

Antes de introduzir a gestão orçamental orientada para os resultados, os ministérios devem adquirir experiência na gestão dos seus próprios orçamentos. Isto é mais fácil em

¹⁶ Alguns países (como o Mali) ficaram parados aqui. As dotações do OPR estão contidas num anexo da lei do orçamento anual, que continua a ser adoptada de acordo com a nomenclatura orçamental 'clássica'.

¹⁷ A gestão do orçamento em países francófonos africanos é até mais centralizada do que na França, onde os ministérios de despesa há muito que desempenham as tarefas de Ordonnateurs. Não obstante isto, a França levou cinco anos a planear e introduzir o seu sistema de OPR.

¹⁸ O Mali começou a introduzir a OPR em determinados ministérios em 1997 (Last & Robinson, 2009, p. 11). Passados mais de dez anos, a lei orçamental anual adoptada pela Assembleia Nacional não estava preparada em formato programa. Em parte, o atraso na plena implementação da OPR nalguns países francófonos na África ocidental foi provocado pela hesitação em adoptar a OPR antes de ser finalizada a Directiva a UEMOA relativa às leis do orçamento em 2009.

países africanos anglófonos, onde os 'gestores do orçamento' - normalmente os chefes de ministérios de despesa - são responsáveis pela elaboração e execução dos seus orçamentos e prestam contas a uma comissão parlamentar (Lienert 2003). As medidas que podem ser tomadas para reforçar a gestão do orçamento por parte dos ministérios incluem:

- Nomeação de gestores do orçamento por programas e definição explícita das responsabilidades dos mesmos. Se necessário, novas relações 'contratuais' entre os ministros responsáveis pelos resultados e os gestores de programas responsáveis pelos produtos (mensuráveis) terão de ser estabelecidas a nível governamental, através de novos decretos esclarecendo a delegação de poderes e de prestação de contas das linhas hierárquicas.
- Preparar os ministérios de despesa para poderem fazer projecções de programas orçamentais com base no custo exacto dos insumos, utilizando a classificação 'antiga' da despesa orçamental.
- Preparar e utilizar mapas remissíveis, que demonstrem a despesa de acordo com ambos os sistemas novo e antigo de classificação.
- Preparar os ministérios/agências a administrar os OPR, executar os seus orçamentos por programas e preparar relatórios anuais de execução para apresentação ao Parlamento (e ao público).

Condição 9: Estabelecer limites máximos significativos de despesa no início do processo de preparação do orçamento anual e assegurar que sejam cumpridos durante a execução do orçamento

Os processos de preparação e execução tradicionais do orçamento exigem disciplina e cumprimento dos limites decididos pelo Conselho de Ministros no início da preparação do orçamento. Caso contrário, os problemas relacionados com o incumprimento dos limites de despesa, e com a reafecção pouco transparente das despesas, e recurso frequente a leis orçamentais rectificativas continuarão a registar-se no âmbito de um sistema de OPR.

Condição 10: Examinar do calendário para a preparação do orçamento anual e rever, se necessário

Um sistema de OPR, para funcionar bem, exige mais informações do que um sistema orçamental tradicional. Além das estimativas financeiras, são necessários indicadores não financeiros do desempenho futuro. A preparação de metas de desempenho significativas

relacionadas com as projecções orçamentais também é mais morosa. Com a devolução da responsabilidade pelo orçamento aos ministérios da despesa, o 'ministério' ou 'd direcção geral' do orçamento passa a desempenhar um novo papel - o de 'questionar' as estimativas apresentadas pelos ministérios de despesa. Nos países africanos de expressão inglesa, este papel há muito que tem vindo a ser desempenhado pelos ministérios das finanças no âmbito dos orçamentos tradicionais, mas é uma função nova para as direcções do orçamento nos países francófonos, que frequentemente desempenhavam um papel preponderante na preparação de estimativas orçamentais dos ministérios de despesa. Em ambas as regiões, para justificar as estimativas de despesa baseadas em programas, é possível que seja necessário mais tempo para esclarecer os aspectos orçamentais aos níveis técnico e político. Uma segunda razão pela revisão do calendário de preparação do orçamento prende-se com o facto que um debate pré-orçamental no parlamento tem sido frequentemente introduzido junto com os sistemas de OPR.

Unidades / direcções responsáveis pela execução do orçamento anual e pela gestão de caixa

Condição 11: Assegurar que os controlos de despesa funcionam bem

Um sistema 'clássico' de orçamentação deve ser bem executado antes da introdução de um sistema de OPR. Com essa finalidade, o sistema de controlo da despesa deve funcionar bem, o que passa por:

- controlar as despesas autorizadas;¹⁹
- respeitar os processos de contratação pública (sem corrupção na contratação pública);
- verificar os bens e serviços prestados (as quantidades e os preços são registados correctamente sem sobre-facturação ou sub-entrega);
- reduzir os processos de despesa excepcional ou de 'emergência' e não abusar deles (por exemplo, os adiantamentos em dinheiro não são utilizados para propósitos diferentes aos que se destinam); e
- assegurar que os pagamentos são efectivamente feitos aos beneficiários finais, na íntegra e oportunamente.

¹⁹ Khemani and Radev (2009) fornecem orientações para um sistema sólido de controlo de autorizações orçamentais.

Condição 12: Os mecanismos de gestão de caixa e de banca devem ser eficazes e transparentes

É também importante que a gestão de caixa associada à orçamentação 'clássica' seja credível e que não se registem atrasos no pagamento devido ao abuso dos procedimentos de execução orçamental ou fraco planeamento das necessidades de caixa. Caso contrário, os mesmos problemas surgirão no âmbito de um sistema de OPR. Iguualmente, se transacções financeiras não transparentes forem executadas à margem do sistema de conta única do tesouro no sistema orçamental clássico, a introdução da OPR não vai resolver o problema da despesa extraorçamental.²⁰ Idealmente, essa despesa deve ser incluída num programa orçamental no âmbito da OPR. Valores excessivos em numerário, e diferenças de receitas/despesas nas demonstrações contabilísticas e nos extractos bancários continuariam a registar-se. Nalguns países africanos, essas diferenças são significativas.

Condição 13: Resolver as fragilidades dos sistemas contabilísticos e fiscais públicos e adaptar os sistemas de contabilidade pública para fazer face às reformas de OPR

Os atrasos ou qualidade e cobertura inferiores das contas mensais e anuais no sistema orçamental 'clássico' não vão desaparecer quando a OPR for introduzida. Neste domínio, existem dois conjuntos de pré-requisitos:

- *melhorar o sistema contabilístico existente* (p. ex.: qualidade, relatórios mensais elaborados oportunamente; relatórios anuais adequados, abrangentes e oportunos; e, nos países francófonos, contas encerradas na data prevista por lei); e
- *preparar o sistema contabilístico de modo a registar os OPR* – incluindo a necessidade de seguir a estrutura programática nos dados de execução orçamental e relatórios fiscais; se necessário, modificar as normas contabilísticas; melhorar as capacidades contabilísticas; e esclarecer as funções do escritório de contabilidade central do MdF, as redes de contabilidade pública (países francófonos) e dos contabilistas nos ministérios sectoriais (países anglófonos) para a preparação de contas baseadas em programas e contas anuais consolidadas.

²⁰ O TSA é um sistema de contas bancárias públicas, cuja conta principal é a única conta aberta junto do Banco Central e na qual são efectuados todos os movimentos e despesas, normalmente através de contas transitórias (junto do banco central ou bancos comerciais), e cujo saldo é remetido a zero no fim de cada dia de trabalho. Para orientações sobre boas práticas, consultar Pattanayak and Fainboim (2011).

Unidade/direcção responsável pela gestão centralizada dos recursos humanos

Condição 14: Fazer preparativos para delegar a gestão dos recursos humanos, sobretudo os aspectos relacionados com as finanças públicas, aos ministérios

O sistema de OPR transfere a responsabilidade pela gestão do orçamento para os ministérios, que também podem ser autorizados a escolher os recursos ao seu dispor, como o número de efectivos e os níveis de remuneração.²¹ A inflexibilidade na gestão dos recursos humanos reduz a liberdade dos gestores do orçamento de escolher os insumos mais indicados para alcançarem os objectivos orçamentais. Nos países africanos, onde a remuneração da função pública e as normas relativas à promoção são normalmente baseadas nos anos de antiguidade, em vez de no desempenho, e as estruturas hierárquicas internas podem ser bastante rígidas, seria útil flexibilizar essas normas antes de introduzir as reformas de OPR. Alguns aspectos relacionados com a gestão dos recursos humanos podem ser delegados aos ministérios de despesa, desde que estes reúnam as capacidades necessárias para efectuar essa gestão.

Ministérios de despesa

Condição 15: Desenvolver a capacidade dos ministérios de despesa no sentido de elaborarem OPR, controlar a execução dos mesmos e preparar relatórios sobre os resultados anuais

O bom funcionamento de um sistema de OPR depende, em grande parte, da capacidade das agências de despesa de utilizar orçamentos baseados em programas para articular as prioridades de política e a despesa, e escolher entre as prioridades. Embora as capacidades sejam reforçadas pela prática, a implementação de um sistema de OPR deve prever condições e apoio para os ministérios poderem desenvolver estratégias sectoriais ou ministeriais, definir os resultados, os produtos, as acções, os projectos e os insumos, preparar estruturas

²¹ Alguns países com sistemas altamente descentralizados de POR (por exemplo, os países escandinavos) têm vindo a liberalizar o controlo central sobre os recursos humanos e têm introduzido incentivos para incentivar a transformação do comportamento dos funcionários públicos, assim procurando instalar uma mentalidade de gestão do desempenho ou dos resultados. Confrontados com alguma resistência à delegação da gestão dos recursos humanos, alguns países da OCDE (França) não delegaram toda a responsabilidade pela a gestão dos recursos humanos aos ministérios de despesa.

programática preparar informações sobre os resultados dos programas. Esta capacidade *ex-ante* deve ser apoiada por responsabilidades e capacidades intercalares e *ex-post*, como esclarecimento sobre a responsabilidade pela gestão do orçamento, a delegação de responsabilidade e o alcance e carácter da supervisão e controlo do ministério das finanças, bem como a modificação dos relatórios sobre os resultados orçamentais de modo a obrigar os ministérios/sectores a explicar porquê os resultados foram melhores ou piores do que previsto.

o orçamento por resultados afecta directamente a disciplina fiscal em geral. Tendo em conta estes resultados, e o facto que os sistemas de OPR em países 'avançados' ainda estão em evolução, a comunidade de doadores deve tomar precauções antes de promover a aplicação de OPR em países de baixo rendimento com uma fraca capacidade para implementar essas reformas complexas. A primeira prioridade reside em desenvolver uma mentalidade de desempenho na gestão do orçamento.

Instituição Suprema de Controlo

Condição 16: Desenvolver as capacidades do escritório de auditoria externa

A pré-condição principal é de assegurar que o gabinete de auditoria externa (ou tribunal de contas) possui capacidades adequadas para executar uma auditoria financeira das contas anuais, apontar as deficiências nos processos de execução do orçamento, e recomendar mudanças pertinentes. A capacidade de cada ministério de preparar auditorias de desempenho não é uma pré-condição para a OPR, mas pode ser desenvolvida depois de o regime de OPR ser adoptado. Porém, um primeiro passo para o desempenho da auditoria é exigir que o auditor externo faça o controlo da integridade da informação relativa ao desempenho.²²

Doadores multilaterais e bilaterais

Condição 17: Os doadores devem promover os sistemas de OPR e a aplicação dos mesmos em países africanos com alguma circunspecção

Nos países da OCDE, a OPR está longe de ser universal. Por exemplo, a Alemanha ainda não iniciou esta reforma, embora realize avaliações das políticas de despesa (isto podia ser considerado uma característica essencial de um sistema de OPR). Apenas oito - menos de metade - dos países do G20 aprovam os seus orçamentos anuais, utilizando uma classificação por programas (ou equivalente).²³ A OCDE (2007b) relata que: de acordo com a OPR, a melhoria da gestão dos programas e da eficiência tem-se limitado a ministérios e agências seleccionados; apenas alguns países utilizam as informações de desempenho para a reafecção do orçamento; e não existem provas para apoiar a tese de que

²² Esta foi a abordagem adoptada nas Maurícias. Ver Ba (2010).

²³ Estes países são: Austrália, Brasil, França, Itália, Japão, Coreia, África do Sul e Reino Unido.

Referências

- Ba H (2010) Programme-based budgeting: Experiences and lessons from Mauritius. In CABRI *Good financial governance: Towards modern budgeting*. Relatório do 6º Seminário Anual da CABRI. Disponível em: <http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40>.
- CABRI (2005) *Managing complexity: From fragmentation to co-ordination*. Relatório do 2º Seminário Anual da CABRI. Disponível em: <http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40>.
- CABRI (2009) *Budget practices and procedures in Africa, 2008*. Collaborative African Budget Reform Initiative and African Development Bank, Março. Disponível em: www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents.
- CABRI (2011) *Declaration on good public financial governance*, Março. Disponível em: <http://cabri-sbo.org/index.php?Itemid=40>.
- CABRI, AFROSAI & ATAF (2011) *A status report on good financial governance in Africa*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative. Disponível em: www.cabri-sbo.org/en/programmes/goodfinancialgovernance.
- Khemani P & Radev D (2009) *Commitment controls*. Notas Técnicas e Manuais do FMI, TNM/09/04. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Lienert I (2003) *A comparison of two public financial management systems in Africa*. IMF Working Paper 03/2. Washington DC: International Monetary Fund.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006) *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, Volume 2. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>.
- OECD (2007a) *Survey of budget practices and procedures* (OECD countries). Disponível em: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.
- OECD (2007b) *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pattanayak S & Fainboim I (2011) *Treasury single account: An essential tool for government cash management*. Notas Técnicas e Manuais do FMI, TNM/11/04. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- PEFA (2011) *Public financial management performance measurement framework*. Washington DC: Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFEng-finalSZ.pdf>.
- Robinson M & Last D (2009) *A basic model of performance-based budgeting*. Notas Técnicas e Manuais do FMI 09/01. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.
- Schick A (1998) Why most developing countries should not try New Zealand reforms, *World Bank Research Observer* Vol. 13, No. 1. Washington DC: Banco Mundial.
- Shea RJ (2008) Performance budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting* 8(1). Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/42/60/43411061.pdf.
- Webber D (2007) Integrating current and development budgets: A four-dimensional process. *OECD Journal on Budgeting* 7(2). Disponível em: www.oecd.org/dataoecd/41/46/43411965.pdf.

As condições necessárias podem depender de quem exige a reforma

Ed Hedger

A lista de requisitos e condições comumente apresentada para a orçamentação orientada para os resultados é longa e de difícil consecução pela maioria dos países. Significa isto que, nos países africanos, devemos descartar a ideia? A resposta depende de quem exige a reforma – se for apenas os doadores externos, então a resposta pode ser positiva; se forem os actores políticos superiores, então talvez não.

Uma definição formal da orçamentação por programas e da orçamentação orientada pelo desempenho ou resultados seria a seguinte:

A orçamentação orientada para os resultados trata-se de 'um mecanismo e processo de financiamento do sector público concebido para estreitar a articulação entre o financiamento e os resultados através do recurso sistemático a informação formal sobre o desempenho, com o objectivo de melhorar a eficácia técnica e da dotação de recursos para a despesa pública. (Robinson 2007)

A orçamentação por programas pode ser considerada um subconjunto que consiste 'numa classificação da despesa baseada nos objectivos; e utilização sistemática de informação sobre o desempenho para informar as decisões sobre as prioridades orçamentais entre os diversos programas'. (Robinson 2007)

Mas existem várias modalidades e graus de orçamentos-programas orientados para os resultados. Digamos que estamos preocupados com a utilização de informação sobre o desempenho para efeitos orçamentais, ou seja, pretendemos utilizar a informação sobre o desempenho para melhorar a eficiência e a eficácia da despesa. Dois aspectos interligados, embora distintos, estão associados aos orçamentos orientados para os resultados: uma melhor priorização da despesa (associada à eficiência alocativa ou afectação estratégica de recursos); e uma melhor eficácia dos programas (associada à eficácia operacional). Suponhamos ainda que estamos

preocupados com ambos estes aspectos e que pretendemos adoptar os orçamentos orientados para os resultados para promover ambos estes objectivos.

Regressando à questão das pré-condições mais plausíveis para os orçamentos orientados para os resultados, como podemos definir, categorizar e reconhecer-las? Para esta finalidade, os factores de sucesso podem ser divididos em três grupos: político e governação; técnico e burocrático; e factores externos.

Factores de carácter político e de governação

- O empenho, pelo executivo político, no sentido de primar pelos resultados no que respeita à implementação das prioridades políticas e reformas associadas (notavelmente, pelo presidente ou pelo primeiro-ministro e ministro das finanças) é um sine qua non para a introdução da orçamentação orientada para os resultados. Uma manifestação disto são os mecanismos institucionais como comités parlamentares, o que nem sempre significa um empenho para com estas reformas exactas, mas sugere pelo menos um empenho para com a implementação das políticas indicadas.
- Um conjunto identificável e credível de prioridades políticas, tipicamente incluídas num quadro político. Sem isto, é difícil todos os actores contemplarem melhoramentos na priorização da despesa e de as associar aos indicadores de resultados em prol de um objectivo geral. As estratégias (de desenvolvimento) lideradas pelos doadores não substituem os enquadramentos gerais necessários para a aplicação bem sucedida de orçamentos orientados pelos resultados. Igualmente, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, sobretudo nos Estados frágeis, não podem substituir as prioridades lideradas pelo governo.

Factores de carácter técnico e burocrático

- Um factor crucial de uma perspectiva técnica é o controlo razoável do orçamento, que passa por um limite orçamental geral e talvez limites a nível sectorial ou ministerial. Até se pode afirmar que este, em si, constitui um elemento do orçamento orientado para os resultados.

- O processo orçamental e a implementação do orçamento devem revestir-se de credibilidade, para assegurar uma correspondência razoável entre as dotações orçamentais originais e a despesa efectiva. A menos que o orçamento represente uma previsão razoável da despesa e que seja visto como um instrumento de qualidade, um processo de preparação assente em quadros políticos e informação sobre os resultados não será credível. Isto está estreitamente ligado ao factor de empenho político.
- Outro factor fundamental é a capacitação e motivação dos quadros, sobretudo dos técnicos do gabinete do orçamento. Os quadros do ministério das finanças devem primar pela análise orçamental e de políticas, adoptar uma nova perspectiva a respeito da informação fornecida e desempenhar uma 'função de contestação' perante os diversos ministérios. Isto exige capacidades adicionais, e motivação. Uma co-condição deste elemento é, como evidente, que os ministérios sectoriais estejam dotados de capacidades correspondentes. É importante que o ministério das finanças esteja dotado dos quadros correctos, mas sem sobrecarregar estes quadros com as tarefas dos quadros dos ministérios individuais. Isto, por vezes é um mecanismo de compensação perante a ausência de capacidades, mas este tipo de reforma num país incide prioritariamente nos sectores e, por conseguinte, exige uma capacidade correspondente para ser bem sucedida.
- O último factor de ordem técnica que não pode ser descurado é a disponibilidade de dados desagregados de qualidade suficiente sobre a despesa orçada e a efectiva (independentemente na classificação que se lhe dê), bem como sobre os serviços prestados.
- Um outro factor importante é a disponibilidade de informação sobre fluxos 'não tradicionais' de ajuda/ investimento para os sectores (por exemplo, da China). Sem toda esta informação, alguns sectores - designadamente o das infra-estruturas - podem não ficar sujeitos ao processo apropriado e afectação de recursos ou podem não ficar vinculados à mesma disciplina de desempenho.

Quais são as outras condições úteis, desde que sejam exequíveis? A lista que se segue contém reformas e condições complementares no sector público:

- classificação por programas no orçamento;
- quadros orçamentais de médio prazo; e
- outros - estratégias sectoriais, tectos orçamentais para os sectores/ministérios, revisão da lei orgânica das finanças públicas, auditoria externa, parlamentares activos e revisão sistemática dos programas.

Os países que encetam reformas de orçamentos-programas sem que estas condições estejam reunidas correm vários riscos, incluindo o desperdício do empenho político, já escasso, e das capacidades burocráticas, bem como o risco da perda de credibilidade.

Mas, não obstante a ambição e os riscos, há quem defenda que a orçamentação orientada para os resultados se coaduna com a abordagem de 'acertar primeiro nos elementos básicos' no que respeita a Gestão das Finanças Públicas (GFP). Resta saber se apresenta o potencial para iniciar e incutir um círculo virtuoso, ou seja, uma dinâmica positiva de reforma que imprima uma cultura de maior desempenho e disciplina de GFP. Há que reflectir sobre as seguintes questões essenciais para a implementação da reforma de GFP:

- O que é necessário para encetar reformas?
- O que é necessário para implementar as reformas, para começar a tirar o máximo partido das reformas, uma vez implementadas?
- Como sabemos se fomos bem sucedidos? Qual é um objectivo razoável para a implementação de orçamentos por programas? Quando é que 'bom' é suficiente?

Referência

Robinson M (2007) *Public sector performance budgeting: Linking funding to results*. Washington DC: IMF.

Factores externos

- Um factor externo desejável seria a ausência de prazos e metas (pouco realistas) da parte dos doadores. As provas revelam que as reformas prescritas com base em 'modelos de melhores práticas' externos, acompanhadas de condicionalismos e ligadas aos fluxos de ajuda não são bem sucedidas. Isto não quer dizer que os actores externos não contribuam de forma positiva, mas há que reconhecer que a força motriz da reforma deve residir no próprio país.

Q&A: Reforma visando a orçamentação-programas orientada para os resultados no contexto da transição sul-africana

Quais foram as condições prévias para a reforma de orçamentação-programas na África do Sul? Kay Brown partilha as suas opiniões.

PQuais foram as condições políticas e administrativas consideradas importantes na África do Sul para apoiar a reforma?

RA transformação para a orçamentação-programas orientada para os resultados (OPOR), iniciada no orçamento de 1999 foi um ponto de partida para uma série de reformas que levaram à modernização do enquadramento orçamental da África do Sul. As reformas foram agilizadas pelo contexto geral de transformação que caracterizou a transição democrática e a Constituição de 1996. A necessidade inequívoca de controlar a dotação de verbas, dotar os serviços sociais de financiamento e dar primazia no orçamento ao financiamento equitativo de serviços para todos os sul-africanos foram as condições políticas e técnicas que impulsionaram as reformas. A nível intra-sectorial ou intra-partidas, a OPOR permitiu-nos também melhor interrogar os elementos basilares em relação às prioridades de despesa, permitindo-nos ir além da mera proporção do orçamento gasta em cada prioridade. Neste contexto, a reforma de OPOR foi liderada pelo ministro das finanças e gozou de apoio político geral.

PQue factores técnicos e burocráticos foram críticos para o progresso registado na África do Sul? Será que estes representaram condições prévias, ou foram importantes para desenvolver à medida que a reforma ia avançando?

RForam vários os factores técnicos e burocráticos interrelacionados que apoiaram a reforma inicial e os melhoramentos ao longo dos últimos 12 anos.

Primeiro, a OPOR foi introduzida no orçamento nacional da África do Sul a partir do exercício que teve início em 1 de Abril de 2001,²⁴ conforme exigido pela nova Lei de Gestão das Finanças Públicas de 1999 (*Public Finance Management Act 1 of 1999*), que entrou em vigor a 1 de Abril de 2000. De acordo com esta Lei, as legislaturas nacional e provinciais deviam fazer a dotação por 'divisões principais numa rubrica', ou seja, a nível de programas, e todas as instituições nacionais deviam desenvolver 'objectivos mensuráveis' por programa. A implementação foi, propositadamente, um processo de alto perfil, com todos os departamentos a desenvolver planos de execução para cumprir com os requisitos da Lei e apresentando tanto os planos como os respectivos relatórios de execução ao Parlamento. O Parlamento fez logo a dotação pelos novos programas, o que vieram a ser as unidades de execução orçamental, o que ajudou imenso.

²⁴ A partir deste momento, a OPOR veio a integrar o sistema orçamental, com dotações a programas acompanhadas de um documento abrangente de Estimativas de Despesas Nacionais, na essência, uma demonstração de resultados dos programas, por departamento. Porém, para os exercícios de 1999 e 2000, o governo já havia adoptado a orçamentação por programas, com o Inquérito Nacional de Despesa, sendo este um documento paralelo que proporcionava, a nível geral, uma visão programática e estratégica sobre as dotações administrativas/por partidas individuais subjacentes.

Em segundo lugar, na sequência da adopção de um quadro orçamental descendente de médio prazo já em 1997, a África do Sul já conseguira estabelecer a credibilidade orçamental quando a OPOR foi introduzida. As dotações não representavam limites mas garantias de que existiria fundos durante o exercício para implementar programas, pelo menos a nível nacional. A nível provincial, sobretudo no que respeita à distribuição da despesa, existe uma maior variação, o que significou que a abordagem programática em relação à orçamentação tinha mais a ver com a observação dos processos e dos formatos, e menos com o mudar da funcionalidade do orçamento.

Para que a reforma de OPOR seja bem sucedida, é importante fazer projecções de despesa globais e por programa (ou seja, assegurar um veículo para repriorizar a despesa). Na África do Sul, as previsões de despesa já incluem verbas para a introdução de novos programas, e oferecem às instituições alguma certeza sobre o financiamento futuro, com alguma margem de manobra porque as estimativas ainda não foram afectadas. Estas previsões futuras permitem mudanças faseadas com o passar do tempo, sem perturbar os serviços. Assim, um quadro de despesa de médio prazo (QDMP) funcional e credível é importante.

Em terceiro lugar, a África do Sul iniciou a reforma do plano de contas, introduzindo um novo segmento para programas. O Tesouro Nacional envidou esforços consideráveis no reforço das capacidades em toda a função pública para a aplicação do novo plano de contas. Isto ajudou a assegurar a classificação correcta da despesa, tanto por programa como por item económico. Assim, com o passar do tempo, foi-se desenvolvendo uma base de informação fiável para a análise e a preparação de orçamentos.

Por último, o Tesouro Nacional, estando orientado para a reforma, abordou a reforma em parte como um processo de gestão da mudança. Por exemplo, esforçamo-nos por apresentar e explicar o novo formato orçamental ao Parlamento.

Porém, penso também que o governo devia ter-se concentrado mais em algumas áreas, como no reforço das capacidades para o desenvolvimento e utilização de informação sobre os resultados, sobretudo dado que a informação sobre o desempenho e os resultados se tornou mais importante para os propósitos da definição de planos e de orçamentos. É só agora que a qualidade e a cobertura da informação sobre os resultados adquirem maior importância. Em 2007, o Tesouro Nacional tomou medidas para prestar apoio e uma melhor orientação às instituições. Mas as instituições continuam a registar grandes fragilidades de capacidades neste domínio e não conseguimos lograr os resultados preconizados.

Actualmente, estamos a desenvolver novas modalidades de apoio em colaboração com o Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da Presidência e o Gabinete do Auditor-Geral. Também continuamos a procurar melhorar as estruturas orçamentais e a alinhá-las melhor às estruturas orçamentais. Constatámos que a adopção da OPOR se trata de um processo de longo prazo – o aspecto relacionado com os resultados, em particular, é complexo e exigirá atenção constante. À semelhança dos países nas fases mais avançadas da gestão dos resultados, procuramos encontrar o melhor equilíbrio entre o cumprimento para efeitos de auditoria e permitir que as instituições encarem o seu desempenho com mais ambição e inovação.

P Será que houve factores externos que contribuíram para a criação de um ambiente favorável à reforma na África do Sul?

R A despesa dos doadores na África do Sul representa uma percentagem muito pequena do orçamento. Sem dúvida, a reforma orçamental na África do Sul foi integralmente impulsionada pelo próprio país.

P Se tivesse de dar um conselho aos seus colegas, técnicos superiores do orçamento, na sua opinião, quais seriam as três condições prévias mais importantes para encetar uma reforma de orçamentos-programas? Da sua óptica, qual seria a reforma complementar mais importante?

RQuanto às condições prévias, a minha escolha seria: (1) um QDMP credível e funcional, no qual as previsões seriam vinculativas até certa medida; (2) um plano de contas integrado, multidimensional e bem implementado, um sistema de gestão financeira capaz de gerir a articulação entre os programas e a sua administração para efeitos da execução do orçamento, e sistemas contabilísticos que produzam dados fiáveis e oportunos; e (3) a procura por resultados orçamentais eficazes que respondam às prioridades de prestação de serviços. Acrescentaria ainda planos estratégicos coerentes e significativos, e maior coerência pelo governo na gestão dos resultados dos programas.

Quando se verificam estas condições, a reforma mais importante passaria por focar no desenvolvimento de sistemas de monitorização e avaliação nas instituições, com uma forte orientação para a orçamentação e o desempenho. Isto inclui a existência de sistemas administrativos nas próprias instituições para fazer a recolha, a gestão e relatar a informação sobre os resultados dos programas.

Q&A: República Centro-Africana: preparação e execução credíveis do orçamento em primeiro lugar

A introdução de reformas para orçamentos-programas orientados para os resultados (OPR) num contexto caracterizado pela baixa credibilidade dos orçamentos é um desafio. **Germain Wamoustoyo** e **Amélie Behorou** da República Centro-Africana explicam as suas perspectivas relativas a uma futura reforma de OPR.

PQuão importante seria a introdução da OPR para a República Centro-Africana? Quais são as lacunas do sistema actual que impulsionaram o país a enveredar por esta via?

RPara adoptar a OPR na República Centro-Africana é necessário que se reúnam certas condições prévias. Por esta razão, o nosso país comprometeu-se a encetar um processo de reforma de primeira geração que passou pelas seguintes medidas principais:

- a LOLF (lei orgânica do orçamento) foi adoptada a 3 de Julho de 2006 e continha as condições para a preparação, adopção, execução e acompanhamento do orçamento do Estado;
- o RGCP (regulamento geral para as contas públicas) foi adoptado no âmbito da LOLF a 12 de Julho de 2007, e reiterava os princípios fundamentais das contas públicas, como também especificava os mecanismos para disponibilizar informação financeira correcta, fiável e abrangente aos decisores e ao público;
- a unificação de nova nomenclatura do orçamento do Estado foi adoptada em 2008, com classificações administrativas, funcionais e económicas, permitindo o acompanhamento da execução orçamental e o apuramento das acções do Estado num determinado sector; e
- o novo processo de despesa foi adoptado em Abril de 2008, encurtando o ciclo de execução da despesa pública e tornando possível evitar os processos excepcionais que eram habituais em virtude do prazo prolongado do ciclo anterior.

Mas o sistema continua a apresentar alguns obstáculos que dificultam a boa execução da OPR, sobretudo nos seguintes domínios:

- o quadro legal, que ainda deve ser alinhado às directivas na Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC);
- a apropriação deste novo conceito pelo governo e pelo Parlamento;
- a criação de uma comissão de reforma orçamental e/ou de um departamento especial de reforma responsável por planear a introdução gradual da OPR;
- o reforço da prestação de contas pelos diversos ministérios para uma melhor gestão do orçamento; e
- o reforço das capacidades dos ministérios no sentido de poderem preparar orçamentos anuais em conformidade com as normas de OPR, fazerem o devido acompanhamento durante a fase de execução e avaliar os resultados anuais.

PQuais são as principais deficiências na gestão das finanças públicas (GFP), caso existam, que devem ser superadas ou melhoradas, como prioridade antes de enveredar pela reforma de OPR?

RAs maiores deficiências inserem-se no ciclo orçamental. Convém primeiro melhorar o sistema orçamental 'tradicional', que deve ser preparado e executado de forma credível, antes de introduzir reformas de OPR. Seria importante assegurar que os controlos da despesa funcionam apropriadamente.

PAcha que é necessário adoptar um formato programático para a dotação de verbas e aprovação antes de introduzir informação sobre os resultados?

RDe momento, a República Centro-Africana está a apostar no Programa de Acções Prioritárias da Estratégia para a Redução da Pobreza de segunda geração (PRSP II). Visa alinhar o orçamento do Estado a um quadro estratégico assente em prioridades para melhorar a dotação e a aplicação dos recursos. Este instrumento poderia já ser utilizado como quadro para a gestão orientada pelos resultados do orçamento em curso.

PQuais são os elementos de uma reforma de OPR que considera essenciais para que seja eficaz na República Centro-Africana, no contexto técnico e político do país?

RA elaboração do PAP e a definição das classificações orçamentais para permitir a sua implementação foram essenciais. As combinações de classificação permitem identificar as operações orçamentais; por exemplo, a classificação de acordo com a função permite a integração de todas as acções em programas. Igualmente, o sistema integrado de gestão das finanças públicas, que a Direcção Geral do Orçamento e do Tesouro está em vias de desenvolver, permite que o orçamento seja preparado e executado até ao momento do pagamento.

No âmbito destas reformas, foram identificados quatro sectores com estratégias sectoriais para efeitos de uma abordagem-piloto: a educação, a saúde, o desenvolvimento rural e as infra-estruturas. A República Centro-Africana está a ponderar as seguintes opções no que tange à reforma de OPR: adopção de uma abordagem-piloto ou introdução simultânea em toda a função pública; apresentar a informação sobre os resultados no orçamento ou utiliza-la apenas para propósitos internos; e adopção do formato de OPR apenas para o propósito da preparação do orçamento e não para o desembolso de recursos financeiros a determinados programas.

3

INFORMAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO E FORMULAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

3.1 Documentação orçamental sobre os programas e o desempenho na prática

Anke Braumann

As medidas de desempenho melhoram a transparência e a prestação de contas só se forem publicadas, normalmente na documentação orçamental. Ao incluir medidas de desempenho na documentação orçamental, é importante considerar vários aspectos. O factor mais importante é a capacidade dos ministérios no sentido de usarem as medidas de desempenho da melhor forma na formulação de planos, definição dos custos e monitoria, aliado à devida devolução de poderes e atribuição de funções nos ministérios. Igualmente, assegurar os parlamentares, os órgãos de comunicação social, a sociedade civil e o sector privado estejam bem informados e à altura de utilizar as medidas de desempenho no âmbito dos orçamentos públicos, contribui sobremaneira para melhorar a prestação de contas.

No entanto, embora a implementação de um orçamento de desempenho por programas deva considerar vários elementos, tais como o processo a ser seguido pelas instituições em questão, como gerir as informações de desempenho, e a relação entre as diferentes instituições, este artigo debruça-se apenas sobre a elaboração da documentação orçamental em diferentes países, com base nos debates realizados no 8º Seminário Anual da CABRI. Uma das sessões durante o seminário permitiu aos participantes analisarem exemplos reais de demonstrações do desempenho do orçamento-programa e discuti-las com os delegados dos países em questão.

Formulação de orçamentos de desempenho por programas

Formalmente, um orçamento por programas trata-se a um orçamento em que as verbas disponíveis são atribuídas pelo Parlamento a programas, em vez de a rubricas ou a diferentes níveis de classificação administrativa. Em princípio, não existem muitos países em África que formulem o seu orçamento por programas. A maioria ainda utiliza afectações administrativas e partidas individuais, mas apresenta um documento paralelo com o orçamento, que detalha o orçamento por programas. Na prática, portanto, um orçamento por programas consiste tanto no uso de programas como principais divisões de dotação no acto de afectação (ou lei de finanças) como na formulação do orçamento por programas.

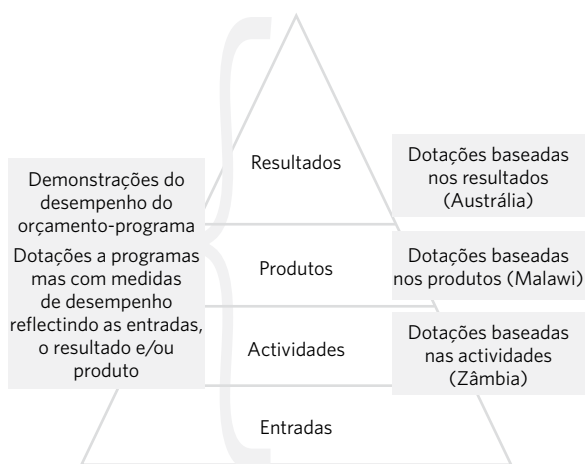
Os orçamentos por programas podem ser apresentados em maior ou menor detalhe, em função dos níveis de insumos, produtos e resultados da cadeia de resultados que estão reflectidos em termos das medidas de desempenho e das informações.

Um exemplo de um orçamento por programas, que ilustra a afectação a nível das actividades é o documento orçamental baseado em actividades da Zâmbia, que ilustra como os recursos são utilizados pelas actividades. No Malawi a documentação orçamental incluiu um orçamento orientado pelos produtos desde 2011, e ilustra como os recursos são distribuídos em função dos produtos previstos.

Alguns países desenvolvidos (como a Austrália), não só apresentam a despesa em relação aos resultados, mas também utilizam os resultados como base legal para a distribuição das verbas (por exemplo, um resultado poderia ser ‘reduzir as filas para serviços odontológicos’). A documentação orçamental australiana inclui uma carteira de declarações, que ilustram as dotações pelos resultados e diferentes agências.

A forma mais comum de ilustrar a relação entre as dotações orçamentais e o desempenho esperado é através de demonstrações do desempenho do orçamento-programa. Vários países africanos, como a África do Sul e as Maurícias, aplicam este sistema. Esta modalidade atribui fundos no âmbito de uma ‘rubrica’ (ou seja, ministério) a grupos de objectivos agrupados em programas. O documento está dividido em programas e subprogramas associados a objectivos e medidas de desempenho, embora não estabeleça um vínculo específico entre os fundos e os produtos.

Figura 3.1.1: Diferentes opções para ilustrar a correspondência entre as dotações e o desempenho



Documentos orçamentais nacionais

As demonstrações do desempenho do orçamento-programa assumem vários formatos, a diferentes níveis de alcance e profundidade no que respeita à informação tanto financeira como relativa ao desempenho. Os participantes no seminário analisaram a documentação das Maurícias, do Mali e da África do Sul, e desenvolveram recomendações para melhorar a documentação. Descrevemos brevemente

cada formato das declarações, com extractos ilustrativos, e discutimos os resultados do seminário.

Maurícias

As Maurícias dividem as suas declarações de orçamentos-programa em quatro partes: (a) uma declaração geral dos objectivos e dos recursos financeiros, (b) declaração do desempenho, (c) discriminação da informação financeira, e (d) informações sobre os recursos humanos. Usamos o orçamento do Ministério da Educação para ilustrar estas componentes.

(a) *Sinopse do Ministério*: As Maurícias fazem uma sinopse do ministério para comunicar o desempenho do programa até à data, com referência às realizações a nível dos resultados (por exemplo, aumento das taxas de transição), produtos (por exemplo, escolas construídas) ou actividades e processos (por exemplo, processos de política levados a cabo). As realizações são mencionadas resumidamente, em formato de travessões. O relatório sobre o desempenho anterior é seguido de um debate sobre as principais dificuldades e desafios por programa, ao que se segue a definição da orientação estratégica do ministério e as prioridades, objectivos e principais serviços que se pretende financiar a médio prazo. No final da sinopse são apresentadas duas tabelas com um resumo dos recursos financeiros orçados para o ano em curso (ou seja, a declaração não contém qualquer informação sobre as despesas efectivas no passado), o exercício orçamental e dos dois anos subsequentes, bem como um resumo dos postos de pessoal por programa, com a mesma cobertura por ano.

(b) *Serviços a serem prestados e informações sobre o desempenho*: a segunda parte da declaração contém informações sobre o desempenho por rubrica. Oferece um ponto de referência (desempenho no ano em curso), e metas para o exercício orçamental e dois anos subsequentes, conforme ilustrado na figura 3.1.2. Em particular, cada programa contém um declaração formal do resultado, e pelo menos um indicador de resultado por programa em geral, com outros indicadores (que podem referir-se a entradas, resultados ou produtos, em função do nível de serviço preconizado) por subprogramas e ‘unidades de prestação’ (ou chefes administrativos). Cada unidade de prestação apresenta uma simples declaração dos serviços a serem prestados, com os indicadores de desempenho apresentados como ‘padrões de serviço’.

(c) *Recursos financeiros*: Esta secção começa com um resumo do orçamento por categorias económicas e por programas, contendo as estimativas do ano anterior, as

Figura 3.1.2: Maurícias – demonstração de metas não financeiras para a avaliação do desempenho

PROGRAMA 423 : Ensino primário						
Resultado: As crianças concluem o ensino primário sabendo contar, ler, escrever e com conhecimentos das tecnologias de informação com experiências de aprendizagem enriquecedoras, e preparados a ingressar no ensino secundário.						
Indicador de desempenho			Efectivo 2011	Objectivo 2013	Objectivo 2015	Objectivo 2022
Taxas de transição do primário para o ensino secundário geral			71%	73%	75%	85%
UNIDADES DE PRESTAÇÃO	SERVIÇOS A PRESTAR	DESEMPENHO				
		Normas de serviço (Indicadores)	Efectivo 2011	Objectivo 2013	Objectivo 2014	Objectivo 2015
Zona Direcções	S1 : Supervisão da prestação do ensino primário	SS1 : Sistema de acompanhamento da implementação das recomendações emanadas das inspecções. Estabelecido (em 2013), implementado (em 2014) e avaliado (em 2015)	-	Juin	Janvier	Juin
ACÇÃO (OU SUBPROGRAMA) 42302 : Escolas primárias públicas						
Escolas primárias públicas	S1 : Prestação do ensino primário	SS1 : Taxas de êxito das escolas públicas nos exames do último ano do ensino primário	66.9%	68.0%	69.0%	70.0%
ACÇÃO (OU SUBPROGRAMA) 42303 : Escolas primárias privadas subsidiadas						
Escolas primárias privadas subsidiadas	S1 : Prestação do ensino primário	SS1 : Taxas de êxito das escolas primárias privadas subsidiadas nos exames do último ano do ensino primário (RCEA)	69.0%	69.5%	70.0%	71.0%
ACÇÃO (OU SUBPROGRAMA) 42304 : Escolas de la zone d'éducation prioritaire						
Serviço e escolas na Zona de Educação Prioritária (ZEP)	S1 : Prestação do ensino primário de outros apoios aos alunos na escolas da ZEP	SS1 : Taxas de êxito das escolas da ZEP nos exames do último ano do ensino primário	35.6%	36.4%	36.8%	37.5%
		SS2 : Taxa de escolarização dos alunos nas escolas da ZEP	88.3%	90.0%	90.5%	91.5%

estimativas do exercício orçamental e as estimativas previstas para os dois anos subsequentes (ver a Figura 3.1.3). Depois, o orçamento para cada programa é dividido por classificação económica, após o qual é apresentado o orçamento para cada subprograma por classificação económica (ver a Figura 3.1.4). Assim, a partir dos documentos orçamentais, as partes interessadas obtêm informações significativas sobre as dotações orçamentais. Mas não contêm informações sobre a despesa efectiva no passado. Nos formatos anteriores das demonstrações do desempenho do orçamento-programa, as Maurícias optaram por fornecer informações sobre as estimativas orçamentais para o exercício em vias de execução (ano em curso), uma estimativa intercalar assente na despesa efectiva, a estimativa para o exercício orçamental e para um ano subsequente.

No que respeita à despesa de capital, as Maurícias dividem a despesa por grande projecto; por exemplo, no domínio da educação, contém o custo de construção de determinadas escolas.

(d) *Recursos humanos*: Na componente final da demonstração do desempenho do orçamento-programa, as Maurícias apresentam informações sobre os cargos orçados por programa e subprograma, conforme ilustrado na figura 3.1.5.

Vantagens deste formato

Os participantes comentaram que as Maurícias apresentam ao seu Parlamento um documento orçamental abrangente e sistemático, o que proporciona uma boa cobertura e profundidade de informações financeiras e não financeiras, sem conter demasiados indicadores. Os participantes

Figura 3.1.3: Maurícias – resumo da informação orçamental

PART C: INPUTS - FINANCIAL RESOURCES					
1. SÍNTESE POR CATEGORIA ECONÓMICA					
		Em Rs	Em Rs	Em Rs	Em Rs
Code	Categorias económicas s	Estimativas 2012	Estimativas 2013	Previsões para 2014	Previsões para 2015
21	Remuneração do pessoal	3,974,041,000	4,419,550,000	4,527,369,000	4,571,451,000
22	Bens e serviços	438,815,000	425,443,000	423,833,000	423,873,000
24	Juros	-	-	-	-
25	Subvenções	-	-	-	-
26	Ajuda (Doações)	4,340,240,000	4,923,085,000	5,061,000,000	5,091,690,000
27	Benefícios fiscais	-	-	-	-
28	Outras despesas	725,495,000	846,140,000	849,840,000	855,040,000
31	Aquisição de activos não financeiros	1,165,500,000	1,045,950,000	963,800,000	544,100,000
32	Aquisição de activos financeiros	120,000,000	120,000,000	120,000,000	-
	Total	10,764,091,000	11,780,168,000	11,945,842,000	11,486,154,000

2. SÍNTESE PARA O EXERCÍCIO DE 2013					
		Em Rs	Em Rs	Em Rs	Em Rs
Code	Programas	Remuneração do pessoal [Código 21]	Bens e serviços [Código 22]	Subvenções/ Ajuda [Código 25-28]	Aquisição de activos financeiros[Código 31- 32]
421	Política e gestão da educação e dos recursos humanos	162,424,000	56,114,000	6,940,000	1,950,000
422	Ensino pré-escolar	1,650,000	-	199,500,000	-
423	Ensino primário	2,331,054,000	219,676,000	639,945,000	331,700,000
424	Ensino secundário	1,910,324,000	148,645,000	4,061,545,000	821,300,000
425	Ensino de formação técnico-profissional	-	-	395,400,000	-
428	Educação que responde às necessidades especiais das crianças de idade escolar	11,383,000	10,000	30,400,000	11,000,000
429	Desenvolvimento dos recursos humanos	2,715,000	998,000	435,495,000	-
	Total	4,419,550,000	425,443,000	5,769,225,000	1,165,950,000

gostaram da declaração estratégica no início, que permite a prestação de contas perante os actores externos, como o público. Os técnicos superiores do orçamento expressaram satisfação com a codificação sistemática das rubricas orçamentais, tendo comentado que facilita o entendimento e o acompanhamento do documento. Estes códigos, associados com o plano de contas, também permite fazer o acompanhamento das despesas por programa, subprograma e classificação económica. Face ao facto de que todo o documento segue uma estrutura programática, as dotações relativas aos diferentes programas também

facilitam a comparação com os objectivos estratégicos contidos na parte A do documento. O que também é positivo é que a despesa geral (como os custos do consumo de água e energia eléctrica) está reflectida nos orçamentos dos ministérios sectoriais, em vez de estarem todas reunidas no Ministério das Finanças por serem pagas a nível central - o que também aumenta a transparência.

Recomendações

Os participantes fizeram as seguintes observações e recomendações:

Figura 3.1.4: Maurícias – informação financeira pormenorizada por subprograma e rubrica económica

Rubrica nº	Designação	Em Rs	Em Rs	Em Rs	Em Rs
		Estimativas 2012	Estimativas 2013	Estimativas 2014	Estimativas 2015
ACÇÃO (OU SUBPROGRAMA) 42301 : Gestão do ensino primário					
21	Remuneração do pessoal	-	88,367,000	90,058,000	90,962,000
21110	Emolumentos pessoais	-	82,367,000	84,058,000	84,962,000
21111	<i>Outros encargos com o pessoal</i>	-	5,200,000	5,200,000	5,200,000
21210	Contribuições sociais	-	800,000	800,000	800,000
22	Bens e Serviços	-	49,325,000	49,325,000	49,325,000
22010	Custo dos serviços públicos	-	1,943,000	1,943,000	1,943,000
22020	Combustível e óleo	-	96,000	96,000	96,000
22030	Aluguer	-	9,771,000	9,771,000	9,771,000
22040	Materiais de escritório e mobiliário	-	320,000	320,000	320,000
22060	Manutenção	-	300,000	300,000	300,000
22070	Serviços de limpeza	-	240,000	240,000	240,000
22090	Seguranças	-	760,000	760,000	760,000
22100	Publicações e artigos de papelaria	-	825,000	825,000	825,000
22120	Encargos	-	29,010,000	29,010,000	29,010,000
	<i>Dos quais:</i>				
22120025	<i>Pagamentos a professores de língua orientais</i>	-	28,000,000	28,000,000	28,000,000
22900	Outros bens e serviços	-	5,660,000	5,660,000	5,660,000
	<i>Dos quais:</i>				
22900935	<i>Programa escola de verão/inverno</i>	-	5,000,000	5,000,000	5,000,000
26	Subsídios	-	62,200,000	62,800,000	63,300,000
26313	Subsídios a unidades extraorçamentais	-	61,400,000	62,000,000	62,500,000
26313034	<i>Sindicato das Maurícias para exames</i>	-	61,400,000	62,000,000	62,500,000
26323	Ajuda de capital a unidades extraorçamentais	-	800,000	800,000	800,000
26323034	<i>Sindicato das Maurícias para exames</i>	-	800,000	800,000	800,000
	Total	-	199,892,000	202,183,000	203,587,000

- *Narrativa:* A fim de compreender as ideias estratégicas que alicerçam a estrutura do orçamento e torná-lo mais acessível ao público em geral, deveria ser incluída uma breve explicação sobre as diferentes partes do orçamento (por exemplo, qual é o objectivo da nota estratégica?). Os feitos e os produtos devem ser definidos a um nível superior e serem ligados aos objectivos estabelecidos no orçamento.
- *Informação financeira pormenorizada:* Alguns participantes comentaram que os países devem ser cautelosos e não facultar demasiados pormenores. No caso do documento das Maurícias, as descrições dos custos no orçamento são demasiado detalhadas, uma vez que requerem notas de rodapé e apêndices, o que torna o documento demasiado volumoso e menos propenso a ser lido na íntegra.
- *Informação não financeira:* A estrutura do documento dificulta a identificação do vínculo entre as dotações financeiras e a informação não financeira, o que também torna difícil saber quantos recursos foram afectados à realização de um determinado resultado. Alguns participantes também comentaram que o

Figura 3.1.5: Maurícias – informação sobre a afectação de recursos humanos por programa e subprograma

Código salarial	Títulos das rubricas	Postos			
		2012	2013	2014	2015
Programa 422 : Ensino pré-escolar		-	-	-	-
Programa 423 : Ensino primário		6,349	6,989	6,989	6,989
Programa 42301: Gestão do ensino primário		222	221	221	221
02 45 67	Secretário adjunto	4	4	4	4
06 00 88 } 06 00 84 }	Director	2	2	2	2
06 75 82	Director adjunto	1	1	1	1
06 75 82	Director adjunto - primário	1	1	1	1
06 35 62	Agente de ligação / agente de ligação principal	2	2	2	2
05 46 62	Bibliotecário principal	1	1	1	1
01 54 64	Gerente adjunto - operações financeiras	1	1	1	1
01 48 59	Administrador principal das operações financeiras	2	2	2	2
01 41 55 } 01 29 49 }	Técnico das operações financeiras /Técnico adjunto das operações financeiras	10	10	10	10
08 41 55	Executivo Superior	2	2	2	2
08 37 51	Supervisor de Escritório	2	2	2	2
08 34 55	Secretário pessoal	9	8	8	8
08 31 51	Técnico superior	28	28	28	28
08 18 48	Técnico	107	107	107	107
18 17 44	Dactilografa	41	41	41	41
26 20 48	Assistente de desenhador	1	1	1	1
24 13 36 } 24 13 31 }	Motorista	2	2	2	2
24 10 30	Enfermeiro	5	5	5	5
24 09 29	Guarda Segurança	1	1	1	1
Programa 42302 : Escolas primárias públicas		5,601	6,239	6,239	6,239
06 65 75	Inspector principal da educação	8	8	8	8
06 58 68	Inspector superior da educação	12	12	12	12
06 54 65	Inspector da educação	43	48	48	48
06 58 68	Supervisor superior (línguas orientais)	4	4	4	4
06 54 65	Supervisor (Artes)	2	2	2	2
06 42 60	Supervisor adjuntos (Artes)	2	2	2	2
06 54 65	Supervisor de línguas orientais	5	5	5	5
06 47 61	Supervisor adjunto (línguas orientais)	34	37	37	37
06 45 67	Psicologia do ensino	4	3	3	3
06 49 63 } 06 47 61 }	Director de escola	102	185	185	185
06 44 58 } 06 43 56 }	Director Adjunto	747	758	758	758
06 44 58 } 06 43 56 }	Professor superior adjunto (línguas orientais)	152	173	173	173
06 43 56	Instrutor de educação física e saúde	32	31	31	31
06 43 58	Mentor	42	42	42	42

documento poderia ter sido estruturado por programas, ao invés de por tipo de informação. Os participantes também observaram que não existe um ponto de referência para alguns dos indicadores não financeiros, o que significa que não é possível comparar a situação actual a uma determinado momento no passado nem saber em que se fundamentam as projecções para o futuro. Outros observaram que o alto nível das medidas tornou difícil associar as dotações, os serviços a serem prestados e o nível de serviços. Acharam que, no contexto da gestão de desempenho, seria difícil exigir a prestação de contas dos responsáveis.

- *Nível de programas:* Alguns participantes comentaram que o agrupamento das despesas gerais num programa chamado 'Política e Gestão' não permite identificar os custos efectivos dos próprios programas, uma vez que são contabilizados como despesas gerais.
- *Indicadores:* Os participantes apreciaram o número

limitado de indicadores e a clareza dos mesmos. Tanto a quantidade de programas num orçamento como os indicadores devem ser mantidos ao mínimo. Um ministério promovendo em conjunto um número menor de objectivos agiliza o fluxo de trabalho e aumenta o impacto e o desempenho globais.

- *Fontes de financiamento:* Se for aplicável, poderia ser útil incluir as diferentes fontes de financiamento (governo, parceiros de desenvolvimento, etc.) no orçamento, assim melhorando com facilidade a transparência e a responsabilização do governo.

Mali

Mali deu os primeiros passos no sentido de implementar a orçamentação por programas em 1998. Até à data, continua a manter um sistema paralelo: o orçamento-programa *apresentacional*.

Figura 3.1.6: Mali – síntese do orçamento-programa do ministério

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

1. MISSÃO

The Justice department has the mission to develop and implement the Government's policy on justice and seals of the State

2. OBJECTIVOS GLOBAIS:

- Melhorar o desempenho e a credibilidade do serviços público da Justiça
- Reforçar a independência da justiça
- Melhorar o acesso à justiça por parte dos cidadãos

3. QUADRO DE ENCARGOS POR PROGRAMA:

220 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

PROGRAMAS	PESSOAL	CORRENTES	INVESTIMENTO	TOTAL		
				2011	2012	2013
01 Administração geral, coordenação e controlo	419 811 000	3 002 888 000	2 010 000 000	5 432 699 000	5 039 242 000	5 068 244 000
02 Elaboração da política jurídica e judiciária do Estado, gestão da carreira dos magistrados	3 953 246 000	201 612 000	50 000 000	4 204 858 000	3 829 296 000	3 982 962 000
03 Elaboração e acompanhamento da legislação em matéria civil, comercial e penal	67 405 000	301 819 000	0	369 224 000	364 914 000	367 580 000
04 Reforço e modernização das instituições penitenciárias e de educação	364 706 000	1 057 259 000	0	1 421 965 000	1 171 467 000	1 189 032 000
05 Formação do pessoal judiciário e difusão do direito	1 373 735 000	234 860 000	115 000 000	1 723 595 000	922 564 000	961 548 000
TOTAL	6 178 903 000	4 798 438 000	2 175 000 000	13 152 341 000	11 327 483 000	11 569 366 000

Figura 3.1.7: Mali – extracto dos pormenores facultados no documento do orçamento-programa do ministério

DESCRIÇÃO:	
Este programa visa melhorar a legislação civil, social, comercial e penal em conformidade com as orientações do Governo em matéria da justiça e da evolução política, económica e social do país.	
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS:	
1. Acompanhar a aplicação dos textos nas respectivas jurisdições	
2. Melhorar a legislação em matéria civil, social, comercial, penal e de direito comunitário e internacional	
RESULTADOS PREVISTOS 2011:	INDICADORES 2011:
1.1 Acompanhamento da correcta aplicação dos textos	1.1.1 Número de missões de acompanhamento
1.2 Os privados de justiça têm acesso à justiça	1.1.2 Número de controlos internos efectuados
2.1 Os textos em matéria civil, social, comercial e penal são adoptados e aplicados	1.2.1 Número de gabinetes de apoio jurídico criados
2.2 A legislação nacional está conforme ao direito comunitário internacional	2.1.1 Número de textos aprovados
	2.1.2 Número de missões de controlo de conformidade dos chancelas e brasões em uso
	2.2.1 Número de textos harmonizados
PREVISÕES 2011	
ACTIVIDADES PERTINENTES 2011	
1.1.1 Organização de missões de acompanhamento da aplicação dos textos pelas jurisdições e verificação da eficácia dos gabinetes de apoio jurídico	
1.1.2 Elaboração de relatórios de acompanhamento das jurisdições	
1.1.3 Criação e informatização dos registos criminais a nível nacional	
1.1.4 Organização de missão a Nantes e a Dakar relativa aos registos nacionais para esudar as experiências da França e do Senegal	
1.1.5 Designação e nomeação de mediadores penais junto dos tribunais, TPI e JPCE no quadro de mediação penal (quadro alternativo de gestão dos processos judiciais)	
1.1.6 Organização de audiências ambulatoriais para promover o estado civil	
1.1.7 Definição do quadro metodológico definindo o processo e os prazos para a elaboração de textos	
1.2.1 Operacionalização do plano de acção relativo à política de acesso à justiça	
2.1.1 Nova leitura dos textos nacionais apresentados (13 textos)	
2.1.2 Organização de missões de estudo no quadro da nova leitura dos registos criminais	
2.1.3 Releitura dos registos criminais	
2.1.4 Organização de missões de controlo de conformidade dos chancelas e brasões em uso	
2.1.5 Acompanhamento da implementação de texto sobre as chancelas do Estado e brasões	
2.1.6 Realização de estudos em matéria da nacionalidade e alteração do nome de família	

O orçamento do Ministério da Justiça será usado para ilustrar a estrutura do documento-programa do Mali. Ao contrário das Maurícias, o Mali optou por um instrumento relativamente simples; enquanto o documento orçamental para o Ministério da Educação das Maurícias contém 36 páginas, o do Ministério da Justiça do Mali contém umas poucas 10 páginas.

O documento está dividido em duas partes. A primeira parte contém a missão e os objectivos globais do ministério. Também apresenta as verbas afectadas a cada programa para o quadro de despesas a médio prazo (exercício orçamental, com o exercício anterior e o exercício seguinte). O documento contém apenas as dotações financeiras de alto nível por programa (as estimativas detalhadas por direcção administrativa e rubrica económica estão contidas

na própria Lei das Finanças): as afectações são discriminadas por programa e por o exercício orçamental pelos principais itens de despesa económica (recursos humanos, bens e serviços e despesas de capital, conforme ilustrado na Figura 3.1.6). A quantidade de programas por ministério é limitada a 10: o Ministério da Justiça tem cinco programas.

A segunda parte contém pormenores sobre as actividades que o ministério deverá levar a cabo durante o exercício orçamental por programa. Uma breve descrição de cada programa inclui os objectivos, os indicadores e os resultados esperados para o ano seguinte, bem como acções principais a serem executadas. Não contém objectivos nem informações sobre o desempenho no passado em relação aos indicadores.

Vantagens do formato

Os participantes comentaram que os programas estão bem mapeados no documento do orçamento-programa. Ao cingir o documento orçamental a um máximo de programas é possível obter uma boa visão geral e torna o documento mais acessível. Cada programa possui rubricas relativas à natureza das despesas (incluindo recursos humanos, por exemplo), o que indica claramente as despesas relativas a determinados objectivos. O documento também adopta uma abordagem plurianual (3 anos) no que respeita às despesas, assim proporcionado uma informação mais abrangente sobre as decisões orçamentárias e a planificação nacional.

Recomendações

Os participantes comentaram que, enquanto a estrutura do documento representa um primeiro passo para a orçamentação por programas, a mera listagem das actividades não é suficiente para que seja um orçamento-programa, o que exige alguma informação adicional (sobre o desempenho). Neste sentido, os cinco programas identificados e seus objectivos deviam estar mais estreitamente associados aos objectivos de política pública. Igualmente, o vínculo entre os programas e os objectivos gerais mencionados no documento orçamental deveria ser aprofundado para esclarecer as decisões relativas à afectação e à despesa.

Muitas actividades do ministério parecem repetir-se nos três anos apresentados no documento, o que sugere que podem ser integradas. Em termos de redacção, as actividades parecem focar nas intenções gerais, mais do que em acções concretas. A formulação de actividades concretas no documento dos programas contribuiria para melhorar o desempenho e a medição do mesmo.

África do Sul

As Estimativas de Despesa Nacional da África do Sul - essencialmente uma demonstração-programa por rubrica ou por direcção - contrastam com os das Maurícias e do Mali na medida em que: proporciona uma narrativa muito mais abrangente sobre as actividades efectivas do exercício orçamental passado, a intenção estratégica de cada direcção e programa, e uma análise da evolução das despesas principais; é abrangente no sentido que inclui 'mini' declarações do orçamento-programa para cada uma das entidades associadas a uma direcção; e fornece informações sobre as despesas auditadas relativas aos últimos três anos, as estimativas orçamentais, as

estimativas ajustadas e os resultados previstos para o ano de implementação, as estimativas para o exercício orçamental, e as estimativas para os dois anos subsequentes (ao todo, sete anos de informação).

O documento está dividido como se segue:

(a) *Resumo*: A primeira parte do documento contém um quadro financeiro sumário relativo ao exercício financeiro e estimativas para os dois anos subsequentes, e demonstrações sumárias contendo os objectivos do departamento e para cada um dos programas.

(b) *Visão estratégica e medidas de desempenho*: As próximas duas secções contêm uma declaração das intenções político-estratégicas do departamento. Começa com uma narrativa da visão estratégica para os sete anos de informação financeira; seguido de um quadro de indicadores de desempenho seleccionados. Ao longo dos anos, a África do Sul tem adoptado diferentes formatos para a apresentação dos indicadores de desempenho. Desde 2008, o Tesouro Nacional tem procurado sistematizar e sistematicamente melhorar os indicadores de desempenho. A política é de utilizar apenas indicadores de qualidade para os quais existam dados fiáveis que possam ser conferidos. Isto significa que a cobertura dos indicadores em termos de programas e subprogramas ainda está a ser alargada. É de notar que a instituição suprema de controlo da África do Sul, o Auditor-Geral, é responsável por confirmar formalmente as informações sobre o desempenho e emite o seu parecer com respeito às mesmas. Assim sendo, os Departamentos têm de prestar contas à comissão permanente das contas públicas no Parlamento a respeito da qualidade e fiabilidade das informações sobre o desempenho. O quadro contendo as medidas de desempenho do Ministério da Administração Interna em 2012 encontra-se na Figura 3.1.9. No documento orçamental de 2013, as medidas de desempenho foram desagregadas por programa.

(c) *Panorâmica das tendências das receitas e despesas*: As três secções que se seguem contêm informações agregadas sobre as estimativas de despesas por programa e classificação económica (dois quadros), receitas por departamento (por exemplo, receitas cobradas para a documentação de cidadania, que por enquanto reverte para o tesouro nacional), em postos orçamentais e níveis salariais, e uma narrativa sobre as principais tendências da despesa e intervenções estratégicas do departamento. Estes quadros contêm informações comparáveis para todo o período de sete anos.

(d) *Desagregação por programa e subprograma*: Tendo lidado com as informações agregadas, o documento passa

Figura 3.1.8: África do Sul – demonstrações síntese

Departamento (Ministério) do Interior:
Síntese do orçamento

Voto 4

Em milhares de ZAR	2012/2013					2013/2014	2014/2015
	Total a afectar	Pagamentos correctes	Transferências e subvenções	Pagamentos por despesas de capital	Pagamentos por activos financeiros	Total	Total
Afectação QDMP							
Administração	1 674 107	1 618 942	1 797	365	53 003	1 766 765	1 933 619
Assuntos de cidadãos	3 067 809	2 106 350	961 459	-	-	3 894 581	3 975 124
Assuntos de migração	554 353	554 057	296	-	-	596 481	627 875
Previsão do total da despesa	5 296 269	4 279 349	963 552	365	53 003	6 257 827	6 536 618
Autoridade executiva	Ministério do Interior						
Responsável	Director-Geral do Ministério do Interior						
Endereço do sítio Web	www.dha.gov.za						

Missão:

Determinar e proteger de forma eficiente a identidade e o estatuto dos cidadãos. Regularizar a migração para garantir a segurança, promover o desenvolvimento e respeitar as obrigações internacionais assumidas pela África do Sul.

Objectivos dos programas

Programa 1: Administração

Objectivo : Prestar serviços de administração, gestão e apoio ao Departamento.

Programa 2: Assuntos de cidadãos

Objectivo : Prestar serviços e documentos seguros, eficientes e acessíveis aos cidadãos e residentes legalizados.

Programa 3: Assuntos de migração

Objectivo : Facilitar e regulamentar a circulação segura de pessoas no dentro e fora do território da República da África do Sul através dos pontos de entradas, determinar o estatuto dos requerentes de asilo e regulamentar os assuntos relativos aos refugiados.

a dar informações por programa. Cada programa é reflectido de forma agregada, por subprograma e classificação económica. Isto é seguido pela desagregação por subprograma e por classificação económica. São referidos os objectivos e as medidas de desempenho de cada programa (em forma de narrativa), após o qual os subprogramas são indicados com uma breve descrição das actividades executadas em cada programa e a aplicação de recursos financeiros e humanos. A secção termina com uma discussão sobre a evolução da despesa dos programas.

(e) *Entidades públicas:* A secção seguinte do documento refere-se às entidades públicas associadas ao departamento. Contém uma narrativa da estratégia para cada uma das entidades públicas, com um quadro das medidas de desempenho, e quadros contendo a despesa por objectivo da entidade e rubricas económicas de despesa. Uma vez que as entidades utilizam contabilidade de exercício, o formato dos quadros é de exercício, o que difere daquele dos departamentos, que utilizam sistemas

modificados de caixa. As figuras 3.1.11 e 3.1.12 ilustram o nível de transparência para o financiamento das entidades (incluindo todas as receitas) e despesas.

(f) *Tabelas adicionais:* A última secção do capítulo relativo ao departamento contém tabelas adicionais padronizadas contendo, inclusive, informação sobre as despesas de formação e de infra-estruturas (por projecto), e sobre as receitas provenientes dos doadores e aplicação das mesmas. Estas últimas encontram-se reflectidas por programa orçamental, doador e programa de doadores, e classificação económica principal.

Vantagens do formato

Os participantes observaram que o documento das estimativas de Despesa Nacional da África do Sul contém informações extensas. Contém os resultados auditados relativos aos três últimos anos e os resultados preconizados para o ano em curso, ao contrário da maioria dos países africanos que incluem apenas as informações relativas ao ano em curso e estimativas para os períodos subsequentes.

Figura 3.1.9: África do Sul – medidas de desempenho na documentação orçamental

Indicador	Programa	Anteriores			Actuais	Projeções		
		2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
		28 days	29 days	24 days	95% (692 948)	95% (651 577)	95% (610 206)	95% (568 835)
Percentagem de passaportes electrónicos (processo manual) emitidos num prazo de 24 dias	Assuntos de cidadãos	-	-	12 days	97% (341 302)	97% (434 385)	97% (456 104)	97% (477 977)
Percentagem de passaportes electrónicos (processo de captação directa) emitidos num prazo de 13 dias	Assuntos de cidadãos	60 days	90 days	60.5 days	95% (1 164 000)	95% (1 105 800)	95% (995 220)	95% (1 042 990)
Percentagem de documentos de identidade (primeira emissão) emitidos num prazo de 54 dias	Assuntos de cidadãos	56 days	40 days	49.6 days	95% (1 261 000)	95% (1 197 950)	95% (1 078 155)	95% (1 129 906)
Percentagem de documentos de identidade (primeira emissão) emitidos num prazo de 47 dias	Assuntos de cidadãos	-	-	46% (500 524)	48% (528 000)	54% (594 000)	58% (638 000)	62% (682 000)
Percentagem de nascimentos registados num prazo de 30 dias do nascimento em relação a uma estimativa de 1,1 milhões de nascimentos por ano	Assuntos de migração	12 months	6 months	-	70% (2 000)	75% (2 500)	80% (3 000)	95% (3 600)
Percentagem de licenças de residência permanente emitidas num prazo de 8 meses ¹	Assuntos de migração	6 weeks	4 weeks	-	70% (116 900)	75% (109 600)	80% (110 300)	95% (111 000)
Percentagem de licenças de residência temporária: trabalho, negócios e investimento – emitidas num prazo de 8 meses ¹	Assuntos de migração	85 227	117 436	-	193 000	190 000	195 000	200 000
Número de licenças de residência permanente emitidas por ano ¹	Assuntos de migração	28 402 263	29 524 175	33 953 583	35 564 904	36 987 500	38 467 000	40 005 680
Número de chegadas e partidas autorizadas por ano	Assuntos de migração	261 950	72 394	55 825	70 000	75 000	80 000	85 000

1. O instrumento de aferição em 2010/2011 era inapropriado porque o sistema não estava devidamente configurado para medir os prazos.

Figura 3.1.10: África do Sul – extracto do quadro de estimativas de despesa por programa

Previsões de despesas							
Ação	Resultados auditados			Dotações ajustadas	Previsões de despesas a médio prazo		
	2008/09	2009/10	2010/11		2011/12	2012/13	2013/14
Em milhares de ZAR							
Gestão dos assuntos de cidadãos	27 359	16 312	14 516	24 640	32 840	25 293	26 830
Serviços relativos ao estatuto	97 294	213 118	378 716	408 765	85 562	90 608	95 400
Serviços de identificação	327 590	269 540	364 728	249 552	241 874	262 158	277 565
Acesso aos serviços	48 123	79 160	101 820	116 453	101 255	110 541	117 735
Prestação de serviços às províncias	1 064 067	1 292 641	1 418 016	1 540 521	1 645 459	1 741 018	1 846 181
Conselho de filmes e publicações	33 519	39 797	56 187	65 458	69 372	73 038	77 373
Tipografia do Estado	137 425	334 822	97 228	129 002	135 219	142 505	-
Comissão eleitoral	1 039 393	937 233	1 437 940	839 788	756 228	1 449 420	1 534 040
Total	2 774 770	3 182 623	3 869 151	3 374 179	3 067 809	3 894 581	3 975 124
Rectificação das previsões orçamentais 2011				280 527	9 688	6 869	(143 243)
Classificação económica							
Pagamentos correntes (operacionais)	1 416 802	1 789 196	2 128 576	2 330 570	2 106 350	2 228 946	2 362 999
Remuneração do pessoal	948 319	1 252 071	1 350 639	1 616 882	1 738 212	1 838 164	1 947 348
Bens e serviços	468 483	536 900	777 937	713 688	368 138	390 782	415 651
<i>Dos quais:</i>							
<i>Despesas administrativas</i>	5 657	6 062	4 155	2 712	2 676	2 833	2 972
<i>Publicidade</i>	6 226	230	100	1 540	1 381	1 521	1 615
<i>Activos inferiores aos limites de capitalização</i>	10 267	6 450	911	10 235	8 584	9 171	9 770
<i>Bolsas: funcionários</i>	-	(3)	493	-	-	-	-
<i>Restauração: actividades ministeriais</i>	4 191	2 829	3 831	4 180	4 126	4 364	4 622
<i>Comunicação</i>	40 682	48 451	50 600	12 913	12 618	13 580	14 349
<i>Serviços de informática</i>	31 260	35 504	42 599	29 569	36 446	40 249	42 662
<i>Serviços de consultores e peritos:</i>	4 624	4 364	144	602	573	633	671
<i>Serviços de consultores e peritos:</i>							
<i>Serviços comerciais e peritos :</i>	16	-	-	-	-	-	-

O nível de detalhe a cada nível dos programas também é forte: tanto para a informação financeira como para as descrições e discussões de programas. O nível de detalhe na classificação económica das despesas também é significativo.

O documento contém um quadro de indicadores de desempenho com informações relativas a um período de sete anos, nomeadamente os três exercícios anteriores, o

exercício em curso e os objectivos para os dois exercícios orçamentais subsequentes. Um outro elemento que permite aferir o desempenho anterior é uma secção contendo uma narrativa sobre as realizações a nível de programa e subprograma. Isto está contido noutra documentação geralmente menos acessível de muitos outros países. Além da análise histórica, o documento associa os quadros de despesa a uma secção sobre as

Figura 3.1.11: África do Sul – quadros de despesa das entidades (por objectivos)

Programas/actividades/objectivos							
Quadro 4.9 Conselho dos filmes e publicações							
	Resultados auditados			Previsões revistas	Previsões a médio prazo		
Em milhares de ZAR	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Investigação	2 024	432	1 280	4 567	5 421	5 719	6 062
Protecção da criança	1 829	2 343	2 521	11 854	12 214	14 128	14 976
Conformidade e registo	9 288	7 654	10 798	9 017	11 513	12 146	12 875
Classificação	8 316	3 468	7 267	7 509	9 539	10 064	10 668
Governança	2 063	765	1 500	3 644	5 120	5 402	5 726
Serviços de apoio	30 021	37 438	38 168	38 868	36 111	37 108	39 334
Total da despesa	53 541	52 100	61 534	75 459	79 918	84 567	89 641

Figura 3.1.12: África do Sul – quadros de despesa das entidades (por classificação económica)

Estimativas das despesas							
Quadro 4.10 Conselho dos filmes e publicações							
	Resultados auditados			Previsões revistas	Previsões a médio prazo		
Em milhares de ZAR	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Receitas							
Receitas não fiscais	11 365	9 325	8 968	10 209	11 050	12 180	12 618
Venda de bens e serviços que não bens de investimento	10	-	-	-	-	-	-
<i>Dos quais:</i>							
<i>Venda por estabelecimentos de mercado</i>	10	-	-	-	-	-	-
<i>Outras receitas não fiscais</i>	11 355	9 325	8 968	10 209	11 050	12 180	12 618
Transferências recebidas	33 927	39 797	56 187	65 250	69 274	72 762	77 373
Total de receitas	45 292	49 122	65 155	75 459	80 324	84 942	89 991
Despesas							
Despesas de funcionamento (correntes)	53 541	52 100	61 534	75 459	79 918	84 567	89 641
Remuneração dos funcionários	22 376	25 589	27 461	32 613	36 356	39 820	42 209
Bens e serviços	26 756	22 955	33 570	40 894	41 600	43 400	46 185
Amortização	4 332	3 498	460	1 952	1 962	1 347	1 247
Juros, dividendos e aluguer de terras	77	58	43	-	-	-	-
Total da despesa	53 541	52 100	61 534	75 459	79 918	84 567	89 641
Lucros/ (Perdas)	(8 249)	(2 978)	3 621	-	406	375	350
Demonstração da situação financeira							
Valor contabilístico dos activos	6 530	3 926	4 423	4 916	4 654	3 677	2 822
<i>Dos quais:</i>							
<i>Aquisição de activos</i>	3 443	996	1 518	2 445	1 700	370	392
Créditos e pagamentos antecipados	1 888	833	355	147	245	521	521
Tesouraria e equivalentes	1 001	47	2 956	1 073	2 262	4 478	5 648
Total dos activos	9 419	4 806	7 734	6 136	7 161	8 676	8 991

tendências de despesa, que explica as estatísticas e destaca as evoluções significativas.

Um elemento que reforça a transparência é um quadro com informações de pessoal, mostrando o número de pessoas empregadas por ministério, nível salarial, o que também pode ser ligado ao quadro de despesas com pessoal, apresentado como anexo.

Por último, os participantes apreciaram que, para além das despesas, o documento Sul-Africano contém informações sobre receitas dos departamentos, mostrando o que os ministérios estão a recolher em termos de receita.

Recomendações

Os participantes observaram que o nível de detalhe nas demonstrações do desempenho do orçamento-programa da África do Sul, especialmente para o leigo, pode suscitar alguma confusão. Para combater uma tal situação, alguns países já começaram a disponibilizar os dados mais pormenorizados na internet para as partes interessadas externas, além de fornecer apenas as informações estratégicas agregadas ou de alto nível no documento orçamental, dirigido a um público mais amplo. A África do Sul comentou que os capítulos referentes aos departamentos contidos nas Estimativas Consolidadas da Despesa Nacional tratam-se de versões abreviadas dos documentos completos. Os documentos completos, no formato de cartilhas por departamento, estão disponíveis em linha. Ultimamente, o Tesouro Nacional tem publicado os quadros de despesas em formato de folha de cálculo.

Uma preocupação é que a informação de classificação económica é apresentada apenas a nível dos programas e não nível dos subprogramas. O que está disponível é informação de classificação económica desagregada por subprograma, embora estes não constem do documento das Estimativas de Despesa Nacional. Os participantes comentaram que é importante ver as informações relativas aos subprogramas no documento orçamental, mas reconheceram que isto tornaria o documento mais volumoso e menos propenso a ser lido na íntegra.

Conclusão

Não existe um formato correcto de apresentar um documento orçamental orientado para o desempenho, mas quatro considerações comuns provêm dos debates sobre a elaboração de uma demonstração de orçamento-programa:

1. É importante encontrar um equilíbrio entre a apresentação de uma plethora de informações e tornar o documento orçamental (de desempenho) mais acessível às partes interessadas, desde o cidadão comum até aos analistas económicos. Os países podem considerar fazer distinções entre a informação que é publicada em formato impresso e a informação que é disponibilizada em linha.
2. Limitando o número de programas por ministério ou departamento facilita o acompanhamento dos planos e a estruturação dos planos de acção departamentais em conformidade. Se o orçamento for afectado por programa, os departamentos têm maior poder de decisão na gestão dos seus programas. Também permite que os programas de despesa do governo correspondam melhor aos planos de desenvolvimento. A introdução de subprogramas permite uma maior transparência.
3. Deve existir um elo claro entre o orçamento e o plano nacional de desenvolvimento de um país. Ao incluir uma visão de longo prazo (pelo menos um quadro de despesa e de desempenho a médio prazo) na documentação orçamental, e aplicando os objectivos e os indicadores de forma coerente, as informações sobre os programas são contextualizadas numa visão mais ampla de desenvolvimento do país.
4. É importante restringir o número de indicadores, mas ser sistemático ao assegurar a cobertura e a articulação com os objectivos. Os indicadores, quer sejam formulados a nível dos programas ou dos subprogramas, devem ser claros, concisos e mensuráveis. Isso permite aderir aos planos e comunicar os indicadores dos departamentos na execução orçamental. É importante reduzir o número de indicadores, mas ser sistemático no sentido de assegurar a cobertura e a articulação com os objectivos.

3.2 Consolidação das medidas de desempenho no processo orçamental

Alta Fölscher

Introdução

Até 2007, quase dois terços dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) incluíam informação sobre o desempenho não financeiro no seu processo orçamental (Arizti et al. 2010). De igual modo, dos 61 países não membros da OCDE que tinham concluído o inquérito sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais em 2007/08, 69% tinham desenvolvido medidas de produtos, 66% tinham desenvolvido medidas de resultados, e 39% tinham associado mais de 60% da sua despesa a objectivos e metas de desempenho (OECD 2007). Contudo, embora muitos países tenham assinalado a existência de instituições baseadas nos resultados nos seus ciclos orçamentais, o tipo de informações sobre o desempenho e o modo como são aplicadas no processo orçamental difere de forma significativa nos países, apresentado uma divergência de práticas.

No entanto, globalmente, a transição para a utilização das informações sobre o desempenho no processo orçamental veio responder às deficiências dos formatos e práticas orçamentais baseadas em partidas individuais e orientadas para o controlo dos insumos (Shah & Shen 2007; Robinson & Last 2009).

A introdução de medidas de desempenho e uma orientação para os resultados no processo orçamental exige progressos em dois elementos constitutivos da orçamentação por resultados: a disponibilidade de informações de qualidade sobre o desempenho e a

utilização eficaz dessas informações nos processos orçamentais. Estes são dois elementos interligados: medidas de desempenho de boa qualidade só se concretizarão se as informações forem utilizadas de uma ou outra forma. Concomitantemente, as informações sobre o desempenho apenas serão utilizadas se forem relevantes, fiáveis e oportunas.

Este artigo analisa: as distinções conceptuais e práticas úteis com vista a determinar e descrever a orçamentação orientada para os resultados e as medidas de desempenho; questões importantes que os países enfrentam na consolidação das medidas de desempenho durante o processo orçamental; e boas práticas para responder a estas questões e assegurar tanto a disponibilidade como a utilização eficaz das medidas de desempenho no processo orçamental.

Distinções e questões fundamentais na orçamentação orientada para os resultados

Gestão do desempenho e orçamentação orientada para os resultados: A orçamentação orientada para os resultados não é a única inovação associada às informações sobre o desempenho no domínio da gestão pública destinada a melhorar os resultados do Estado. A gestão e os contratos de desempenho são frequentemente vistos como reformas complementares que, juntamente com a orçamentação orientada para os resultados, promovem

O que são medidas de desempenho?

A orçamentação orientada para os resultados está fortemente associada à utilização de medidas de desempenho ligadas a dotações para despesas. É possível conceptualizar as medidas de desempenho como um subconjunto de informações sobre desempenho. Constituem uma aferição quantitativa ou indicadores que servem de orientação e acompanhamento de:

- processos empresariais como o cumprimento das regras ou das actividades orientadas / necessárias para se alcançar um resultado;
- resultados como a utilização de meios, produtos ou objectivos políticos alcançados; ou
- quocientes mais complexos como a eficiência, a produtividade, a eficácia e a relação custo/eficácia (Ketelaar, Manning & Turkisch 2007).

Na literatura internacional, o termo 'medidas de desempenho' é usado como sinónimo de 'indicadores de desempenho'.

Arizti *et al.* (2010) defendem que, para que um conjunto de indicadores seja considerado medidas de desempenho,

precisaria de incluir mais do que simples indicadores de insumos e incluir indicadores de produtos e resultados relevantes (e a relação entre eles).

As medidas de desempenho de qualidade devem ser específicas, mensuráveis, exequíveis, relevantes e por tempo determinado (conhecidos pela sigla SMART em Inglês, frequentemente usada). Além disso, os dados usados para calcular as medidas de desempenho devem ser fiáveis e suficientemente recentes para serem relevantes para o processo político e orçamental.

Na orçamentação orientada para os resultados, as medidas de desempenho estão intimamente associadas à prática e à linguagem de planificação estratégica. Portanto, as medidas de desempenho estão relacionadas com os objectivos programáticos de despesa no que respeita os insumos, os produtos, os resultados (e os impactos). As medidas de desempenho, por si só, não transmitem a uma instituição ou agência central informação suficiente acerca do desempenho de programas; devem ser complementadas com análises periódicas das despesas programáticas ou institucionais.

uma cultura de desempenho no governo. Assim, uma primeira distinção útil neste campo é estabelecida entre a orçamentação orientada para os resultados e a gestão do desempenho.²⁵

A orçamentação orientada para os resultados refere-se ao instrumento empregue pelo governo nos processos de decisão com vista a utilizar os recursos de forma eficaz e eficiente para alcançar metas políticas, económicas, de política e/ou organizacionais (World Bank 2005), de modo que o financiamento das organizações do sector público fique associado aos resultados que obtêm, através do recurso sistemático às informações sobre o desempenho (Robinson & Last 2009). A gestão do desempenho, por outro lado, refere-se a um sistema

²⁵ Alguns autores consideram a orçamentação orientada para os resultados como um subconjunto de actividades no âmbito da gestão do desempenho. Para Scott (2008), por exemplo, o objectivo da orçamentação orientada para os resultados consiste em melhorar o desempenho do governo, à semelhança do objectivo da gestão do desempenho em geral.

integrado de gestão política, empresarial e individual no sector público, recorrendo às informações sobre o desempenho, a monitorização, o reporte e a avaliação do desempenho (World Bank 2005), que pode incluir contratos de informação. Embora estes dois sistemas devam estar articulados - uma vez que o processo orçamental deve reflectir as mesmas prioridades políticas e empresariais que impulsionam os processos de gestão do desempenho - os países diferem uns dos outros quanto ao grau de formalização dessas articulações.

As medidas de desempenho podem ser usadas para diversos fins, cada um com a sua própria lógica, dinâmica e incentivos: As medidas de desempenho - provas do desempenho de determinado programa ou instituição política ou de despesa - podem ser usadas para fins diferentes no sector público; exemplos disto incluem o controlo, a orçamentação, a motivação, a promoção, a aprendizagem e o melhoramento, a avaliação e a responsabilização. Cada um destes usos das informações sobre o desempenho

tem uma lógica e causas determinantes diferentes (Van Dooren & Van de Walle 2008); por exemplo, utilizar as informações sobre o desempenho para ficar a conhecer e melhorar a prestação dos serviços públicos suscitará respostas diferentes / incentivos diferentes com respeito aos produtores de informação do que utilizar essas informações para fins orçamentais e de prestação de contas. Os países que estabelecem sistemas de orçamentação orientada para os resultados precisam de estar cientes da forma como diferentes utilizações das informações sobre o desempenho afectam a sua identificação e qualidade, e como e quando é que elas estão relacionadas, embora formas distintas de utilizar as informações sobre o desempenho interajam no ciclo orçamental.

As informações sobre o desempenho podem ser qualitativas ou quantitativas: O tipo de informações sobre o desempenho que é necessário depende do propósito a que se destinam. Em geral, as informações sobre o desempenho podem ser qualitativas ou quantitativas: normalmente, os países que implementam sistemas de orçamentação orientada para os resultados optam pela produção sistemática de medidas de desempenho estruturadas e mais quantitativas de modo que as alterações do desempenho sejam mensuráveis e possam ser utilizadas para justificar as afectações de recursos, e ainda para que as despesas possam ser comparadas em dimensões relevantes.

As medidas de desempenho no processo orçamental podem ser mais ou menos estreitamente articuladas às dotações: Porém, nem todos os sistemas de orçamentação por resultados aplicam uma correspondência estreita entre a afectação de recursos e metas de desempenho. Azirti *et al.* (2008) definem a orçamentação por resultados como *ocorrendo quando existe a expectativa de que o diálogo no processo orçamental será informado pela informação sobre o desempenho*. No entanto, nem todos os sistemas de orçamentação orientada para os resultados funcionam através de uma ligação estreita e directa entre a afectação de recursos e as metas de desempenho. Azirti, Brumby *et al.* (2008), a orçamentação orientada para os resultados define-se pela expectativa que *o processo orçamental se assentará nas informações sobre o desempenho*. Esta expectativa pode passar por uma articulação formalizada, em que se dá aos responsáveis pelo orçamento os recursos necessários para atingirem as metas, ou informalmente, em que, na prática, o diálogo sobre a afectação de recursos se encontra escorado nas informações sobre o desempenho de programas e instituições.

Ao tirar ensinamentos sobre boas práticas da panóplia

de práticas orçamentais sobre desempenho no mundo, Robinson e Last (2009) estabeleceram uma distinção útil entre a *orçamentação fundamentada no desempenho* – como versão básica da orçamentação orientada para os resultados – e sistemas completos e mais sofisticados de orçamentação orientada para os resultados. Azirti *et al.* (2008) apelidam os sistemas mais formalizados de ‘orçamentação baseada em fórmulas’, onde um aumento de recursos está ligado ao aumento de produtos.

Na orçamentação orientada para os resultados, o sistema procura garantir que ‘ao elaborar o orçamento do governo, os principais decisores tomem sistematicamente em consideração os resultados que devem ser alcançados com a despesa’ (Robinson & Last 2009: 2). Para este fim, devem ser disponibilizadas informações sobre os objectivos e os resultados da despesa pública (sob a forma de indicadores e algum tipo de avaliação dos programas) e do processo orçamental – mesmo que os destinatários ainda estejam a receber verbas – para facilitar o uso desta informação.

As formas mais avançadas de orçamentação orientada para os resultados atribuem fundos em função dos objectivos e produtos e/ou metas de desempenho definidas. Os sistemas de orçamentação orientada para os resultados da Austrália e Nova Zelândia funcionam com este tipo de ligações formais. São sistemas que exigem sistemas de gestão das informações sobre o desempenho plenamente funcionais como parte de uma cultura de medição que visa prestar informações fiáveis sobre o desempenho e, portanto, em geral, não é aconselhável tentar criá-los nos anos iniciais de um sistema de orçamentação orientada para os resultados. Também se fundamentam predominantemente nas informações *ex ante* do que nas informações *ex post* sobre o desempenho.

A orçamentação orientada para os resultados fundamenta-se em mais do que simples medidas de desempenho para definir as dotações: O acompanhamento e a monitorização do desempenho através de medidas estruturadas e sistemáticas do desempenho não é a única modalidade de informação associada à orçamentação orientada para os resultados. Robinson e Last (2009) realçam a importância da análise sistemática de programas, recorrendo a informações sobre o desempenho recolhidas rotineiramente, mas capaz de produzir também informações específicas para efeitos da análise. Na maioria dos países da OCDE, incluindo o Canadá, a Suécia, o Reino Unido, os Países Baixos e a Coreia do Sul, os programas de despesa são analisados periodicamente deste modo.

As medidas de desempenho produzem informação a menos e informação a mais: Um aspecto importante na selecção das informações sobre o desempenho para efeitos da orçamentação orientada para os resultados diz respeito à dificuldade em seleccionar um conjunto abrangente de informações sobre o desempenho ao assegurar que a quantidade excessiva de informação não crie uma sobrecarga cognitiva ou paralisação. Van Dooren e Van de Walle (2008) defendem, de modo convincente, que nenhum conjunto de informações sobre o desempenho pode ser suficientemente abrangente para elaborar ou controlar um orçamento destinado a todos os aspectos da despesa pública. Posto isto, na prática, a união de sistemas de informação sobre o desempenho entre a informação e a sua utilização na tomada de decisões pode, portanto, ser mais folgada do que a aparência exterior dos sistemas sugere. Por outro lado, um dos maiores desafios para o desenvolvimento da orçamentação orientada para os resultados consiste em manter as 'informações sobre o desempenho simples, acessíveis e utilizáveis' (Robinson & Last 2009: 4). Quando adoptam pela primeira vez a orçamentação orientada para os resultados (ou gestão do desempenho), muitos países preocupam-se mais com a produção de informação do que com a sua utilização, desenvolvendo sistemas sofisticados (muitas vezes financiados a nível externo e concebidos por consultores) num curto período de tempo, embora não tenham os recursos especializados para manter esses sistemas (Van Dooren & Van de Walle 2008; Robinson & Last 2009)).

Os quadros de medidas de desempenho são frequentemente concebidos sem clareza suficiente quanto aos objectivos e aos utilizadores finais: Quando as reformas da orçamentação orientada para os resultados dão prioridade à produção de medidas de desempenho sem haver um entendimento claro da forma como as informações serão usadas no processo orçamental, quando e por quem, o resultado é uma multiplicidade de indicadores de desempenho. Os Estados Unidos da América, por exemplo, utilizam um instrumento de classificação de programas que classifica o desempenho de todos os programas de despesas federais como 'eficaz', 'moderadamente eficaz', 'adequado', 'ineficaz' ou 'resultados não demonstrados' (Robinson & Last 2009). A avaliação assenta em indicadores de desempenho estabelecidos e avaliações dos programas. Uma outra opção consiste em desenvolver um índice de desempenho ponderado. Outras opções consistem em elaborar um quadro de medidas de desempenho a nível institucional que organize os indicadores numa hierarquia, garantindo que apenas as

medidas necessárias são proporcionadas para qualquer efeito específico, ao mesmo tempo que assegura a cobertura das necessidades de todos os utilizadores.

Alguns sectores ou tipos de serviços governamentais prestam-se mais à utilização de medidas de desempenho do que outros: É mais fácil medir o desempenho nalguns sectores do que noutros. Os sectores e as instituições que prestam serviços básicos à população como a saúde, o ensino, o abastecimento de água, os serviços rodoviários e cívicos, normalmente produzem produtos realizações e resultados concretos que podem ser aferidos e utilizados para focar, avaliar ou descrever o desempenho do sector. Noutros sectores - aqueles que prestam serviços políticos, administrativos ou regulamentares - torna-se mais difícil formular medidas de desempenho que efectivamente indiquem desempenho (ou falta dele). Por exemplo, os produtos na área da saúde dão diferentes dos produtos de uma organização responsável pela planificação, que são reduzidos a sua produção dos quais não é indicativo do desempenho da mesma forma que a quantidade de imunizações administradas. Critérios adicionais podem ser utilizados para aferir os produtos. Schacter (2006) nota, com respeito a documentos políticos, por exemplo: a utilização de avaliações sobre a realização de consultas adequadas; se a finalidade é articulada claramente; se o produto é internamente consistente; se a opinião é equilibrada; se é apresentada e defendida uma série de opções; a qualidade da apresentação do documento e se os seus conselhos ou propostas são viáveis.

A utilização de medidas de desempenho na orçamentação ocorre durante todo o ciclo orçamental, mas também tem uma dimensão de agência orçamental central, de órgão que efectua os gastos e de interveniente externo: As medidas de desempenho podem estar na base da tomada de decisões e orientar actividades em cada fase do processo orçamental desde a preparação, a aprovação, a execução, a contabilidade, a elaboração de relatórios, até à auditoria e supervisão. No processo orçamental, podem usar-se medidas de desempenho para justificar, orientar ou voltar a priorizar a afectação de recursos, melhorar a transparência do orçamento para a legislatura, melhorar a eficácia dos programas, monitorizar a qualidade da despesa e pedir contas a agências e gestores que efectuem gastos. Estas diferentes utilizações têm um papel diferente no processo orçamental. Por exemplo, o Ministério das Finanças pode querer utilizar medidas de desempenho para proceder a afectações de recursos (e, portanto, estará interessado nas medidas relacionadas com produtos), para o organismo que efectua a despesa, a maior preocupação poderá

centrar-se no melhoramento da prestação de serviços (resultando num interesse em medidas apropriadas sobre os resultados) com resultados apropriados).

Co-sistemas importantes para consolidar as medidas de desempenho na orçamentação: Os sistemas orçamentais orientados para os resultados integram frequentemente um pacote de reformas que incluem a transformação para a orçamentação por programas e a modernização dos sistemas de classificação orçamental e contabilística, a utilização de uma perspectiva de médio prazo no orçamento no âmbito de um processo de QDMP descendente; e (pelo menos em nome) a descentralização da orçamentação e o abrandamento de controlos externos, *ex-ante* dos orçamentos, a favor de controlos internos e responsabilização baseada nos produtos ou nos resultados (Shah & Shen 2007; Robinson & Last 2009; Arizti et al. 2010). A existência e a utilização de um sistema de informação integrado sobre gestão financeira também contribui para o êxito da orçamentação assente no desempenho. No entanto, embora a orçamentação orientada para os resultados seja facilitada e reforçada pela existência destas reformas complementares de forma básica (ou até mais avançada). Por exemplo, no Canadá, onde já há algum tempo existem instituições sólidas de orçamentação orientada para os resultados, o conceito de 'delegação merecida' só mereceu consideração no final da década de 2000 (McCormack & Stacey 2008). No Mali, as dotações continuam a ser feitas a instituições e por insumos, com um documento orçamental paralelo contendo as informações sobre o desempenho de programas associados (Taiclet & Murara 2011). No entanto, existe um consenso entre os comentadores que a viabilidade da utilização eficaz das medidas de desempenho no processo orçamental aumenta com cada componente complementar que seja introduzido.

As medidas referentes aos resultados são problemáticas, mas são importantes para aferir a eficácia da despesa: Vários autores fazem referência às dificuldades com a utilização de medidas dos resultados. Uma razão por isto é a dificuldade em estabelecer a relação causal entre as políticas, as opções de despesas, as actividades e os produtos das instituições públicas. Na maioria dos casos, um resultado é consequência não só de uma intervenção específica, mas também de um conjunto de factores. A redução da criminalidade, por exemplo, pode estar associada a um maior policiamento, mas também pode estar relacionada com a disponibilização de oportunidades de ensino e de desenvolvimento de capacidades ou apenas a uma melhor situação macroeconómica. Pelo contrário, quando não se alcança

determinado resultado, vários factores além da intervenção monitorizada, ou apesar dela, podem ser a causa. Por esta razão, os países podem optar por não incluir medidas referentes a resultados nos seus sistemas de orçamentação orientada para os resultados. No entanto, os sistemas de orçamentação orientada para os resultados que não incluem medidas referentes a resultados não se debruçam suficientemente nos elementos de prova sobre a eficácia da despesa.

É comum 'enganar' o sistema de orçamentação orientado para os resultados: Quando a orçamentação por programas associa mais formalmente a medição do desempenho a afectações ou à promoção individual, criam-se incentivos para 'enganar' o sistema. Por exemplo, os registos de desempenho susceptíveis de influenciar negativamente um indicador de desempenho podem ser suprimidos ou não serem levados em linha de conta. Ou então podem ser seleccionados indicadores inapropriados mas exequíveis ou podem fixar-se metas deliberadamente baixas para que sejam alcançadas e ultrapassadas, o que prejudica o valor das medidas de desempenho para a orçamentação como, mais importante ainda, também a aprendizagem e o melhoramento da concepção e da implementação dos programas.

Medidas de desempenho de qualidade são produzidas quando existe uma cultura de medição e desempenho nas instituições públicas: A introdução da orçamentação assente no desempenho não diz apenas respeito ao desenvolvimento e divulgação de medidas de desempenho em comparação à estrutura orçamental. Exige uma transformação na cultura de trabalho no governo, assim como conjuntos de competências e processos diferentes. Embora a introdução de medidas seja relativamente fácil, conseguir esta mudança cultural tem-se revelado uma tarefa difícil.

Boas práticas para medidas de desempenho funcionais

As observações anteriores realçam um problema fundamental na transformação para a orçamentação orientada para os resultados, particularmente nos países em desenvolvimento: embora sejam desenvolvidas instituições orçamentais orientadas para os resultados na 'forma', a ainda há muito caminho a percorrer para alcançar a boa 'função'.²⁶

Em África, por exemplo, 67% dos 24 países inquiridos na base de dados relativa às Práticas e Procedimentos

²⁶ Para uma discussão de forma e função nas reformas de GFP em África ver Andrews (2008, 2010).

Orçamentais da OCDE para 2007/8 referem ter desenvolvido medidas de produtos, e 71% relatam ter desenvolvido medidas de resultados. Mas os dados do Índice do Orçamento Aberto do IBP relativo ao ano 2008 revelam que, dos 27 países avaliados em África, apenas um país apresentou informação não financeira para todos os programas de despesas na documentação orçamental, enquanto 16 não apresentaram quaisquer dados não financeiros. É difícil ver como as informações sobre o desempenho podem ser usadas eficazmente no processo orçamental se não forem apoiadas pelos incentivos de publicar igualmente as medidas. Além disso, relativamente à questão de se saber se os dados não financeiros são úteis para avaliar o desempenho dos programas, a informação não financeira de todos os países africanos não foi considerada 'muito' útil. Em apenas 3 dos 27 países avaliados se encontraram dados que eram 'na generalidade' úteis.

Pelo menos nalguns casos, as medidas de desempenho são desenvolvidas principalmente para cumprir os requisitos legais ou regulamentares dos sistemas orçamentais orientados para os resultados formais; na realidade, estas medidas não são usadas para fundamentar o diálogo ou servir de base para decisões no processo orçamental. Um exame mais atento dessas medidas também aponta, com frequência, para uma concepção deficiente e fracas garantias de qualidade da informação.

Por isso, a questão principal é saber que mecanismos num sistema de orçamentação orientada para os resultados produzem medidas de qualidade e as aplicam de forma eficaz com vista a melhorar a utilização de recursos e a responsabilização. Esta secção do artigo debruça-se sobre as principais instituições e das boas práticas susceptíveis de contribuir para a funcionalidade na orçamentação orientada para o desempenho.

Estabelecer medidas de desempenho de qualidade

A qualidade das medidas de desempenho começa a nível institucional: Isto significa que a identificação de medidas de desempenho para a orçamentação por programas é uma função essencialmente institucional. O conhecimento necessário para desenvolver indicadores relevantes para os programas e a qualidade da despesa de determinada instituição residem na própria instituição, não no governo central. A prescrição de indicadores a partir do centro raramente produz dados de qualidade ou uma orçamentação orientada para os resultados eficaz. Isto não significa que os ministérios de finanças centrais não

podem dialogar com a instituição de forma a garantir que os indicadores e as metas que apresenta representam um equilíbrio apropriado entre a exequibilidade e alcance. No entanto, o desenvolvimento e a apropriação das medidas devem caber à instituição.

Isto significa que as medidas de desempenho devem agregar valor aos próprios processos de gestão, avaliação e afectação de recursos da instituição. O quadro das medidas de desempenho de uma instituição deve ser elaborado na perspectiva da instituição.

Trabalhar com base no que existe recorrendo à experiência da instituição a nível de indicadores, começar com pequenos passos e centrar a atenção na qualidade em vez de na quantidade: A maioria das instituições nos países em desenvolvimento já possui indicadores (por vezes um elevado número) que utilizam ou que relatam. Antes de desenvolver novas medidas de desempenho para efeitos do orçamento orientado para os resultados (que podem coincidir com as medidas existentes e aumentar o custo, para a instituição, sem acrescentar valor proporcional), um bom ponto de partida é de analisar os indicadores existentes face às necessidades em matéria de gestão de desempenho institucional e de orçamentação por programas, e avaliá-los comparativamente a critérios/necessidades institucionais de qualidade e de orçamentação orientada para os resultados. O princípio deverá ser o de garantir medidas de qualidade para as principais necessidades de informação sobre o desempenho institucional, ao invés de procurar uma cobertura total de todas as necessidades com indicadores que não são relevantes, úteis ou para os quais não existem conjuntos de dados de qualidade.

As instituições devem desenvolver quadros de informações sobre o desempenho: Um quadro de informações sobre o desempenho permite à instituição recolher, classificar, filtrar e analisar todos os indicadores em uso face às necessidades da própria instituição e dos actores externos. Trata-se simplesmente de uma base de dados contendo todos os indicadores utilizados na organização, estruturada pelo propósito dos indicadores, dos programas/políticas que mede. Um quadro bem estruturado ajuda a identificar os indicadores que fornecem dados fiáveis e relevantes sobre o desempenho e expõe as lacunas onde não é monitorizado algum aspecto das actividades da instituição. Permite também que as instituições racionalizem os indicadores, enquanto asseguram a cobertura do desempenho institucional em todos os principais domínios políticos, por comparação a valores institucionais e em diferentes níveis da estrutura da organização. Permite

ainda que as instituições meçam o que é importante, ao contrário de 'tornar importante aquilo que se pode medir' (Evans & Richardson 2009: 16).

A instituição deve decidir qual o número de indicadores que pode ser controlado a nível executivo: A possibilidade de gerir as informações sobre o desempenho é um factor importante ao decidir quantos indicadores se deve utilizar. Regra geral, ao mais alto nível, cerca de vinte indicadores devem ser monitorizados com regularidade. Um conjunto final com alguns indicadores adicionais poderá ser gerido nos processos de análise e tomada de decisões, mas é necessário reconhecer que, em geral, quanto mais indicadores são utilizados, quanto menor será o tempo disponível para monitorizar cada um deles, quanto maior será o custo de recolha e prestação de informações, e quanto mais fraco o sistema de indicadores.

Uma medida alternativa para a qual se podem encontrar dados fiáveis vale mais do que a medida ideal para a qual não se conservam registos, ou se conservam de forma deficiente: Um aspecto importante da análise das medidas existentes face às necessidades de informação sobre o desempenho é a disponibilidade e a qualidade dos conjuntos de dados subjacentes. Se os dados para aferir a medida escolhida não estiverem disponíveis, os gestores devem procurar formular medidas alternativas para as quais existam informações fiáveis. Se estas não existirem e o indicador medir um aspecto crucial do desempenho orçamental ou do programa, então deverá dar-se prioridade à introdução do indicador no plano de desenvolvimento para melhorar as informações sobre o desempenho.

As instituições devem criar mecanismos claros para gerir as informações sobre o desempenho e possuir uma estratégia para melhorar sistematicamente o seu conjunto de medidas de desempenho: Isto pode consistir no desenvolvimento de novos indicadores para monitorizar o desempenho em domínios (por exemplo um subprograma, um valor ou um objectivo) não abrangidos por um indicador já aplicado, ou para melhorar a fiabilidade dos dados administrativos subjacentes ao aprimorar a gestão da administração da informação. Também pode consistir no desenvolvimento de um sistema de informações sobre o desempenho que garanta que o desempenho, aferido pelas medidas de desempenho já aplicadas, seja sistematicamente registado, verificado e protegido contra manipulação. Isso não exige necessariamente sistemas sofisticados de tecnologia de informação; pode ser tão simples quanto um ficheiro Excel com acesso restrito e uma pista de auditoria a respeito do acesso.

As instituições devem desenvolver instrumentos de monitorização e avaliação sistemáticas, como painéis e

cartões de pontuação de indicadores, relatórios periódicos ou reuniões trimestrais de análise do desempenho. As medidas de desempenho que não são utilizadas não têm qualquer função e a manutenção das mesmas representa uma despesa desnecessária.

As Instituições Superiores de Controlo podem desempenhar um papel importante no sentido de assegurar a qualidade das medidas de desempenho: Ao incluir as informações sobre o desempenho no mandato de auditoria da Instituição Superior de Controlo (ISC), é criado um incentivo para as organizações garantirem a fiabilidade das suas medidas de desempenho e dos sistemas de gestão das informações sobre o desempenho. Posto isto, os países devem usar a ISC de forma estratégica com vista a melhorar a qualidade das medidas de desempenho. Contudo, a auditoria das informações sobre o desempenho não está isenta de riscos para o sistema de informações sobre o desempenho – quando a informação sobre o desempenho é introduzida no processo orçamental simplesmente para cumprir os requisitos legais sem que seja utilizada pela própria instituição ou de qualquer forma efectiva no processo orçamental, e essa informação faz objecto de auditoria, o objectivo do desenvolvimento e manutenção das medidas cinge-se à obtenção de auditorias sem reservas, descurando-se o próprio desempenho. Esta situação que pode levar à escolha de indicadores que estão longe de ser ideais para efeitos organizacionais, embora cumpram os requisitos da ISC.

Assegurar a utilização das informações sobre o desempenho no processo orçamental

A transformação das instituições centrais do orçamento é tão importante quanto o desenvolvimento das medidas de desempenho: Quando as agências de orçamento centrais introduzem a orçamentação orientada para os resultados, o próprio processo orçamental deve incluir disposições diferentes ou novos mecanismos que prevejam a utilização efectiva das informações sobre o desempenho. Se não se alterarem as regras do jogo, é provável que a orçamentação orientada para os resultados não passe do mero cumprimento da lei.

O mais importante é que o processo orçamental se afaste da preocupação com os insumos para se concentrar nos resultados. Isto significa que o diálogo com os órgãos de despesa sobre o grosso da despesa não se deve centrar no custo com o pessoal, utilização de consultores ou dotações de capital contra dotações recorrentes, mas sim

procurar saber se o programa está a atingir os objectivos preconizados e como o financiamento e a combinação dos meios utilizados apoia este processo. Quando se procura obter poupanças no processo orçamental no âmbito de um sistema orçamental orientado para os resultados, o importante não é saber qual partida regista uma despesa elevada face a outras instituições, anos anteriores ou outras rubricas, mas sim analisar os programas e projectos cuja prioridade é mais baixa e podem ser cortados.

Uma forma útil de abordar a introdução de medidas de desempenho é ter uma noção clara de como irão ser utilizadas em cada fase do processo orçamental. Por exemplo, quais são os mecanismos existentes na orçamentação estratégica e na preparação do orçamento que irão garantir uma utilização deliberada e útil? Será que as audiências orçamentais incluem uma análise formal do desempenho dos programas e um esforço pela agência central do orçamento para compreender como o financiamento afecta o desempenho? Ou será que grupos de trabalho multisectoriais irão examinar o desempenho anualmente, para que todas as partes de determinado sector sejam analisadas da perspectiva do desempenho dos programas, numa base contínua, como elemento que irá incidir no diálogo sobre o orçamento central?

A capacitação é importante, começando pela agência central do orçamento: As competências necessárias para a orçamentação orientada para os resultados são diferentes daquelas que são aplicadas na orçamentação baseada nos insumos. Isso verifica-se a todos os níveis do processo orçamental. A capacitação dos funcionários, dirigentes executivos e deputados no sentido de aprenderem a linguagem do diálogo baseado no desempenho e aprenderem a analisar as informações sobre o desempenho deve constituir uma parte significativa das reformas para os orçamentos orientados para os resultados.

Ser cauteloso quanto à formalização do nexo entre dotações e desempenho: A longo prazo, seria preferível que os países que pretendam introduzir informações sobre o desempenho no processo orçamental não estabelecessem um nexo directo e formal entre as informações sobre o desempenho e as dotações orçamentais no início das reformas. Este nexo não deve ser formalizado sem um entendimento profundo de como o custo para o estado está relacionado com diferentes programas e objectivos de despesa. De facto, há quem defenda que este nexo, à semelhança do nexo entre as medidas de desempenho individual e as de desempenho institucional, nunca deve ser formalizado. A ligação entre as recompensas institucionais ou individuais às medidas de desempenho

aumenta os incentivos para manipular o sistema e mina a possibilidade de utilizar as medidas de desempenho para melhorar o desempenho dos programas e a prestação de serviços ou promover uma cultura de aprendizagem.

Ser transparente quanto ao desempenho e às medidas de desempenho: Muitos países possuem medidas de desempenho no processo orçamental, mas não publicam informações sobre o desempenho na sua documentação orçamental. Isto fragiliza os incentivos para que os actores no processo orçamental mudem o seu comportamento e que produzam informações de qualidade sobre o desempenho. A publicação das medidas de desempenho, embora essencial para promover uma cultura de medição e de desempenho no seio do governo, apenas servirá de medida eficaz de controlo eficaz se as informações forem produzidas em formatos úteis. Por exemplo, contar apenas o número dos edifícios dos tribunais que foram renovados num período orçamental, e publicar esse número, por si só, não tem grande utilidade; só se torna significativo se for comparado com períodos anteriores, com o número de edifícios que era suposto serem renovados, ou com o número de edifícios que necessitam de renovação.

Reformas complementares de GFP

A orçamentação orientada para os resultados exige uma transformação da cultura que caracteriza o governo e do processo orçamental. Por si própria, é pouco provável que dê azo a uma cultura de análise, medição e desempenho. Seguem alguns aspectos complementares a considerar:

- *Programas e estruturas organizacionais:* Embora alguns defendam que a transformação para programas seja essencial para a utilização eficaz das medidas de desempenho no processo orçamental, visto que os recursos são afectados a despesas em vez de divisões administrativas que controlam os recursos financeiros, descarta a responsabilização das instituições e dos indivíduos, como resultado de dotações atribuídas com base organizacional. Para ultrapassar esta situação poderá ser necessário realizar importantes reformas administrativas, para que as estruturas de prestação de contas e de gestão dos órgãos de execução estejam em consonância com os programas orçamentais. Robinson (2012) defende, no entanto, que o problema pode ser ultrapassado quando o plano de contas e o sistema de gestão financeira permitem que as agências de despesa definam internamente os orçamentos dos programas em conformidade com as unidades organizacionais.

- *Sistemas de informação para a gestão financeira:* Um sistema de informação para a gestão financeira funcional é uma importante reforma complementar no que diz respeito à transformação para a dotação por programas e à utilização das informações sobre o desempenho no processo orçamental.
- *Quadros a médio prazo e orçamentação descendente:* A utilização de quadros fiscais e de despesa a médio prazo possibilita a orçamentação descendente pelos órgãos de despesa, assim permitindo que decidam a melhor forma de gastar as verbas disponibilizadas e estejam em condições de gerir a implementação de políticas de médio prazo.
- *Mudança na responsabilidade orçamental e controlos da despesa:* De igual modo, enquanto a agência central do orçamento toma decisões orçamentais a nível sectorial e os controlos de gestão financeira são externos e impulsionados pelos insumos, as medidas de desempenho continuarão a ocupar uma posição secundária na elaboração do orçamento. As agências de despesa não podem ser responsabilizadas pelo desempenho quando não controlam as suas decisões em matéria da despesa e têm pouca flexibilidade na execução orçamental.
- *Simplificação das estruturas orçamentais:* A orçamentação orientada para os resultados é frequentemente acompanhada por uma redução do número de partidas individuais na estrutura das dotações. O argumento é simples: as agências exigem mais flexibilidade para gerir os seus recursos para do desempenho se as suas dotações forem dirigidas para objectivos gerais, em vez de objectivos pormenorizados. Há quem defenda, porém, que esta transformação só se registará se o contexto geral da governação permitir a responsabilização e valorizar o desempenho de políticas.
- *Fortalecer as ISC e os processos parlamentares de supervisão orçamental:* A base para responsabilizar as instituições no processo orçamental necessita de ser alargada de modo a incluir o desempenho. Seria importante dotar as ISC dos recursos necessários para que desenvolvam as suas capacidades de auditoria da informação sobre o desempenho bem como o próprio desempenho. De igual modo, a capacidade dos investigadores e das comissões parlamentares no sentido de utilizarem as informações sobre o desempenho quando supervisionam as necessidades em matéria de despesa deve ser formalizada através da introdução de instrumentos e mecanismos específicos.

Deve referir-se aqui que, em geral, será difícil introduzir a orçamentação orientada para os resultados com êxito, a menos que o orçamento anual seja credível e os sistemas subjacentes de gestão das finanças públicas funcionem numa cultura de cumprimento das regras formais do jogo e de acordo com a expectativa de responsabilização.

A utilização de medidas de desempenho para melhorar a qualidade da despesa, contudo, não será bem sucedida a menos que se registre uma transformação geral para a gestão do desempenho no seio do governo. Este elemento reveste-se de uma dimensão política e uma dimensão administrativa: no centro do governo, os dirigentes executivos devem ser responsabilizados pelo desempenho; a supervisão parlamentar deve preocupar-se com o desempenho; e devem existir processos formais para definir metas, medir, monitorizar, elaborar relatórios e avaliar o desempenho institucional.

Implementação da orçamentação orientada para os resultados

Por último, o modo como as medidas de desempenho são introduzidas no processo orçamental é importante.

Trabalhar com agências dispostas a demonstrar primeiro o êxito: A experiência de diversos países revela que, ao contrário das reformas de gestão de despesa a médio prazo, as reformas da orçamentação assente no desempenho podem ser introduzidas uma a uma, já que a qualidade das medidas de desempenho depende do empenho da agência para com o desempenho e a liderança.

Avançar paulatinamente, estabelecer blocos edificadores, e conciliar as mudanças no processo orçamental e os esforços no sentido de garantir a qualidade das informações. A orçamentação eficaz assente no desempenho depende do acesso a informações fiáveis e relevantes. Não se deve tentar criar formas mais formalizadas de ligar o desempenho à despesa sem experiência sobre a relação entre o custo para a agência e o desempenho.

Optar pela informação limitada, manejável e de qualidade: Os sistemas de orçamentação assente no desempenho não precisam ser complicados, mas devem ser ponderados e sistemáticos. A agência central do orçamento deve ajudar os órgãos de despesa a desenvolver sistemas de informação centrados no desempenho, com um número limitado de indicadores de elevada qualidade, apropriadamente atribuídos.

Desenvolver sistemas transparentes de monitorização e comunicação do desempenho: As informações sobre o

desempenho devem ser monitorizadas com um objectivo, ter consequências no diálogo travado com agências e serem transmitidas ao Parlamento e ao público assim que o sistema for introduzido.

A liderança política é importante: Uma orçamentação orientada para os resultados introduzida apenas como uma reforma técnica dificilmente terá êxito. É essencial um ministro das finanças forte, que possa alterar a discussão sobre o orçamento a nível político-executivo para um debate sobre o desempenho, e que publicamente apoie e promova o desempenho nos orçamentos.

Evitar sistemas paralelos: Tem-se desperdiçado muita energia a preparar documentação complexa para efeitos do orçamento orientado para os resultados (muitas vezes gerida e produzida por consultores), sem qualquer mudança real na forma como se discute o orçamento e se procede à sua afectação. Isto tem pouca utilidade e pode até ter efeitos adversos para a orçamentação orientada para os resultados a longo prazo, já que a experiência dos actores com o sistema é negativa.

Conclusão

A introdução de medidas de desempenho na orçamentação tem por objectivo melhorar a qualidade dos orçamentos e dos serviços públicos. Porém, se a transformação for demasiado rápida, sem que as medidas propostas sejam relevantes ou fiáveis, se a informação sobre o desempenho for produzida sem mecanismos explícitos para o seu uso no processo orçamental; se a informação não for publicada nem utilizada além do executivo, nem fizer parte de um programa mais amplo de monitorização e avaliação, e se os processos e a documentação da informação sobre o desempenho não fizerem parte do processo orçamental de base, os governos irão despende muita energia e recursos que resultarão na produção de informação inútil ou não utilizada sobre o desempenho (por vezes a um custo muito elevado). Ao elaborar sistemas orçamentais por programas e orientados para os resultados, convém que os países comecem com a elaboração e administração de quadros com informação sobre o desempenho.

Referências

- Andrews M (2008) *Isomorphism and the limits to African public financial management reform*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP09-012, John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-018, John F Kennedy School of Government, Harvard University.
- Arizti P, Brumby J, Manning N, Senderowitsch R & Thomas T (2010) *Results, performance budgeting and trust in government*. Washington DC: World Bank.
- Evans C & Richardson M (2009) How to manage effectively with performance indicators. *British Journal of Administrative Management*, Summer.
- Ketelaar A, Manning N & Turkisch E (2007) *Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experiences*. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5. Paris: OECD.
- McCormack L & Stacey B (2008) Institutional foundations for performance budgeting: The case of Canada. *OECD Journal on Budgeting* 7(4).
- OBI (Open Budget Initiative) (2010) *Open budget survey and index*. Washington DC: International Budget Partnership.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2007) *Budget practices and procedures database*. Paris: OECD.
- Robinson M (2012) PFM results blog. Available at: <http://blog.pfmresults.com/wordpress/> [accessed 9 March 2012].
- Robinson M & Last D (2009) A basic model of performance-based budgeting. *IMF Technical Notes and Manuals*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Schacter M (2006) The worth of a garden: Performance measurement and policy advice in the public service. Discussion paper prepared for the Results Management and Reporting Directorate Treasury Board Secretariat (Canada).
- Shah A & Shen C (2007) A primer on performance budgeting. In Shah A (ed.) *Budgeting and budgeting institutions*. Washington DC: World Bank Institute.
- Taiclet B & Murara L (2011) *Burkina Faso and Mali: Developing programme budgeting while getting the basics right*. Disponível em: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/11/burkina-faso-and-mali-developing-program-budgeting-while-getting-the-basics-right.html>.
- Van Dooren S & Van de Walle W (2008) *Performance information in the public sector: How it is used*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- World Bank (2005) *Performance budgeting and management: Lessons learnt from 16 developing and developed countries*. Washington DC: World Bank.

Q&A: A procura por medidas de desempenho é importante

Emmanuel Bor, assessor técnico do Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico nas Maurícias, discute exemplos de instituições nacionais para ilustrar como as medidas de desempenho podem ser utilizadas na orçamentação e na gestão públicas.

PNa sua opinião, qual é o papel das medidas de desempenho na orçamentação/gestão do orçamento?

RAs medidas de desempenho desempenham um papel diferente e crítico em cada fase do ciclo orçamental. Em primeiro lugar, durante a fase de preparação do orçamento, a formulação das medidas e metas de desempenho fornece um incentivo para prestar atenção à prestação dos serviços públicos aquando da dotação de verbas e focar nas áreas prioritárias que produzirão os resultados mais importantes. As medidas de desempenho são úteis para a análise dos orçamentos, bem como a eficácia da despesa no passado e a nova priorização da despesa no próximo orçamento.

Em segundo lugar, durante a fase de apreciação pelo Parlamento e afectação dos recursos orçamentais, as medidas de desempenho aumentam a informação disponível aos políticos, acrescentando transparência ao modo como os fundos serão aplicados e agilizando as decisões com base na eficiência anterior e futura da despesa pública.

Em terceiro lugar, durante a fase de execução do orçamento, as medidas de desempenho contribuem para monitorizar a consecução dos resultados previstos durante o ano e tomar as acções correctivas consideradas apropriadas, desde que exista um sistema adequado de monitorização.

Em quarto lugar, na fase de reporte orçamental e controlo externo *ex post*, as medidas de desempenho são utilizadas pelo Parlamento e pelos gabinetes nacionais de auditoria para exigir a prestação de contas dos ministérios e dos gestores em relação aos resultados efectivos, que se reveste de redobrada importância quando as reformas orçamentais concedem maior flexibilidade e autonomia de execução ao aumentar o nível de autorização orçamental (numero reduzido de partidas orçamentais) e aligeirar as regras de transferência.

PQuais são os exemplos nacionais que ilustram as suas constatações?

RAs Maurícias são um exemplo de um país que recorre activamente às medidas de desempenho como incentivo para melhorar a prestação dos serviços públicos. Os ministérios e departamentos são solicitados nos seus pedidos de orçamento apenas os indicadores em relação aos quais se prevê um melhoramento na prestação de serviços nos próximos três anos. Consequentemente, os ministérios e departamentos são periodicamente convidados a identificar novas áreas onde melhorar a eficiência da despesa pública. Os indicadores com respeito aos quais não se registam progressos significativos são identificados e progressivamente eliminados do quadro de desempenho.

A utilização de medidas de desempenho nos processos orçamentais tem sido relativamente limitada. De acordo com um estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) em 2005, apenas 19 por cento das legislaturas e 8 por cento das comissões parlamentares do orçamento nos países da OCDE utilizavam a informação sobre o desempenho para a tomada de decisões. Embora as reformas

orçamentais recentes tenham melhorado a disponibilidade de informação sobre o desempenho em muitos países, a maioria destas reformas não foram formalmente integradas na revisão das medidas de desempenho no processo de aprovação do orçamento pelo parlamento. Mesmo assim, nas Maurícias, a informação sobre o desempenho tende a ser utilizada com maior frequência pelos deputados durante as audições sobre o parlamento, e pela oposição para contestar o governo.

A experiência da Unidade de Serviços do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit* - PMDU) no Reino Unido (2001-2010) é um bom exemplo de como as medidas de desempenho podem ser utilizadas durante a execução do orçamento para acompanhar de perto o progresso logrado na consecução dos objectivos estratégicos e para tomar acções correctivas quando necessário. A PMDU foi estabelecida em Junho de 2001 para reforçar a capacidade do governo britânico no sentido de alcançar as suas prioridades nos domínios da educação, saúde, crime e transporte. A unidade respondia perante o primeiro-ministro através do chefe da função pública (o secretário do Conselho de Ministros). Uma função importante do PMDU era assegurar que as metas não perdessem a sua proeminência em todo o sistema do sector público. As ferramentas de monitorização do desempenho utilizadas pela PMDU incluíam três tipos de instrumentos: notas mensais (uma síntese sucinta do progresso, problemas actuais e emergentes em relação aos serviços, e acções a tomar); pontos de situação (reuniões trimestrais para rever e discutir os resultados em cada área prioritária); e relatórios dos serviços (informes detalhados entregues ao chefe do sistema semestralmente sobre a situação em todas as áreas prioritárias do sistema). Conforme escreveu o Primeiro-Ministro na sua autobiografia publicada em 2010, 'a *Prime Minister's Delivery Unit* foi uma inovação que suscitou muita resistência, mas foi valiosa e provou a sua utilidade vezes sem fim'.

A Missão de Avaliação e Controlo (MAC) criada no seio da Assembleia Nacional da França é um exemplo de como as medidas de desempenho podem contribuir para o reforço do controlo externo da aplicação dos recursos públicos. Esta missão tem como co-presidentes um deputado do partido no poder e um deputado do partido da oposição. A MAC emprega informação sobre o desempenho contida nos relatórios orçamentais e obtida por outros meios tradicionais, como auscultações públicas, para realizar investigações pormenorizadas sobre políticas sectoriais e preparar relatórios sobre a eficiência da despesa pública em áreas específicas, como serviços de saúde preventiva (em 2012) ou o combate contra fraude social (em 2011).

PQuais são os riscos associados ao uso de medidas de desempenho na orçamentação/gestão dos orçamentos?

RA utilização de medidas de desempenho na elaboração e gestão orçamental inclui alguns tipos de risco que são agrupados em quatro categorias.

Em primeiro lugar, a introdução de medidas de desempenho no processo orçamental cria o risco de distorção associado ao alcance restrito dos indicadores. Os indicadores de desempenho podem focar a atenção dos gestores nas metas identificadas na documentação orçamental, ao deixar de parte outros objectivos importantes não abrangidos pelas medidas de desempenho. Por exemplo, frequentemente, as medidas de desempenho focam em iniciativas novas, enquanto que a maioria dos recursos orçamentais é utilizada na despesa corrente, que não é sujeita ao mesmo nível de escrutínio.

Em segundo lugar, a integração das medidas de desempenho no processo orçamental podem criar incentivos errados para os ministérios para apresentar apenas o tipo e metas de informação sobre o desempenho que parecem ser mais favoráveis ou exequíveis e ocultar as áreas sensíveis do ministério das finanças. Este risco reveste-se de maior importância face à discrepância inerente entre a qualidade e a quantidade da informação sectorial disponível ao ministério e o que está disponível a nível do ministério das finanças.

Em terceiro lugar, surge o risco que o investimento em tempo e recursos para produzir medidas de desempenho resulta apenas em melhorias no modo como a documentação orçamental é produzida sem qualquer impacto notável sobre a priorização da despesa ou sobre a eficiência dos serviços públicos. Este

pode ser o caso quando os gestores não são obrigados a prestar contas em relação aos resultados ou quando os políticos e gestores são sobrecarregados por demasiados indicadores (alguns dos quais podem ser insignificativos), ou têm poucos poderes para introduzir alterações durante as fases de afectação e execução orçamental. Por exemplo, um estudo recente do comité de finanças do Parlamento da Estónia revelou que os legisladores fizeram pouco uso da informação sobre o desempenho porque não de dava tempo suficiente ao processo legislativo relativo ao orçamento e o parlamento não gozava de poderes suficientes para alterar o orçamento significativamente.

Em quarto lugar, surge o risco de perder de vista as prioridades da gestão das finanças públicas (GFP). A integração da informação sobre o desempenho no processo orçamental não deve ser considerada uma prioridade quando, por exemplo, as avaliações nacionais no âmbito do Quadro de Medição do Desempenho das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) revelam que as maiores dificuldades residem na execução do orçamento ou nos processos de auditoria.

P Como é que os países podem mitigar estes riscos?

R Em primeiro lugar, os países devem melhorar continuamente a qualidade, e limitar a quantidade dos indicadores utilizados na documentação orçamental. Por exemplo, na França, volvidos quatro anos do começo da implementação da reforma, uma lista restrita de indicadores-chave a nível das missões (cujo alcance é mais alargado do que o dos programas) foi introduzida na documentação orçamental a partir do orçamento de 2010 para proporcionar uma visão mais sintética do desempenho.

Em segundo lugar, análises abrangentes da despesa em determinados sectores devem ser organizadas periodicamente para rever o desempenho às margens do processo orçamental. Isto deverá reduzir as deficiências de informação entre os diversos ministérios e o ministério das finanças, e reduzir a distorção criada pela associação entre as metas orçamentais e os recursos orçamentais.

Em terceiro lugar, os países devem introduzir os quadros legais e regulamentares necessários para permitir que tanto os deputados e os executivos no sector público utilizem a informação sobre o desempenho na afectação e execução dos orçamentos. É só quando os executivos gozam de alguma flexibilidade na execução dos orçamentos que se regista a transformação de uma cultura de administração para uma cultura orientada para os resultados.

Em quarto lugar, os países devem ponderar as dificuldades que caracterizam os seus sistemas de GFP antes de envolver todos os ministérios e departamentos em sistemas complexos de medição do desempenho. Para evitar os 'cemitérios de dados' que têm vindo a acompanhar as recentes reformas orçamentais, convém dar primazia às necessidades de GFP e assegurar que primeiro sejam introduzidos quadros sólidos de prestação de contas.

P Quais seriam os conselhos que daria a um país que tem investido fortemente no desenvolvimento de quadros de informação sobre o desempenho e em formatos de orçamentos-programa orientados para os resultados, mas que não regista qualquer diferença material no processo orçamental?

R Quadros e formatos de informação sobre o desempenho são necessários, mas não são suficientes para assegurar que a informação sobre o desempenho seja efectivamente utilizada no processo orçamental.

Sempre que se envidam esforços massivos para produzir informação apropriada sobre o desempenho no processo orçamental sem quaisquer resultados tangíveis, e desde que os aspectos relacionados com a distorção das medidas de desempenho sejam mantidos a nível aceitáveis, convém explorar se o lado da

procura de informação sobre o desempenho está a funcionar bem.

Existem vários modos de estimular a procura por informação sobre os desempenhos dos diversos actores, que podem consistir em organizar seminários com os deputados para melhorar o conhecimento dos mesmos a respeito de como podem utilizar a nova informação sobre o desempenho que está disponível na documentação orçamental. Esta acção foi tomada, por exemplo, no Togo, no contexto das directivas de 2009 sobre as finanças públicas adoptadas pela União Económica e Monetária da África Ocidental. Pode ainda consistir em criar comités de alto nível de revisão do desempenho a nível ministerial, presididos pelo ministro ou outro dirigente superior, que se reúna periodicamente para apreciar o desempenho e tomar acções correctivas. Uma maior procura por informação sobre o desempenho poderia também ser apoiada por instituições externas de auditoria, desde que possuam os recursos humanos e os quadros jurídicos apropriados para levar a cabo auditorias do desempenho e publicar as constatações e os relatórios. Por último, poderá ser necessário sensibilizar os órgãos de comunicação social em relação à plétora de informação sobre o desempenho disponível na documentação orçamental.

Outra actividade consistiria em desenvolver incentivos para que as metas de desempenho sejam tomadas com seriedade. Uma forma prática de o fazer passaria por estabelecer, nalgumas áreas apropriadas, incentivos de desempenho ligados a recompensas financeiras. Por exemplo, o Ruanda criou um programa em grande escala que paga bonificações a prestadores de serviços de saúde que prestam cuidados de mais elevada qualidade a mais doentes. Uma avaliação deste programa, realizada em 2012 pelo Banco Mundial, constatou que os incentivos tiveram um efeito significativo sobre a saúde das crianças. O estudo também referiu a resultados positivos semelhantes dos programas de 'pagamento mediante o desempenho' nas Filipinas (para médicos nos hospitais) e na Indonésia (para centros de saúde nas aldeias).

4

IMPLEMENTAÇÃO DE ORÇAMENTOS ORIENTADOS PARA OS RESULTADOS: SEQUÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL

4.1 A sequência e o horizonte temporal da reforma para a orçamentação baseada em programas

Ronald E Quist

Na última década, muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) procederam à reforma dos seus procedimentos orçamentais para darem mais primazia aos resultados do que aos insumos. Nos últimos anos, vários países africanos também decidiram implementar a orçamentação baseada em programas (OBP) com vista a adoptar uma abordagem baseada em resultados para a orçamentação, afastando-se da abordagem tradicional de partidas individuais.

A experiência dos países da OCDE e de alguns países africanos que já implementaram essas reformas orçamentais demonstra áreas de considerável sucesso. Às áreas em que se registam alguns sucessos incluem a reclassificação do orçamento e as estimativas plurianuais com base nos programas ou áreas de produtos. Todavia, continuam a existir áreas de grande preocupação, incluindo o uso de informação sobre o desempenho do processo orçamental, o alinhamento dos programas com a estrutura administrativa e a apresentação de informação sobre o desempenho na documentação orçamental (Kraan n.d.).

Muitos países em desenvolvimento estão neste momento a debater-se com o modo de conceber e implementar as reformas de OBP. É importante considerar o actual estado dos sistemas de gestão das finanças públicas (GFP) e de governação. Os países em desenvolvimento também podem beneficiar das lições colhidas da experiência dos países da OCDE. Há quem defenda que a reforma para a OBP não devia ser ponderada em países ou estados com

gestão de finanças públicas (GFP) ou sistemas de governação frágeis (Robinson & Last 2009). Uma vez reunidas as condições, é importante implementar uma reforma que siga uma sequência e um desdobramento adequados. Neste artigo, é utilizado um modelo baseado na aplicação da pontuação do Quadro de Medição do Desempenho das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) para verificar se as pré-condições apropriadas estão reunidas para o OBP poder ser implementado num determinado país. Oferece também o enquadramento para a sequência das reformas orçamentais.

Aplicar cautela na realização de OBP

Nos países em desenvolvimento, a comunidade de doadores internacionais tem sido uma grande força motriz destas reformas de OBP. A experiência com a introdução de outras reformas da gestão pública sugere que os países em desenvolvimento observam um certo grau de cautela quando efectuam reformas de OBP.

A OBP coloca um peso particularmente enorme sobre a execução orçamental quando o número de elementos institucionais envolvidos se estende horizontalmente por muitos ministérios, departamentos e agências, e desce de forma vertical ao longo de possivelmente vários milhares de unidades de prestação de serviços. O grau de descentralização ou desconcentração reveste-se de importância para a probabilidade de sucesso da implementação da OBP. Este

aspecto é um factor particularmente importante no caso de países que registam limitações de capacidades. Além do mais, a limitada devolução dos poderes de gestão da despesa por parte das entidades centrais nos países em desenvolvimento (quer seja através da descentralização, quer seja através da desconcentração sectorial) tem resultado em desafios críticos para a implementação orçamental. Este facto deve-se aos muito longos trâmites de gestão da despesa, desde o ministério central, passando pela sede ministerial do sector, por gabinetes regionais ou provinciais, escritórios distritais até chegar finalmente à linha da frente das unidades de prestação de serviços. Tipicamente, estes trâmites são prejudicados pelas limitações de redes administrativas e financeiras frágeis – redes bancárias, sistemas postais, redes de comunicações e, nalguns casos, até as redes de energia eléctrica.

Para ilustrar as variações que poderão ocorrer como resultado de diferentes níveis de descentralização da gestão de despesas, notamos que a África do Sul, que é vista como tendo implementado a OBP com sucesso a nível nacional, afirma que cerca de 7% da sua despesa orçamental é classificada como despesa administrada por controlos internos, e o saldo é composto de transferências e insumos, como a despesa com pessoal.²⁷ Comparando com o Gana, um país que está neste momento a passar por uma reforma dos seus sistemas orçamentais para uma abordagem de OBP, que confirma que aproximadamente 75% dos seus fluxos orçamentais são classificados como gestão de despesas.²⁸ Estas distinções são importantes quando as reformas para a OBP são ponderadas e levam a diferentes níveis de desafios relativamente à implementação orçamental no âmbito de um regime de OBP.

Convém notar que os pequenos estados insulares não enfrentam os desafios dos muito longos trâmites de gestão de despesas, mesmo quando essa gestão continua a ser altamente centralizada. Esta observação sugere que os pequenos estados insulares podem confrontar-se com dificuldades significativamente menores no que diz respeito aos desafios que a OBP coloca à execução orçamental. O mesmo argumento poderá ser aplicado aos sistemas federais.

Critérios para avaliar as reformas de OBP bem sucedidas

O mérito de uma abordagem particular de orçamentação não deverá ser avaliado apenas pela promessa de uma melhor implementação de políticas, transparência e prestação de contas. Um teste mais apropriado deverá

27 Ver Avaliação de PEFA da África do Sul, 2008

28 Ver Avaliação de PEFA do Gana, 2009

também basear-se na credibilidade orçamental que, realisticamente, possa ser alcançada, tendo em conta o seu actual desempenho nos domínios da planificação estratégica, monitorização, avaliação e GFP.

A credibilidade pode ser aferida ao considerar: a forma como a globalidade dos recursos orçamentais é distribuída em conformidade com os objectivos estratégicos e os planos de desenvolvimento; a realização dos resultados de implementação orçamental (isto é, despesas, produtos finais e resultados) de modo a corresponder às dotações e metas orçamentais; e a realização de medidas rigorosas, periódicas e oportunas de despesas, produtos e resultados.

Transição de orçamentos por partidas individuais para OBP

Uma comparação dos requisitos de gestão orçamental para a implementação de orçamentos por partidas individuais, por oposição à OBP, oferece um quadro de análise da transição entre as duas formas de orçamentação. A Tabela 4.1.1 revela que a reforma de uma abordagem tradicional por partidas individuais para a OBP exige:

- a adopção de uma perspectiva orçamental plurianual a fim de permitir a integração de estratégias no processo orçamental;
- uma transformação da organização institucional para estabelecer convenientemente linhas de responsabilização para todos os elementos da cadeia de resultados;
- uma ampliação do alcance do desbloqueio de verbas e dos controlos de despesas, enquanto se transforma o controlo de meios investidos (principalmente determinado pelo ministério das finanças) em controlo de produtos finais (deixado primariamente nas mãos dos ministérios sectoriais);
- uma reconfiguração do plano de contas para relatórios financeiros com base em todas as quatro dimensões de classificação; e
- criação de sistemas de monitorização eficazes, exactos e oportunos para medir e avaliar produtos finais e resultados.

A tabela demonstra ainda o alcance das diferenças de complexidade entre a gestão de um orçamento baseado em programas e um orçamento baseado em partidas individuais. Existem outras áreas de reformas não captadas na Tabela 4.1.1 que devem ser associadas à introdução da OBP. As referidas áreas incluem a adopção de um maior enfoque nas auditorias baseadas nos

Tabela 4.1.1: Comparação entre os requisitos de gestão orçamental para a implementação da orçamentação por partidas individuais e a OBP

Elemento da cadeia de resultados	Dimensão de classificação	Linhas institucionais de responsabilidade		Estimativa/Dotação		Controlo		Relatório financeiro		Monitorizar	
		Partida individual	OBP	Partida individual	OBP	Partida individual	OBP	Partida individual	OBP	Partida individual	OBP
Insumos	Administrativa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Económica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programa		✓		✓		✓		✓		
	Funcional		✓		✓		✓		✓		
Produtos/ Resultados	Programa		✓		✓		✓				✓
	Funcional		✓		✓		✓				✓
Perspectiva plurianual	Administrativa		✓		✓		✓		✓		
	Económica		✓		✓		✓		✓		
	Programa		✓		✓		✓		✓		✓
	Funcional		✓		✓		✓		✓		✓

resultados e a necessidade de uma medida mais rigorosa da afectação de recursos (que pode ser alcançada através da introdução de contabilidade de exercício).

Experiência obtida com a reforma para a OBP

Os países que levaram a cabo com sucesso a transição da orçamentação por partidas individuais à OBP são o Canadá, a Dinamarca, a França, a Singapura, os Estados Unidos, a Nova Zelândia, a Austrália, a África do Sul e Vanuatu. A experiência obtida com a implementação da OBP tem sido heterogénea e variada.

As Maurícias introduziram um orçamento indicativo baseado em programas paralelamente ao tradicional orçamento de partidas individuais em 2007/08 como ponto de partida. Posteriormente, um orçamento completo baseado em programas, elaborado no âmbito de um quadro de despesas a médio prazo (QDMP) trienal (de 2008/09 a 2010/11), foi implementado no ano orçamental 2008/09. A implementação acelerada da OBP poderá ter resultado, em determinados aspectos, numa simples mudança da apresentação orçamental, e não numa verdadeira integração da orçamentação por programas. É importante notar que antes de implementar a OBP, as Maurícias já tinham implementado com sucesso um sistema informatizado de gestão financeira.

No caso da África do Sul, a organização institucional do governo reflecte a estrutura de programas e subprogramas,

permitindo assim linhas claras de responsabilização para o cumprimento dos programas orçamentais. As vantagens incluem uma relativa simplicidade e a facilitação da incorporação de postos directamente nos programas. Todavia, as desvantagens parecem ser uma pressão para instituir novas estruturas administrativas com a introdução de novos programas, e os desafios especiais que por vezes se apresentam durante a definição de indicadores pertinentes de produtos finais e resultados. No caso da África do Sul, à semelhança das Maurícias, é igualmente importante notar que o país possui um forte sistema informatizado de gestão financeira.

O Mali manifestou a sua intenção de avançar de modo a que o seu orçamento baseado nos resultados entrasse em pleno funcionamento entre 2012 e 2015, em conformidade com a legislação da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO). O Burkina Faso transitou para a OBP desde 2000. O país tenciona acrescentar um anexo de orçamento baseado nos resultados ao projecto de orçamento de 2013 e enviá-lo ao Parlamento como informação adicional.

A experiência parece sugerir que:

- uma abordagem mais gradual, seguindo uma sequência cuidadosa, revela-se como um elemento importante de uma reforma bem sucedida para a OBP;
- a correspondente reorganização institucional para acomodar a OBP é um elemento importante para a eficácia dessa orçamentação;

- o apoio dos líderes políticos e administrativos é vital para a implementação das reformas; e
- sistemas de GFP fortes, incluindo a implementação com sucesso de sistemas informatizados de gestão financeira, são um factor importante.

Ponderação de uma abordagem apropriada de introdução de reformas para a OBP

Ao ponderar a introdução de reformas de OBP, como é o caso para muitas outras áreas de reforma de GFP, existem alguns elementos distintos a ter em consideração. São os seguintes:

- o actual estado do desempenho orçamental (um nível mínimo de desempenho em matéria de planificação, monitorização e avaliação, assim como de GFP, deve ser alcançado);
- a sequência das medidas de reforma determinadas por amplas plataformas afins e interligações funcionais;
- a implementação das medidas de reforma tanto horizontalmente pelos diferentes sectores como verticalmente em todos os níveis de sedes sectoriais, escritórios regionais ou provinciais, escritórios distritais e unidades da linha da frente para a prestação de serviços;
- os actuais níveis de capacidades, incluindo o estado da rede administrativa e financeira;
- os recursos disponíveis para a execução das reformas;
- a economia política e os contextos macroeconómicos; e
- os mecanismos institucionais estabelecidos para gerir as acções de reforma.

A adopção de um modelo para assegurar um desempenho sólido de GFP permite definir plataformas para a sequenciação das reformas (Quist 2009). Uma sequência de plataformas pode ser definida como: (a) a realização da disciplina fiscal; (b) o alcance de uma prestação eficiente de serviços; e (c) a afectação estratégica de recursos. A lógica desta sequência sugere que a OBP, que está associada à afectação estratégica de recursos, deve ser prosseguida apenas numa situação de boa disciplina fiscal e uma prestação eficiente de serviços.

Sequência das reformas de OBP

A reforma para a OBP requer a introdução de uma classificação orçamental baseada em programas e a correspondente transformação dos mecanismos institucionais da administração pública, desde os chefes

administrativos aos gestores de programas.

A introdução de uma nova classificação orçamental representa uma transformação estrutural fundamental do processo orçamental. Implica uma revisão: da estrutura de desbloqueio de verbas; regras de reforço de verbas baseado em programas e não em classificações económicas; um controlo das autorizações orçamentais a programas; e a apresentação de relatórios orçamentais intercalares também baseados em programas. A adaptação a estas mudanças fundamentais sugere que uma série de áreas conexas de GFP devem também ser concomitantemente reformadas, mesmo se estiverem a funcionar bem no dado momento. Neste contexto, é importante que a sequência seja bem ponderada ao projectar as reformas para a OBP. Além do mais, sugere que uma abordagem gradual poderá ser mais produtiva do que uma abordagem radical para fazer face aos vínculos internos entre a OBP e outras áreas da GFP. De facto, esta abordagem é apoiada pelas experiências de reforma para a OBP em países como o Canadá e a Singapura, nos quais a reforma demorou quase uma década.

Uma análise cuidadosa dos requisitos necessários para a sequenciação e a implementação de reformas visando a OBP identifica três principais fases a ter em consideração. São apresentadas a seguir em sequência:

1. O fortalecimento dos sistemas básicos de GFP com vista a assegurar que foi alcançado um desempenho satisfatório de GFP. A ferramenta de PEFA oferece uma base tanto para orientar a sequência das reformas da GFP como para identificar até que ponto sistemas básicos de GFP suficientemente robustos foram alcançados para encetar a fase seguinte.
2. Criação de um contexto propício para a reforma de OBP. Estas medidas de reforma poderão ser guiadas por uma análise dos requisitos para a transição de uma orçamentação por partidas individuais para a OBP. Lembramos que a criação de um ambiente propício para a OBP inclui a introdução de sistemas informatizados de gestão de despesas e a instituição de uma conta única de tesouro.²⁹ A implementação

²⁹ Alguns sistemas integrados de gestão financeira (IFMIS) podem ser melhor caracterizados como sistemas informatizados de pagamento do que sistemas de despesa (como o da Libéria, por exemplo). A distinção é que um sistema de gestão da despesa deve permitir o controlo das autorizações orçamentais (que se verificam a nível das unidades de despesa), em vez de simplesmente controlar a componente de pagamentos do ciclo de despesa (que pode ser controlada a nível central). A OBP bem sucedida necessita de sistemas de GFP capazes de assegurar a correspondência entre a despesa e as actividades e projectos orçamentados. Isto, por sua vez, exige um controlo forte das autorizações orçamentais.

- bem sucedida desta fase pode facilitar a implementação de um processo orçamental assente em programas para guiar a afectação de recursos entre os sectores com base em resultados aferidos.
3. Implementação da OBP, com uma reforma dos mecanismos institucionais para a gestão orçamental e a introdução de uma classificação orçamental por programas. A reforma da formulação do orçamento, da sua execução e da elaboração de relatórios financeiros é orientada por uma lógica de sequenciação baseada nas interligações da GFP. A técnica consiste na identificação de cadeias de actividades que representam as interligações de GFP e a sequência das reformas, começando pelas cadeias de actividades mais curtas, passando depois para as cadeias mais longas.

Fortalecimento de sistemas de GFP - um pré-requisito para a reforma de OBP

O primeiro passo a empreender na reforma de OBP consiste em fortalecer os sistemas de GFP, especialmente aquelas áreas de GFP que representam pré-requisitos para a implementação bem sucedida da OBP. Que pré-requisitos devem estar reunidos para a implementação bem-sucedida da OBP? Existe alguma forma de determinar com fiabilidade aceitável se a implementação da OBP é viável do ponto de vista técnico e operacional?

Os pré-requisitos para a implementação bem sucedida da OBP podem ser categorizados como: (a) planificação, monitorização e avaliação; (b) formulação orçamental; (c) implementação orçamental; e (d) elaboração de relatórios financeiros. Estes pré-requisitos remetem ao alcance de níveis adequados de desempenho. A Avaliação de PEFA (que desde meados de 2011 tem sido levada a cabo em mais de 93% dos países da África Subsariana), serve como fonte de medição dos actuais níveis de desempenho da GFP (Lawson & Fölscher 2011). Os pré-requisitos e os sub-indicadores de desempenho correspondentes do PEFA são os seguintes:

- a consecução de estratégias integralmente orçamentadas (investimentos e custos correntes com previsões para o futuro) e uma estratégia eficaz de gestão da dívida, priorizada no âmbito de projecções fiáveis dos recursos financeiros. Uma medida de desempenho poderá ser obtida analisando os sub-indicadores PI-12(i), PI-12(ii) e PI-12(iii) do PEFA.

- A implementação de um quadro credível de monitorização e avaliação de todos os sectores-chave. Não existe nenhuma medida directa da credibilidade da monitorização e da avaliação no PEFA, porém alguma indicação pode ser obtida dos relatórios de planificação e sectoriais.
- Um quadro macro-fiscal e plurianual, que poderá servir de instrumento eficaz de disciplina orçamental descendente e cuja eficácia não será comprometida por subsídios e fluxos imprevisíveis de doadores - ver PI-12(i).
- Um processo orçamental credível que resulta numa estreita articulação entre resultados de despesas e estimativas orçamentais para receitas e despesas agregadas e sectoriais. Em particular, é importante que os sistemas de GFP estejam em condições de estancar efectivamente a acumulação de despesas - ver PI-1, PI-2, PI-3, PI-4(i) e PI-4(ii). Sempre que os doadores participam significativamente no orçamento, a contabilização da ajuda a programas e projectos no orçamento torna-se muito importante para o processo de OBP - ver D2 (i) e D2 (ii).
- A classificação orçamental deve pelo menos reflectir as classificações administrativas e económicas - ver PI-5.
- Um processo de elaboração do orçamento que permita tempo suficiente para introduzir plenamente os meios aplicados da base ao topo, que reflectam os requisitos da prestação de serviços e integrem considerações políticas no início do ciclo de elaboração do orçamento - ver PI-11(i) e PI-11(ii).
- Um mecanismo de desbloqueio de verbas com um horizonte suficiente para levar a cabo um controlo efectivo das autorizações orçamentais em todas as unidades de despesas, uma gestão efectiva de dívidas, uma gestão sólida de aquisições públicas e de folhas de pagamento - ver PI-16(i), PI-16(ii), PI-20(i), PI-17(i), PI-17(ii), PI-18(i), PI-18(ii), PI-18(iv), PI-19(i) e PI-19(ii).
- Um enfoque efectivo sobre um controlo da despesa pelos ministérios sectoriais, contrariamente ao controlo de entradas pelo ministério das finanças. É quase certo que o cumprimento deste padrão exige a implementação de sistemas informatizados de gestão financeira com completa cobertura das despesas e a capacidade de as monitorar de modo descendente até ao nível das unidades de despesas - ver PI-23.
- A elaboração de relatórios financeiros intercalares correctos e oportunos sobre a execução orçamental,

assim como a preparação de demonstrações financeiras exaustivas, precisas e atempadas - ver PI-24(i), PI-24(ii), PI-24(iii), PI-25(i) e PI-25(ii).

- A garantia de eficácia, rigor e pertinência constantes destes sistemas através de uma gestão de riscos eficaz e auditoria de sistemas - ver PI-21(i).
- Escrutínio e auditorias externas eficazes - ver PI-26(i), PI-26(iii)) e PI-28(i).
- Debate efectivo sobre políticas e supervisão pelo parlamento, sendo as aprovações concedidas antes do início do ano fiscal - ver PI-11 (iii) e PI-27(i).

Foi efectuada em sete países e num estado uma análise sobre se foi alcançado o nível mínimo de desempenho de GFP, com base nos critérios acima enunciados e usando a pontuação de PEFA. A África do Sul, as Maurícias, a Noruega, o Botsuana, o Gana, o Mali e o Burkina Faso, assim como o Estado de Lagos foram seleccionados por terem adoptado a OBP (ou orçamentos-programa) ou por estarem em vias de o fazer. Uma síntese dos resultados encontra-se apresentada na Tabela 4.1.2.

Os resultados sugerem que as Maurícias, a Noruega e a África do Sul cumpriram consideravelmente os pré-requisitos para implementar a OBP com sucesso. Dos 32 pré-requisitos, estes países cumpriram entre 26 e 28. Em contrapartida, a análise sugere que o Burkina Faso e o Botsuana, tendo cumprido entre 17 e 19 dos 32 pré-requisitos, ainda têm muito caminho a percorrer para fortalecer os seus sistemas básicos de GFP antes de encetar as reformas para a OBP. O Botsuana está neste momento a definir um programa de

reformas de GFP. Reconhece-se que muitos pré-requisitos devem estar reunidos e, por conseguinte, a iniciativa de OBP foi faseada para começar cinco anos após a introdução das reformas. O Burkina Faso está a prosseguir uma abordagem gradual e tenciona passar à orçamentação baseada em programas apenas conforme explicitado no anexo da lei do orçamento de 2013. A análise sugere que seria prematuro introduzir a OBP neste momento no Gana, no Mali e no Estado de Lagos. Em todos os três casos, existem evidências que sugerem que o cronograma de introdução da OBP poderá ter sido imposto por pressão dos doadores. No caso do Estado de Lagos, a iniciativa de OBP está a ser apoiada pelo programa SPARC do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, ao abrigo do qual um programa-piloto de OBP foi introduzido em 2010. O Mali está a responder às obrigações que assumiu nos tratados da UEMAO. O Gana não previu uma iniciativa de reforma para a OBP ao abrigo seu projecto inicial para o Sistema Integrado de Informação sobre Gestão Financeira (GIFMIS). Essa iniciativa viria a ser introduzida posteriormente em resposta a um condicionalismo de desembolso do FMI.

Criação de um contexto propício para a OBP

A criação de um contexto propício para a introdução da OBP poderá passar pelo alargamento da orçamentação tradicional de partidas individuais através de uma medida que fortaleça uma orçamentação assente em programas,

Tabela 4.1.2: Síntese da análise dos pré-requisitos reunidos para a implementação da OBP

Número de pré-requisitos reunidos				32
	Número	Ajustado	%	Observações sobre valores ajustados
Mauritius 2011	27	27	84%	
Noruega 2008	27	28	88%	Há quem defenda que Pi-21(i) aplicado à Noruega é inapropriado
África do Sul 2008	26	28	88%	Dados os valores muito baixos de ajuda dos doadores, o D2(i) e D2(ii) podem não ser críticos.
Maurícias 2007	25	25	78%	
Burkina Faso 2010	19	19	59%	
Botsuana 2008	17	19	59%	Dados os valores muito baixos de ajuda dos doadores, o D2(i) e D2(ii) podem não ser críticos.
Gana 2009	10	10	31%	
Mali 2010	9	9	28%	
Estado de Lagos 2008	7	7	22%	

conforme ilustrado na Tabela 4.1.3. De acordo com esta abordagem, os produtos finais e os resultados são controlados e utilizados para servirem de base ao processo de planificação estratégica. Os recursos são afectados por sector. As afectações por sectores estratégicos entram na formulação orçamental através de uma selecção de projectos com base numa classificação funcional (usando tabelas de mapas). A implementação orçamental continua a ser feita por partidas individuais, mas a elaboração de relatórios é efectuada por funções, a fim de permitir uma comparação entre a afectação de recursos por sector e os produtos e resultados finais.

A Tabela 3 ajuda a definir uma sequência de acções para a reforma orçamental, cujas cinco principais são:

1. A introdução de previsões plurianuais dos agregados orçamentais, com pleno respaldo político, para informar os envelopes de recursos e servir de instrumento de disciplina orçamental do topo à base. Introduzir estimativas sectoriais de despesas futuras para facilitar a incorporação de referências sectoriais em projecções macroeconómicas. As projecções orçamentais devem ser abrangentes para incluir receitas, despesas, transferências e empréstimos líquidos. Um perfil fiável de empréstimos líquidos, por sua vez, requer a observância rigorosa de uma estratégia de dívidas com respaldo político.
2. O passo seguinte para instituir um contexto propício para a reforma de OBP consiste em fortalecer a

planificação estratégica a níveis tanto nacional como sectoriais, e em especificar as metas de produtos finais e resultados. É aconselhável que se cubram pelo menos os grandes sectores – saúde, educação, estradas, transportes e agricultura. Tipicamente, a abordagem consiste num programa piloto com um ou dois sectores antes de tornar o processo extensivo aos demais sectores, o que pode demorar três a quatro anos. A planificação estratégica exige a priorização de programas. Isto, por sua vez, exige que se tenha alcançado previamente uma capacidade de projecção orçamental sólida e realista.

3. Estreitamente ligado ao fortalecimento da planificação estratégica está o fortalecimento da monitorização e da avaliação para aferir as realizações efectivas dos produtos e resultados finais. Esta componente de criar um contexto propício para a OBP não depende nem do desenvolvimento de quadros orçamentais plurianuais efectivos nem de planos estratégicos, devendo assim ser iniciada o mais cedo possível. Habitualmente, os indicadores de resultados consistem em amostras estatísticas complexas e o estabelecimento de linhas de base, pelo que este processo pode demorar vários anos.
4. O passo seguinte consiste em articular as políticas e o orçamento. Isto exige que tenham sido previamente alcançados quadros orçamentais plurianuais efectivos com respaldo político e uma planificação



Tabela 4.1.3: Ampliação da orçamentação tradicional por partidas individuais como abordagem de reforma gradual para a introdução da OBP

Elemento da cadeia de resultados	Dimensão de classificação	Linhas institucionais de responsabilidade		Estimativa/ Dotação		Controlo		Relatório financeiro		Monitorizar	
		Partida individual	OBP	Partida individual	OBP	Partida individual	OBP	Partida individual	PBB	Partida individual	OBP
Insumos	Administrativa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Económica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programa		✓		✓		✓		✓		
	Funcional	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Produtos/ Resultados	Programa		✓		✓		✓			✓	✓
	Funcional		✓		✓		✓			✓	✓
Perspectiva plurianual	Administrativa		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Económica		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	Programa		✓		✓		✓		✓	✓	✓
	Funcional		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓

estratégica efectiva. Caso assim seja, então o país pode introduzir nos orçamentos uma perspectiva plurianual de forma rotativa em cada ano, através da ligação de projecções plurianuais aos tectos orçamentais. Além do mais, pode ligar orçamentos a planos sectoriais usando mapas funcionais, com base numa selecção prioritizada de projectos e o espaço orçamental disponível, tendo em conta os custos dos investimentos e previsões dos encargos recorrentes.

5. Seguidamente, a execução orçamental pode ser submetida a reforma para reflectir uma estrutura funcional que esteja em conformidade com a formulação orçamental e as estruturas de planeamento estratégico. Isto pode estar reflectido na estrutura de desbloqueio de verbas, assim como na organização dos relatórios financeiros. Em antecipação do grau de complexidade imposta sobre a execução orçamental e a elaboração de relatórios financeiros pela introdução da OBP, é necessário introduzir uma gestão de despesas informatizada e uma conta única de tesouro para gerir de forma eficaz o desbloqueio de verbas.

Realização de reformas fundamentais para a OBP

A passagem pelas cinco fases acima enunciadas com vista a preparar um contexto propício para a reforma de OBP demorará até uma década, em função da economia política - tanto a respeito do empenho político do país para com as reformas como das práticas dos parceiros de desenvolvimento no que toca à participação no processo orçamental. O cronograma da implementação também dependerá obviamente das limitações em termos de capacidades e recursos. Uma vez concretizados estes passos, os elementos de base da OBP podem ser ponderados e o trabalho propriamente dito para a reforma pode ser iniciado. Isto requer uma análise da sequência e dos requisitos de implementação. A lógica da sequência assenta na articulação com a GFP e é afectada pela introdução de uma classificação orçamental baseada em programas. Isto consiste nos seguintes passos:

1. O primeiro passo do processo da reforma de base para a OBP consiste na revisão do quadro jurídico e regulamentar centrado na lei do orçamento, com a possível introdução de uma lei de responsabilidade fiscal. Isto requer um realinhamento dos regulamentos, manuais e formatos de apresentação de relatórios afins. Por exemplo, nas Maurícias a implementação de uma OBP integral foi precedida pela promulgação da Lei de

Finanças e Auditoria de 2008, a promulgação da Lei de Dívida da Gestão Pública de 2008, e de alterações afins do Manual de Gestão Financeira.

2. O segundo passo consiste na implementação da lei. Este passo inclui a reforma dos mecanismos institucionais para gerir um orçamento baseado em programas. Nalguns países, este passo pode consistir na integração prévia do orçamento recorrente e o orçamento de desenvolvimento numa divisão orçamental única. Estas transformações institucionais devem ser implantadas em todos os ministérios sectoriais. Considerações pragmáticas exigem que este passo se alinhe estreitamente à organização administrativa existente. Contudo, uma iniciativa de reforma demasiado tímida pode levar a uma implementação de OBP que apenas reflecte a classificação da OBP, mas que, no essencial, não transforma um enfoque sobre os meios aplicados a um enfoque nos resultados.
3. O terceiro passo aborda a reestruturação dos sistemas e procedimentos orçamentais para acomodar a OBP. Lembramos que a implementação das reformas de base para a OBP é habitualmente levada a cabo com base num projecto-piloto em dois ou três ministérios, e depois, apoiando-se nas lições aprendidas, torna-se extensiva a outros ministérios sectoriais ao longo de um período que se pode estender por vários anos. Em face disso, a reforma de sistemas e procedimentos deve adoptar uma abordagem que integre os sistemas orçamentais em vigor e os reformados. Este passo começa com uma reforma do plano de contas. O subsequente grau de complexidade da codificação das transacções faz com que seja particularmente difícil gerir as contas manualmente. Contudo, algo que muitas vezes se ignora, é que nos países em desenvolvimento (exceptuando os pequenos estados insulares e os sistemas federais) mesmo quando a gestão de despesas informatizada tenha sido implementada com sucesso, nem todas as unidades de despesas estão abrangidas. Nestes casos, deve ser introduzido um plano de contas simplificado, susceptível de compilar as transacções de forma coerente pelo menos a um nível de agregados. Este passo também consiste em modificar as folhas de pagamentos com base em programas.
4. O quarto passo implica um novo formato da documentação orçamental, de circulares sobre a elaboração do orçamento, demonstrações de despesas mensais e trimestrais, assim como

demonstrações financeiras anuais. Inclui também uma revisão da base de classificação para pedidos pró-forma de fluxos de numerário pelos ministérios sectoriais, planos de aquisições e garantias ou autorizações para contrair despesas.

5. O quinto passo, que representa o primeiro passo de implementação, procura abordar os procedimentos de desbloqueio de verbas a fim de permitir um desbloqueio atempado de recursos para cada programa, e não com base em classificações administrativas/económicas. Estes passos, paralelamente à implementação de um plano de contas com uma classificação por programas, permite reflectir os reforços de verbas orçamentais e o desbloqueio de verbas de acordo com programas, e não por classificações económicas. Este passo também implica a implementação de sistemas de controlo das autorizações relativas a programas e subprogramas.
6. O sexto passo exige uma articulação estreita com o passo anterior. Consiste na emissão de uma circular sobre a elaboração do orçamento que especifica limites máximos sectoriais e de programas, e tudo isto ocorre num momento que permite assegurar que os sistemas de GFP possam gerir o desbloqueio e o controlo de verbas com base numa classificação por programas no ano fiscal a que a circular orçamental corresponde.
7. O sétimo passo consiste na introdução de relatórios financeiros intercalares e anuais baseados num plano de contas com uma classificação de OBP.
8. Uma vez implementada a OBP, o passo final consiste na reforma das auditorias para incluir abordagens e técnicas baseadas nos resultados.

Horizonte temporal e calendarização da reforma para a OBP

As considerações apresentadas nas secções acima revelam que o horizonte temporal da implementação da OBP depende em larga medida do actual estado da GFP de um país, e das melhorias que já tenham sido introduzidas no sentido de criar um contexto propício para a OBP. O tempo necessário também depende de se se trata de um pequeno estado insular, um sistema federal ou um país com uma gestão de despesas altamente descentralizada ou desconcentrada, ou ainda pelo facto de ser um país com uma administração de gestão financeira centralizada.

A rede financeira e administrativa é outro factor que incide sobre isto. A Tabela 4.1.4 apresenta estimativas do tempo necessário com base numa análise de uma selecção das circunstâncias dos países, e revela que o horizonte temporal para a implementação da OBP nunca pode ser inferior a cinco anos.

Tabela 4.1.4: Horizonte temporal da implementação de reformas de OBP

	Pequenos Estados Insulares	Governo Federal/Descentralizado	Governo Centralizado
Os sistemas básicos de GFP mantêm-se fracos	12 a 15 anos	12 a 18 anos	15 a 25 anos
Os sistemas básicos de GFP são suficientemente fortes	8 a 10 anos	8 a 12 anos	10 a 15 anos
Foi criado um contexto propício para a OBP	5 a 7 anos	5 a 7 anos	7 a 10 anos

Discussão e conclusões

Embora a OBP ofereça sinais promissores nos domínios da tomada de decisões, eficiência, eficácia, transparência e prestação de contas significativamente melhoradas para a gestão orçamental, isto apenas pode ocorrer se a orçamentação for implementada com sucesso. As experiências sugerem que se deve tomar muita cautela ao decidir sobre se um país deve levar a cabo reformas de OBP, e como o deve fazer. É amplamente reconhecido que as reformas de OBP apenas são benéficas se tiver sido atingido previamente um nível satisfatório de desempenho e governação de GFP. O presente artigo demonstra que o PEFA oferece uma base para determinar se um país reúne os pré-requisitos para efectuar uma reforma de OBP.

Foram identificadas três principais fases na sequência de acções. A primeira fase procura fortalecer o desempenho básico da GFP. A segunda fase procura criar um contexto propício para a implementação das funções fundamentais da OBP: esta fase é orientada por um processo de fortalecimento da orçamentação com base nos resultados. A terceira fase introduz as funções fundamentais da OBP. A sequenciação desta fase é orientada por articulações funcionais de GFP.

A reforma de OBP requer uma análise de muitos elementos da prática de GFP. Este aspecto acautela contra

uma visão estreita de reformas de OBP que alguns países adoptam, que incide principalmente sobre uma nova concepção da circular sobre a elaboração do orçamento e possivelmente uma modificação do plano de contas. Os vínculos entre a formulação do orçamento, a sua execução e a elaboração de relatórios financeiros, especialmente fortes no caso da OBP, apontam para uma consideração das cadeias de actividade como sendo um método produtivo de sequenciação (Quist 2009).

Os longos períodos de implementação, que são aconselhados para a reforma, questionam a lógica de tornar a implementação de reformas de OBP num condicionalismo para a ajuda dos doadores e o desembolso de empréstimos com prazos de cinco anos ou menos.

Ao discutir a sequenciação, vale a pena lembrar que sequenciação e priorização não são a mesma coisa, e a sua respectiva consideração leva muitas vezes a um ordenamento completamente diferente de etapas de reformas. Os QDMP, os OBP, e a contabilidade de exercício são frequentemente patenteados como prioridades na reforma da gestão orçamental e financeira, sendo assim transformados no primeiro alvo principal das reformas. Uma perspectiva como esta apenas é prudente se a sequência apropriada for aplicada. Considerações de sequenciação apropriada iriam colocar estas prioridades num espaço mais recuado de uma tabela de sequências.

A análise considerada no presente documento aponta para as seguintes conclusões:

- Os países deviam apenas levar a cabo reformas de OBP depois de terem alcançado um desempenho suficientemente satisfatório de GFP; caso contrário, podem acrescentar outros três a sete anos para resolver os aspectos básicos da GFP.
- As fracas redes financeiras e administrativas em muitos países em desenvolvimento, sugerem diferentes perfis de riscos para diferentes tipos de países em termos do impacto da implementação do OBP para a execução orçamental. Podem ser esperados riscos mais elevados em países com sistemas altamente centralizados de gestão da despesa.
- A OBP apenas pode ser iniciada depois de se ter alcançado um nível suficiente de planificação sectorial estratégica, monitorização e avaliação.

Dada a complexidade da OBP, uma implementação bem sucedida requer uma avaliação ponderada do actual estado de desempenho da GFP, e a confirmação da concretização de uma série de passos fundamentais da GFP, seguindo-se

a implementação gradual de elementos da OBP. Dado o actual estado de desempenho da GFP em vários países africanos, este factor sugere a exclusão de muitos países africanos das reformas de OBP ainda por muitos anos. Mas é possível alcançar um certo grau de orçamentação assente no desempenho através de um processo de reformas intermédias de fortalecimento da GFP, incluindo uma transição para quadros orçamentais macro-fiscais a médio prazo e uma progressiva adopção de uma abordagem mais concentrada em produtos finais para a formulação e monitorização orçamental. É importante notar que o Botsuana manteve a sua posição de economia com o crescimento mais rápido em África durante décadas com base na orçamentação por partidas individuais, apoiada por um processo de planificação eficaz. Portanto, seria possível os países começarem agora, e darem passos decisivos, em sequência e graduais para uma implementação bem sucedida da OBP.

Referências

- Kraan D-J (n.d.) *Programme budgeting in OECD countries*. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf [acedido em Maio 2012].
- Lawson A & Fölscher A (2011) *Evaluation of PEFA Programme 2004-2010 and development of recommendations beyond 2011. Final Evaluation Report*. Disponível em: <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/Eng-PEFAEvaluationRevisedFinalReportJuly2011.pdf> [acedido em Julho 2013].
- Quist R (2009) On the PEFA reform sequence model framework. Comunicação não publicada apresentada ao programa AIDCO, Comissão Europeia.
- Robinson M & Last D (2009) A basic model of performance-based budgeting. *IMF Technical Notes and Manuals*. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.

Reformas de OBP apoiadas por co-reformas

Em Marrocos, a orçamentação e gestão baseada em programas (OBP) tem vindo a ser introduzida paulatinamente nos serviços públicos, permitindo o desenvolvimento concomitante das capacidades. Foi apoiada pela introdução, em simultâneo, de um quadro de despesa de médio prazo.

Carácter das reformas

A orçamentação e a gestão baseadas no desempenho constituem os elementos essenciais do programa de reforma orçamental em Marrocos, iniciado em 2002 (Touimi-Benjelloun & Chafiki 2007; Karim 2008), conjugado a outros pilares, como a introdução de um quadro orçamental plurianual e a descentralização do orçamento com contratos entre o centro e os níveis subordinados.

Alguns sub-aspectos das reformas em Marrocos são:

- a adopção de uma estrutura por programas no orçamento;
- a delegação do poder de despesa para os ministérios e introdução de indicadores de desempenho;
- a modernização dos sistemas de controlo para facilitar a adopção de iniciativas pelos gestores;
- experiências com parcerias inovadoras que ultrapassam as tradicionais fronteiras administrativas entre ONG, autoridades locais e autoridades centrais nalguns sectores como, por exemplo, a saúde, a educação, os transportes e a água; e
- melhoramento significativo dos sistemas de gestão da informação relativa à despesa. (OECD 2010)

Estas reformas tiveram como objectivo introduzir uma maior clareza nas escolhas estratégicas aplicadas no orçamento. A delegação de poderes de decisão visava criar os incentivos para os gestores serem mais sensíveis à necessidade de prestação de serviços. A introdução de informações sobre o desempenho foi vista como uma forma de criar vínculos lógicos entre os objectivos, as dotações e os resultados, e promover uma cultura de transparência, desempenho, e prestação de contas (Karim 2008).

A forma como as informações de desempenho são utilizadas pelos ministérios no processo orçamental e de gestão tem sido desenvolvida pelo método de tentativas e erros. Em Marrocos, o sistema centra-se no recurso a quasi-contratos para gerir o desempenho. A nível superior, existem os contratos entre o ministério das finanças e os principais ministérios nacionais, de acordo com os quais o ministério das finanças concede poderes de despesa e maior flexibilidade aos ministérios, em troca do compromisso de proporcionar uma quantidade e qualidade específica de serviços. No centro, cada ministério então celebra contratos semelhantes entre si e as suas unidades programáticas, escritórios e autoridades locais. Isso exigiu a fusão dos controlos *ex-ante* e *ex-post* e o desenvolvimento de um sistema de gestão da informação financeira, que disponibiliza informação sobre as autorizações a todas as partes, assim que forem assumidas por um gestor (OECD 2010).

A informação sobre o desempenho não é utilizada para determinar as dotações pelo ministério das finanças; é empregue pelos gestores do orçamento tomarem melhores decisões sobre as prioridades para decisões administrativas sobre programas (OECD 2010).

Abordagem de implementação

Marrocos tomou em linha de conta o facto que o ritmo de implementação das reformas seria constringido pelas capacidades do Governo. Por conseguinte, optou por proceder de forma incremental, não em termos do sequenciamento dos elementos da reforma, mas em termos da implementação de reforma em todos os serviços públicos. A implementação tinha por objectivo a aprendizagem prática e a mudança de mentalidades, com a maioria das mudanças tendo sido introduzidas ao mesmo tempo, para assegurar a complementaridade dos diferentes aspectos. De início, a participação dos ministérios era voluntária e a experimentação foi encorajada, permitindo que lições fossem aprendidas antes da fase principal de implementação a partir de 2004 (OECD 2010).

Subsequentemente, foram seleccionados locais para a implementação do orçamento por programas e desenvolvimento de indicadores de modo que, até 2009, um total de 30 departamentos, incluindo os maiores, funcionassem com um orçamento baseado em programas e um conjunto de indicadores de desempenho.

Marrocos iniciou as mudanças na prática, com pouco ajustamento do enquadramento legal. A nova lei orgânica do orçamento, porém, estava em vias de ser elaborada em 2010 (OECD 2010), com o intuito de criar um enquadramento jurídico mais propício às reformas, como o alinhamento da Lei Anual das Finanças à abordagem de médio prazo em relação ao orçamento.

Impacto das reformas

De acordo com o estudo de caso realizado pela OCDE (2010), em relação às reformas, os benefícios da abordagem tornaram-se particularmente evidentes na qualidade das negociações orçamentais entre o ministério das finanças e as agências de despesa. Registaram-se também casos pontuais de melhoria da prestação de serviços graças ao novo contexto de gestão orçamental e incentivos criados para o desempenho. Os departamentos que haviam investido em adoptar um novo foco nas suas negociações orçamentais internas, ao

deixar de concentrar nos custos de funcionamento das unidades administrativas para concentrar nos objectivos dos programas e nos recursos necessários para atingir as metas, têm notado que esse investimento tem produzido dividendos ao melhorar as discussões com o ministério das finanças. Assim, a abordagem incremental produziu bons resultados: permitiu o desenvolvimento de capacidades e de competências, aliado ao aprimoramento dos conhecimentos sobre o que funciona e o que não funciona.

Referências

- Karim M (2008) *La mise en oeuvre des reformes budgetaires orientees vers la performance: l'exemple du Maroc. Comunicação na Reunião Inaugural da Rede MENA de Técnicos Superiores do Orçamento. Cairo: OCDE.*
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010) *Progress in public management in the Middle East and North Africa. Paris: OECD.*
- Touimi-Benjelloun Z & Chafiki M (2007) *Comunicação apresentada na Conferência sobre a Eficácia do Desenvolvimento na Prática: Aplicando a Declaração de Paris para promover a Igualdade do Género, a Sustentabilidade do Ambiente e os Direitos Humanos, Novembro. Dublin Irish Aid, OECD, Sida, Unifem, Cooperação Belga para o Desenvolvimento.*

Reforma de GFP assente nas directivas da UEMAO

Em Burkina Faso, a introdução da orçamentação por programas, um quadro fiscal de despesa de médio prazo e o uso de informações sobre os resultados integraram uma 'segunda fase' das reformas (iniciadas no final da década de 1990), orientadas para os resultados. Isto seguiu uma onda anterior de reformas, orientadas para a criação de um sistema unificado de gestão do orçamento no ministério das finanças e estabilização da execução do orçamento, ao automatizar a cadeia de despesa, criar controlos unificados da despesa, fechar as contas privadas no sistema orçamental, fortalecer a gestão do tesouro e a contabilidade, e criar um quadro fiscal

centralizado (Lawson, Chiche & Ouedraogo 2012).

Esta segunda fase de reformas, incluiu a introdução de várias ferramentas analíticas, de planeamento e de orçamentação, um orçamento por programas (1998), revisões periódicas da despesa pública (RDPs) e um quadro de despesa global de médio prazo (em 2000).

Carácter das reformas

O carácter das reformas em Burkina Faso foi influenciado significativamente pelas seis directivas em matéria da GFP da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO). Estas directivas foram actualizadas

em 2009, para incluir conceitos modernos de GFP, com vista a aprofundar a transparência, o controlo, e a prestação de contas na orçamentação. Além de incluírem aspectos da contabilidade de acréscimo, promover os debates parlamentares, reforçar os poderes da Instituição Suprema de Controlo e o uso da conta única do tesouro, também fornecem um conjunto de medidas orientadas para a introdução de orçamentos baseados em programas, de médio prazo, e orientados para os resultados. Estas medidas, por sua vez, incluíram a delegação de autoridade de despesa aos ministros de despesa e a utilização do sistema de classificação programática como a base de afectação de verbas em conformidade com a lei das finanças (Kone 2011).

Burkina Faso está profundamente empenhada em implementar estas mudanças nos seus sistemas orçamentais. (Lawson et al. 2012).

Implementação

A implementação de orçamentos por programas e resultados divide-se em duas fases. A primeira década (de 1999 a 2008) foi caracterizada por uma certa confusão em relação ao processo. Em 1999, com o apoio do Banco Mundial para a reforma da gestão das finanças públicas, foram lançados os orçamentos por programas, inicialmente em ministérios piloto, e posteriormente introduzidos em todos os ministérios no ano 2000. Porém, os sectores ministeriais 'entenderam mal os objectivos' (Lawson et al. 2012), vendo-os como uma oportunidade para pedir mais financiamento em vez de uma abordagem destinada a repriorizar toda a despesa. Quando um quadro fiscal foi introduzido em 2001, com a imposição de limites máximos para os ministérios, o uso de orçamentos por programas para apresentar listas de 'elementos desejados' foi suprimido. Mesmo assim, os ministérios ainda não estavam a aplicar os formatos indicados para auxiliar a gestão por orçamentos, mesmo ao submetê-los em paralelo aos tradicionais orçamentos administrativos por insumos ao ministério das finanças.

Em 2008, o ministério das finanças criou um comité de revisão para desenvolver uma nova abordagem em relação à orçamentação por programas. Foi reconhecida a necessidade de uma orientação clara sobre a estrutura dos programas, a selecção de indicadores, a elaboração de

orçamentos de médio prazo e a utilização de orçamentos por programas para controlar a implementação da despesa, tendo sido desenvolvidos guias metodológicos em 2011, com base em pilotagens da nova abordagem em 2010 em sete ministérios. In 2011, o programa piloto baseado nos novos guias foi ampliado a outros nove ministérios. A intenção é de assegurar a formulação de um orçamento por programas como anexo à lei das finanças até 2013 (Taiclet & Murara 2011).

Impacto da orçamentação por programas

Nos finais da década de 2000, o impacto da orçamentação por programas na formulação e gestão do orçamento em Burquina foi avaliado por muitos autores como sendo limitado (Lawson et al. 2012; Ouedroago 2008; World Bank 2005). Embora os ministérios produzissem orçamentos modelo por programas, estes não eram utilizados na tomada de decisões sobre as dotações e, em 2005, não tinham sido ajustados para reflectir as decisões relativas ao processo orçamental, que ainda se baseava no modelo administrativo por insumos. Taiclet e Murara (2011) opinam que o programa renovado teve algum sucesso, mas apontam para a necessidade de adoptar o formato do orçamento por programas como formato orçamental básico para a afectação e a produção de relatórios.

De acordo com Lawson et al. (2012), o fraco impacto da orçamentação por programas nos primeiros dez anos de implementação foi porque a implementação inicial não tomou em consideração a complexidade da orçamentação por programas, nem as dificuldades enfrentadas na ausência de um quadro fiscal e de uma classificação uniformizada dos programas no plano de contas. Ouedroago (2008) aponta para o estatuto jurídico dos orçamentos por programas e a insuficiência das capacidades, como outros factores que contribuíram para o fraco impacto da reforma até 2008, não obstante os bons resultados registados nalguns ministérios. O orçamento continuou a ser apresentado ao parlamento no formato baseado em insumos, resultando em que a maioria dos esforços em matéria do processo orçamental continuasse a ser dirigida a este formato de elaboração e apresentação do orçamento. Outros factores destacados por um estudo transnacional sobre a orçamentação e gestão do desempenho (World Bank 2005) incluem a

elevada rotatividade dos funcionários que lidavam com os orçamentos de desempenho nas agências de despesa, a formulação inadequada das metas, e a ausência de dados fiáveis para controlar o desempenho face à despesa.³⁰

Referências

Kone B (2011) *The WAEMU directives. Blog sobre a Gestão das Finanças Públicas*. Disponível em: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/09/the-new-waemu-directives.html> [accessed 16 March 2011].

Lawson A, Chiche M & Ouedraogo I (2012) *Evaluation of public financial management reform in Burkina Faso*. Oxford: Fiscus Public Finance Consultants Limited and Mokoro Limited.

Ouedraogo H (2008) *Burkina Faso, Multi-year budgeting and francophone systems*. CABRI 4th Annual Seminar Publication. Pretoria: CABRI.

Taiclet B & Murara L (2011) *Burkina Faso and Mali: Developing programme budgeting while getting the basics right*. Disponível em: <http://blog-imfdirect.imf.org/html> [accessed 2 March 2012].

World Bank (2005) *Performance budgeting and management: Lessons learnt from 16 developed and developing countries*. Washington DC: World Bank.

30 Para mais informações sobre o processo de reforma de OBP em Burkina Faso, consultar o Relatório da CABRI sobre o Ponto de Situação sobre a OBP em África (a ser publicado em breve).

4.2 Considerações para a consecução das reformas baseadas nos resultados: Condições organizacionais e técnicas

John Channon

Muitos países africanos estão a introduzir gradualmente a orçamentação baseada nos resultados (OBR), com um maior foco nos produtos e no desempenho, no âmbito de um quadro mais amplo de formulação estratégica de orçamentos. A OBR deve funcionar como ferramenta política e de decisão que demonstra o que está a ser realizado com os recursos públicos e que foram utilizados para os propósitos aprovados. A OBR deve melhorar a prestação de serviços no sector público. A OBR é frequentemente implementada no âmbito da orçamentação por programas, que muitos países africanos também estão em vias de adoptar. Numa fase mais avançada, estas reformas podem incluir medidas explícitas de desempenho e sistemas de avaliação do desempenho, incluindo a prestação de contas a nível superior associada a sanções e recompensas.

Este artigo começa por examinar a transformação gradual para a adopção de uma modalidade de orçamentação baseada nos resultados no âmbito da adopção de um plano orçamental mais estratégico, com base na experiência internacional e nas melhores práticas. Depois são mencionadas as mudanças organizacionais que isto exige, associadas à adopção de novas abordagens e metodologias que exigem uma transformação fundamental das mentalidades e novas práticas e modalidades de gestão. É reconhecido que a implementação de uma reforma de OBR não se trata apenas de uma questão de ordem técnica. Registam-se os desafios ligados à introdução de grandes

mudanças no sistema de orçamentação do país, como também os desafios associados à transformação das atitudes comportamentais e das práticas daqueles incumbidos com a gestão e administração do novo sistema. Serão estudadas as dificuldades e os obstáculos. Assim, este estudo debruça-se sobre as mudanças necessárias a nível *institucional*, *organizacional* e de *gestão* para a implantação das referidas reformas, com destaque para a mudança do comportamento dos principais intervenientes no processo, de modo a incentivá-los a utilizar as informações relativas ao desempenho.

A OBR como reforma de GFP/ orçamental sequenciada

Antes de passarmos à discussão sobre a OBR, é necessário localizá-la no processo de reforma da gestão das finanças públicas (GFP), visto existirem alguns pré-requisitos básicos para a OBR, numa sequência lógica das fases anteriores do processo de reforma.

Orçamentação a médio prazo

É geralmente reconhecido que orçamentos de médio prazo, orçamentos por programas e orçamentos por resultados tratam-se todas de reformas orçamentais destinadas a substituir os orçamentos tradicionais anuais baseados nas receitas. A transformação de orçamentos



anuais para orçamentos plurianuais é um processo de aprendizagem importante. Os aspectos normalmente necessários para a devida implementação de orçamentos de médio prazo incluem:

- projecções macro-fiscais fiáveis e um limiar de despesa global;
- um sistema novo e mais pormenorizado para a preparação de orçamentos;
- novos formatos para a preparação e apresentação de pedidos dos diversos ministérios aos ministérios de finanças (MdF);
- uma unidade específica no MdF, incumbida com a tarefa de preparação do orçamento de médio prazo, o quadro de despesa de médio prazo (QDMP) ou um quadro orçamental de médio prazo (QOMP), preparação dos limiares anuais para cada sector relativos a três ou quatro anos, em função das prioridades políticas assumidas pelo governo (no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento ou algo de semelhante).

Deste modo, é determinada a percentagem do valor global que será afectada a cada sector, cuja informação é depois comunicada aos respectivos ministérios ou agências governamentais. Isto representa a fase 'descendente' do processo, que contribui para incutir noções de disciplina orçamental, já que os sectores não podem apresentar pedidos que excedam os limites máximos.

Estas reformas estão associadas à necessidade de orçamentação estratégica, onde as dotações orçamentais (não excedendo um limiar geral de despesa para os diferentes sectores) são ditadas por prioridades políticas, estabelecidas e aprovadas numa estratégia nacional de desenvolvimento de médio a longo prazo. Estas afectações são então preparadas a médio prazo (normalmente por um período de três ou quatro anos), de acordo com um ciclo rotativo. Isto permite pequenas alterações às dotações para fazer face a novas políticas e/ou factores exógenos (tais como as repercussões dos choques de uma crise financeira internacional) e garante que o ciclo plurianual seja continuamente actualizado.

Introdução de orçamentos por programas

A introdução de planos financeiros de médio prazo assenta na suposição de que os pedidos de financiamento dos ministérios individuais e / ou agências do Estado se baseiam num conjunto de actividades que respondem a

uma prioridade política específica do sector. Este conjunto de actividades é comumente denominado de programa, daí a expressão 'orçamentação por programas', em que os fundos orçamentais são afectados a programas. Ao afectar fundos a um programa ou subprograma, supõe-se também que todos os fundos necessários para implementar o programa serão incluídos na afectação, tanto da despesa corrente como da despesa de capital. Esta é uma diferença fundamental em relação aos orçamentos tradicionais, onde a dotação é feita por partidas individuais. A orçamentação por programas permite uma maior flexibilidade na utilização e combinação de insumos para permitir que os resultados e produtos preconizados sejam alcançados.

Os orçamentos por programas também permitem a introdução de uma ou outra modalidade de orçamentação baseada nos resultados (OBR), principalmente pelo acréscimo de mais elementos à estrutura básica dos orçamentos por programas. Embora o OBR não exija reformas orçamentais, tais como a orçamentação a médio prazo e a orçamentação por programas, para o seu funcionamento, a probabilidade de conseguir os objectivos preconizados pela sua introdução é muito maior se essas outras reformas estiverem a ser implementadas e a OBR evolui logicamente à medida que as reformas são introduzidas.

Instrumentos e capacidades para definir os custos dos programas

Como parte do processo de formulação de orçamentos de médio prazo, os ministérios sectoriais e agências governamentais devem aprender a desenvolver estratégias sectoriais com os respectivos custos. Só depois de os custos serem conhecidos é que os programas podem ser devidamente priorizados para assegurar que existem fundos suficientes até ao limite máximo.³¹ Se forem solicitados recursos em excesso aos limites estabelecidos, há que justificar como o programa irá contribuir para os objectivos estratégicos da agência, para que o pedido possa ser devidamente considerado pelo ministério das finanças ou órgão semelhante. Desde modo é desencadeado um processo de reforma orientado para os resultados e os produtos. Os ministérios sectoriais devem

³¹ Terá de ser definido o custo de cada actividade com os produtos esperados, o que permitirá que os resultados previstos sejam alcançados. Para que os objectivos políticos sejam alcançados, é fundamental que os resultados destas actividades e programas contribuam para a consecução dos resultados gerais preconizados.

receber formação em relação a estes novos processos, formatos e formas de apresentação, de modo a assegurar a capacidade suficiente no seio dos ministérios e agências governamentais para elaborarem planos estratégicos, definição de custos e elaboração de orçamentos.

Correspondência com a reforma geral do sector público

As reformas de GFP inserem-se no processo de reforma da administração pública (e da função pública) e o sucesso é mais provável quando essas reformas estão em plena harmonia. As reformas da GFP devem estar integradas, mas com o ministério das finanças a assumir o ponto focal e de liderança na reforma da GFP. A OBR visa melhorar a eficiência e eficácia da despesa pública, ao articular o financiamento das organizações do sector público aos resultados a serem obtidos, ao fazer uso sistemático de informações de desempenho. Estes mecanismos não precisam ser excessivamente complicados nem sofisticados, embora a OBR deva ser vista como parte da evolução global do processo de reforma da GFP e também no contexto mais amplo de reforma, concebida para assegurar que a gestão pública se concentre mais nos resultados a serem obtidos (também conhecida como 'gestão por resultados') e não apenas em relação aos processos técnicos. Um conjunto amplo de reformas incluirá reformas da administração pública e da função pública, com vista a aumentar a motivação e os incentivos dos funcionários públicos, a reestruturação organizacional para aumentar o foco na prestação de serviços e melhorar a coordenação, e as mudanças institucionais e de supervisão para fortalecer a responsabilidade pública para o desempenho.

Transformação de orçamentos por programas para orçamentação por resultados

A transformação de orçamentos por programas para uma ou outra modalidade de orçamentos orientados para os resultados deve incluir o seguinte:³²

- *Mais informação sobre os objectivos e os resultados:* Informações sistemáticas sobre a eficiência e a eficácia da despesa pública é a ferramenta mais básica dos sistemas de orçamentação pelos resultados. O maior desafio reside em manter esta

³² Estas questões são discutidas em pormenor no terceiro capítulo, Informação sobre o Desempenho e o Processo Orçamental.

informação simples, acessível e utilizável. A recolha destas informações é geralmente onerosa, e a sua interpretação exige recursos humanos qualificados. A experiência sugere que a maioria dos países deve inicialmente desenvolver apenas um punhado de indicadores chave de desempenho para cada ministério e, posteriormente, para cada programa.

- *Recurso a informação sobre os resultados na preparação dos orçamentos:* Para que o orçamento baseado nos resultados influencie as dotações orçamentais, a reconsideração das prioridades de despesa e das necessidades dos programas deve ser formalmente integrada no processo de elaboração do orçamento. Estas rotinas devem ser programadas de modo a considerar informações sobre o desempenho de uma forma organizada e progressiva e tomar em linha de conta as prioridades políticas gerais na fase inicial (estratégica) da preparação do orçamento, um processo de revisão da despesa (para rever os programas existentes) e um processo para garantir que só os programas de maior primazia são aprovados para financiamento.
- *Critérios de monitorização apropriados:* Para poder avaliar se o programa e as actividades foram bem sucedidos, é necessário desenvolver critérios de controlo (quantitativos e qualitativos) apropriados, que permitam aferir o desempenho do programa. Estes permitirão formar juízos sobre o nível de desempenho de um programa. A monitorização permite identificar quando, perceber porquê e introduzir medidas de mitigação apropriadas sempre que: o progresso for mais lento do que o previsto; factores externos que não podiam ser previstos estejam a afectar indevidamente o desempenho; e o progresso é mais rápido do que previsto, restando assim alguns recursos para reafectação a outros programas ou a programas novos.
- *Maior liberdade de gestão e de prestação de contas:* Há que reduzir a quantidade de controlos a serem aplicados pelos gestores dos orçamentos por partidas individuais, assim permitindo que possam escolher a combinação de insumos mais adequada para a prestação eficiente de serviços. Regra geral, nos países em desenvolvimento os controlos não devem ser reduzidos tanto como nos países avançados, dada a ausência de controlos financeiros e de mecanismos de prestação de contas adequados. Por exemplo, é normalmente considerado apropriado fixar os limites de dotação e partidas individuais particularmente

susceptíveis ao abuso (como a nível de deslocações e subsídios de viagem), ou limitar a transferência de despesa de capital para despesa corrente.

- *Alteração da legislação:* Este não se trata de um requisito para o orçamento por programas, mas, nalguns países, os orçamentos por programas associam programas a dotações orçamentais específicas na lei como, por exemplo, em países onde a lei do orçamento anual aprovada pelo parlamento especifica a forma como as despesas são repartidas entre os programas. Noutros países, porém, a repartição entre programas é responsabilidade do governo (na prática, o ministério das finanças ou o ministério da economia e do planeamento), que depois distribui um valor global a cada ministério sectorial, calculado em função do total de que necessitam para os seus programas.

Mudanças institucionais e organizacionais necessárias

No que respeita à mudança organizacional básica, é imperativo que as reformas sejam coordenadas - por exemplo, as reformas orçamentais com revisão funcional - de modo que quando os ministérios e as agências do Governo estão a ser reestruturados, se reconheça a necessidade de existir departamentos e divisões operacionais em cada unidade de despesa nas seguintes áreas: orçamento (finanças); políticas; e monitorização. Estas são as áreas-chave essenciais para a formulação de orçamentos estratégicos a médio prazo, criando assim umnexo estreito entre as dotações orçamentais e as prioridades políticas nacionais, acompanhadas das competências e conhecimentos necessários para o desenvolvimento de indicadores de monitorização susceptíveis de medir o progresso. Assim, o ponto de partida é o de assegurar que as reformas de GFP estão harmonizadas com outras reformas na administração pública.

Tudo isto exige uma mudança institucional - assegurar a estrutura apropriada para os ministérios e as agências do governo poderem executar as novas tarefas, e uma unidade do QDMP no seio do MdF. Este último pode assegurar que os quadros do MdF e dos ministérios e agências do Governo recebam formação adequada em relação aos novos processos e formatos, através de acções de formação (seminários e workshops) formais, e formação prática contínua, de modo a que percebam a finalidade e a lógica do novo processo orçamental, como funciona e o papel e a função das respectivas organizações e intervenientes.

A estrutura dos programas deve corresponder à estrutura organizacional

Um problema que tem vindo a ser identificado nalguns países é a necessidade de alinhar a estrutura dos programas à estrutura organizacional, e as dificuldades que podem surgir se isto não for adequadamente tratado. Neste domínio, o caso das Maurícias é instrutivo. Embora seja amplamente reconhecido que é difícil mudar a estrutura organizacional de um ministério, esse facto tem implicações importantes para a prestação de contas e responsabilidades. No Ministério da Obras Públicas, Terra e Transportes, devido ao modo como os programas foram concebidos, um director e um vice-director de uma determinada unidade foram colocados em diferentes programas. As linhas de subordinação tornaram-se confusas porque o vice-director achava que devia prestar contas ao seu director e não ao gestor do programa que, segundo ele, não passava de um gestor figurativo sem os conhecimentos técnicos para ser seu superior. Igualmente, no Ministério da Educação, Cultura e Recursos Humanos, a organização está estruturada por zonas e não em conformidade com os programas. Isto dificulta a nomeação de gestores de programas porque os programas são transversais. Para ultrapassar o problema, foi designada uma pessoa no cargo de gestor de programas, mas esta é uma tarefa suplementar extremamente onerosa e essa pessoa não consegue desempenhar bem as suas tarefas (CABRI 2010).

Ultrapassando os constrangimentos de capacidades, mudança organizacional e noções tradicionais de gestão

Embora os programas e as actividades sejam avaliados em termos dos produtos, resultados e desempenho, isto pode ser ampliado de modo a incluir os funcionários, ao ligar o desempenho dos mesmos aos produtos e os resultados do seu trabalho. Porém, este seria um enorme passo em frente, pois a maioria dos funcionários não estão acostumados a uma estrutura de carreira orientada para o desempenho, e na maioria dos países é importante avançar de forma gradual e garantir que a capacidade institucional esteja à altura do que se pretende fazer. Tentativas de avanço demasiado rápido podem levar à desilusão e desmotivação do pessoal. É imprescindível

que o desenvolvimento bem sucedido do processo seja apoiado.

Não existe consenso na literatura sobre a necessidade, ou a sabedoria, de associar a gestão do desempenho individual explicitamente à gestão do desempenho dos programas orçamentais. No último, o objectivo representa a motivação do indivíduo para poder prestar contas em relação a essas realizações, por vezes ligado a uma recompensa monetária. Isto cria um conjunto de incentivos para realizar apenas aquilo que é medido, ou enganar o sistema para dar a aparência de desempenho. A orçamentação por programas e resultados tem por objectivo melhorar a qualidade da despesa e aprender quais são as abordagens em relação aos serviços públicos que são mais eficazes. Quando o desempenho individual está associado ao desempenho de programas e à aprendizagem, os incentivos enfrentados pelo indivíduo podem minar o desempenho dos programas e a aprendizagem. Assim, o comandante de uma esquadra de polícia, por exemplo, pode não registar todas as queixas para aumentar a taxa de investigações bem sucedidas e assim ter direito a uma bonificação, tal como se tem constatado na África do Sul.

À partida, o factor mais importante para os funcionários dos ministérios e agências do Governo é introduzir as mudanças organizacionais necessárias, o que também exige um novo modo de pensar, e, no que respeita à

orientação, há que introduzir novas práticas de gestão junto dos funcionários superiores. Quando os sistemas de GFP são comprometidos – através de fraca gestão, sistemas informais prevalentes, corrupção ou – a mudança para um sistema mais objectivo e profissional (com a realização e a promoção baseadas no mérito) não é fácil de conseguir.

A existência de capacidade humana para atender a esses requisitos institucionais é uma condição fundamental e, por conseguinte, as limitações de capacidade devem ser resolvidas antes de a OBR ser introduzida. Essencialmente, os funcionários devem focar nos produtos e nos resultados dos processos e procedimentos, e as organizações deverão funcionar diferentemente. Em vez de controlar os insumos, os gestores terão de controlar os resultados. Isto exige a modificação dos processos seguidos pelas agências na gestão das actividades e, frequentemente, a criação de novos cargos, ou a actualização dos conhecimentos do pessoal.

Os superiores têm de mudar a sua forma de agir e desenvolver uma nova cultura de gestão. Para que o pessoal seja recompensado pela consecução das metas e/ou dos resultados, é necessário que as estruturas das carreiras se coadunem com as metas e os objectivos específicos.

Em geral, o processo de gestão da mudança deve desenvolver processos e mecanismos que criem incentivos para trabalhar com vista a obter resultados, ao reforçar as capacidades dos técnicos para poderem funcionar neste

Incentivos para reforçar a orçamentação por programas

Num estudo sobre a orçamentação por resultados em países desenvolvidos, Currstine (2007) identificou três mecanismos diferentes utilizados pelos ministérios de finanças para incentivar o desempenho: financiamento, flexibilidade e reconhecimento público. Os mecanismos de financiamento incluem o aumento do financiamento para a agência (ou não cortar no financiamento), oferecer bonificações aos gestores e aos funcionários, ou aumentar os orçamentos de pessoal ou gastos gerais como recompensa às agências que demonstrem um bom desempenho. Alternativamente, as agências que revelem um bom desempenho podem ser recompensadas ao conceder-lhes mais flexibilidade para gerir os seus orçamentos; por exemplo, o ministério das finanças pode permitir que as agências que revelam

um bom desempenho retenham ou transportem as verbas, conceda mais flexibilidade de *virement* ou isentar a agência de uma ou outra obrigação de relato. Outra opção é a aplicação de sanções, como o corte de verbas, corte nos salários dos executivos, pedir o reembolso de todas as verbas, reduzir a flexibilidade ou aumentar as obrigações de relato/pedir auditorias de gestão. O terceiro conjunto de mecanismos é o elogio de agências que revelam um bom desempenho e 'vergonhar' as agências que registam um fraco desempenho. Os países podem utilizar estes mecanismos em combinação ou independentemente.

Fonte: Currstine (2007)

ambiente. Isto exige colaboração entre os ministérios centrais, designadamente os ministérios das finanças e da administração pública, e os gabinetes políticos de nível superior.

Gestão da mudança pelo processo orçamental

Na sua forma mais simples, a OBR visa assegurar que os responsáveis pela formulação do orçamento do Estado tomem em linha de conta, de forma sistemática, os resultados que se esperam dos gastos. Sem isto, a OBR não passa de 'passar pelas moções' de formular e apresentar relatórios sobre os objectivos de desempenho. Esta secção examina as condições técnicas para criar um ambiente onde a informação sobre o desempenho possa ser utilizada.

- *Reforçar as capacidades de gestão da informação sobre os resultados:* Embora a informação relativa aos resultados seja fundamental para o sucesso da orçamentação por programas, essa informação é frequentemente inadequada, ou até nem existe, nos países em desenvolvimento. Tanto recursos como capacidades são necessários para seleccionar os indicadores apropriados de programas, identificar boas informações de referência e assegurar a recolha sistemática e rotineira de dados e de processos de verificação. Esta informação deve depois ser aplicada num processo de revisão periódica, com vista a influenciar a gestão e a orçamentação de programas. Embora as metas de desempenho sejam uma característica comum dos sistemas de orçamentação por programas, estas devem ser introduzidas gradualmente, uma vez que exigem bons dados de referência e uma compreensão profunda do programa em questão.
- *Utilizar informação sobre os resultados no processo orçamental:* É fundamental que exista um processo orçamental rigoroso e previsível que utiliza a informação sobre os resultados. Por isto não se entende uma operação mecânica, através de fórmulas, ligando as dotações aos produtos finais; pode ser tão simples quanto uma auscultação anual sobre os resultados dos programas antes de levar a cabo a programação financeira detalhada. Se os parlamentares forem capacitados a utilizar a informação sobre os resultados para supervisionar os orçamentos e o desempenho dos ministérios, isto também produz incentivos favoráveis. Um aspecto-chave é a integração dos orçamentos de capital e correntes no quadro de resultados a médio prazo; isto poderá exigir a fusão dos ministérios da

planificação e das finanças, ou medidas explícitas para colaboração entre eles.

- *Apresentação de relatórios sobre programas e medidas de desempenho:* Se os países não estiverem em condições para apresentar relatórios em relação aos resultados dos programas face às dotações, é provável que a informação sobre o desempenho não seja utilizada apropriadamente. Isto requer: a revisão do plano de contas para captar a despesa por programas; controlos internos fortes, por programa, assentes num quadro contabilístico moderno; e infra-estruturas de tecnologia de informação. O plano de contas deve ser concebido de modo a permitir apresentar todas as receitas e despesas de acordo com sistemas diferentes de classificação orçamental (administrativo, económico e funcional).
- *Utilização de estruturas apropriadas de programas:* O consenso sobre uma estrutura apropriada de programas é um dos aspectos mais difíceis da introdução de um sistema de orçamentação por programas, pois não existe um sistema geral de classificação. O importante é que os programas possam ser monitorizados através do sistema de contabilidade e deve existir coerência com a estrutura organizacional do Governo para fins de gestão e prestação de contas. A quantidade dos mesmos deve também ser maneável.³³ Os programas também devem ser custeados com maior precisão embora, no início, se possa optar por concentrar numa melhor estimativa dos custos por partida individual do orçamento.
- *Introdução de acompanhamento dos programas:* Visto que as informações adquiridas pela monitorização do desempenho fornecem a base para a afectação de recursos entre os programas e a avaliação do desempenho dos programas, é importante assegurar que as diversas entidades com um interesse no desenvolvimento de sistemas de monitorização participem na implementação da orçamentação por programas. Em muitos países em desenvolvimento, a recolha dos dados sobre o desempenho é frequentemente deficitária, e os diversos ministérios centrais podem ter requisitos diferentes. O desenvolvimento dos sistemas necessários para captar e conferir continuamente os indicadores de desempenho demora tempo e exige muito esforço.

³³ Regra geral a quantidade de programas não deve exceder dez, com um programa de administração geral, embora isto dependa da dimensão do ministério e da agência governamental.

Por conseguinte, o alcance de qualquer sistema de monitorização deve ser maneável e de custo acessível, com metas de desempenho a serem introduzidas gradualmente.

Mudanças de ordem não técnica

Devem também ser introduzidas algumas mudanças de ordem não técnica para que a OBR seja bem sucedida. O mais importante, talvez, é que exista a vontade política para introduzir e apoiar essa mudança, para incentivar a mudança no país. Para isto, é preciso um apoio alargado dos dirigentes e das partes interessadas sobre a necessidade de transformar o sistema orçamental deste modo, e o apoio deve ser prolongado, para conseguir a transformação política, organizacional e técnica necessária. A vontade política é fundamental para a implementação dos orçamentos baseados nos resultados, tanto a nível do poder executivo como legislativo. Qualquer sistema, por muito básico que seja, pode ir muito longe se houver a vontade política; de igual modo, o sistema mais sofisticado pouco alcançará sem essa vontade política.

Conclusão

Resumindo, existem várias razões pelas quais a introdução da OBR no âmbito de um processo cuidadosamente gerido de reforma orçamental pode produzir uma aplicação mais eficiente e eficaz dos fundos públicos, e proporcionar uma maior motivação para as pessoas que trabalham no sistema melhorarem o seu próprio desempenho:

- A consideração, de forma sistemática, dos resultados no processo de elaboração do orçamento pode ajudar a melhorar a priorização da despesa (ao afectar os recursos limitados de modo a maximizar a eficácia) e incentivar os ministérios a gastar de forma mais eficiente e eficaz, ao sensibilizá-los de que o seu desempenho irá influenciar o seu financiamento. Na prática, se determinados programas não estiverem a proporcionar os resultados esperados ou se os resultados estiverem a ser alcançados a um custo muito superior ao previsto, os decisores do orçamento podem decidir pôr termo ao programa, reduzir o seu alcance, ou reestruturá-lo substancialmente.
- A OBR básica também pode contribuir para melhorar a disciplina fiscal em geral, uma vez que a uma melhor identificação de prioridades - concentrando na melhor forma de gastar o dinheiro - cria mais 'espaço fiscal' para o financiamento de novos programas sem

ser necessário aumentar a despesa agregada. Também ajuda a cortar a despesa dos programas menos eficazes (consolidação fiscal).

- A OBR exige a disponibilização de informações fiáveis e oportunas sobre os resultados e, por conseguinte, cada agência de despesa tem que definir os resultados previstos para os serviços (produtos) que presta e proporcionar indicadores-chave de desempenho para medir a eficiência e a eficácia dos seus serviços e comunicar esta informação ao ministério das finanças (ou equivalente).
- A OBR confere aos ministérios de despesa e aos gestores de programas mais flexibilidade no processo administrativo para reduzir o número de funcionários públicos nalgumas áreas (baixa prioridade e menos eficiência) e utilizá-los noutras, embora a medida até à qual isto pode ser feito depende da qualidade da governação e exige acções contínuas de reciclagem e de capacitação profissional.
- A OBR também apresenta o potencial para reduzir a interferência política na execução dos orçamentos, ao incentivar a participação política nas fases iniciais, à medida que o nexo entre as prioridades e a despesa se torna mais claro e, na execução orçamental, os gestores têm mais discricção.

Este artigo assinalou as características importantes de um bom OBR, a mais importante das quais é a simplicidade. Inicialmente, a informação sobre o desempenho deve ser simples, acessível e utilizável, desenvolvendo-se apenas um pequeno número de indicadores-chave de desempenho para cada ministério (e para cada programa), tendo em conta as limitações de recursos financeiros e humanos. Igualmente, embora a avaliação seja importante, de início deve ser aplicado um processo relativamente simples de monitorização e avaliação, como uma 'avaliação documental'. Um segundo aspecto fundamental é a necessidade de a informação sobre os resultados ser utilizada no processo orçamental.

Referências

- CABRI (2010) *Programme-based budgeting: Experience and lessons from Mauritius*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Curristine T (2007) Integrating and using performance information. In *OECD Performance budgeting in OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation And Development.

Abordagens relativas à implementação da orçamentação orientada para os resultados: Maurícias

É elucidativo analisar alguns dos desafios enfrentados pelas Maurícias, que inicialmente tentou uma abordagem tipo 'big bang', em que a orçamentação orientada para os resultados (OOR) foi introduzida em todos os ministérios e agências em simultâneo. (CABRI 2010). Porém, isto resultou em mudanças frequentes durante a implementação, com a necessidade de simplificar o processo e, em geral, facilitar a adopção de procedimentos. A introdução de uma tal modalidade de OBP apresentou um desafio, pois criou confusão e mal entendidos a respeito das obrigações de cada um dos actores no processo. Isto serviu de lição importante para outros países que consideravam a adopção da OBP: a sua introdução deve ser pausada e pode passar por um período de experimentação. Como tal, convém dedicar esforços consideráveis à fase de preparação, para 'acertar nos elementos básicos logo à partida'. Uma vez lançados os blocos constitutivos da gestão das finanças públicas (GFP) (um aspecto fundamental para esta reforma orçamental), deverão ser elaborados um plano e uma estratégia bem ponderados, identificando as acções que devem ser tomadas e a sequência das mesmas. Nesta fase de planeamento estratégico, deve ser acordada a terminologia, os conceitos e os formatos, e assegurada a devida capacitação de todos os intervenientes na implementação. As capacidades precisam de ser reforçadas para permitir uma análise e confirmação de que os orçamentos dos ministérios reflectem as prioridades políticas, se os programas

estão devidamente orçados relativamente aos resultados preconizados e se os resultados previstos são exequíveis.

Conforme demonstrado pelo caso das Maurícias, a OOR, contribuiu para incutir uma relação mais colaborativa e interactiva entre as diversas instituições envolvidas no processo orçamental, pelo qual os técnicos não se limitam a preparar orçamentos mas também comentam e avaliam a qualidade dos mesmos. Efectivamente, a implementação da OOR tem contribuído para aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da informação disponível. O processo de OOR também veio proporcionar aos ministérios uma maior flexibilidade para gerir os seus próprios orçamentos, incutiu uma maior importância ao desempenho e à necessidade de monitorizar a consecução dos objectivos. Os debates no governo agora centram-se nos objectivos e nos resultados em vez do que nas partidas individuais. Também se tem notado que, nalguns ministérios, a OOR melhora a prestação de contas e os técnicos superiores começaram a utilizar a OOR como ferramenta de gestão.

Referência

CABRI (2010) *Programme-based budgeting: Experience and lessons from Mauritius*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.

Abordagens relativas à implementação da orçamentação orientada para os resultados: África do Sul

Os progressos logrados pela África do Sul no âmbito da orçamentação orientada para os resultados têm sido definidos como representativos das 'melhores práticas' entre países em desenvolvimento, em virtude da sequência que foi seguida na reforma orçamental que foi implementada num percurso que durou cinco anos (Andrews 2003). Foi notado que esta introdução da orçamentação orientada para os resultados (OOR) resultou num maior ênfase nos resultados associados aos planos de despesa, o que serviu de base para avaliar a 'relação qualidade-preço' da despesa e o nexos com os objectivos do governo. Embora a estrutura do orçamento tivesse sido modificada para incluir programas e subprogramas, foi necessário introduzir mudanças posteriores – que provaram ser mais difíceis – para promover uma cultura de prestação de contas orientada para os resultados e incentivos orientados pelos resultados para os gestores e dirigentes políticos.

O 'desempenho' teve de ser integrado no orçamento para assegurar que as metas de desempenho eram relevantes, compreensíveis e realistas, e para identificar quem era responsável pelo desempenho e as instituições responsáveis por zelar pela responsabilização (tanto administrativa como política). A importância da sequência adoptada para o êxito da OOR foi assinalada por Andrews (2003: 41) que notou que 'uma reforma orientada para os resultados mal executada é talvez pior que um bom orçamento por partidas individuais'.

Mesmo assim, até os países representativos das melhores práticas têm muito caminho a percorrer até à plena implementação da OOR, e um problema significativo – e típico – no contexto sul-africano foi a prestação de contas por parte do sector público. As relações de prestação de contas são importantes e devem ser claramente definidas, para que todos os quadros da instituição conheçam a relação e as suas obrigações na organização orientada para os resultados

ou instituições interrelacionadas. Este conhecimento vem a fundamentar a estratégia de gestão (Andrews 2003). O caso sul-africano revela que as reformas orçamentais exigem várias mudanças das instituições e que é essencial desenvolver novas competências para agilizar a transformação do que era conhecido por 'estruturas tradicionais de prestação de contas baseadas em processos e controlo' para nova 'estruturas de prestação de contas com base no desempenho ou resultados' (Andrews 2003: 41).

Desde os finais da década após o virar do século XXI, o Tesouro Nacional e a Presidência da África do Sul envidaram esforços consideráveis no sentido de sistematizar a informação sobre o desempenho e a ligar a informação departamental aos objectivos prioritários nacionais, e a melhorar a qualidade da informação. Entre estes esforços figura a introdução de uma abordagem orientada para os resultados pela Presidência, que definiu 12 resultados prioritários transversais, abrangendo todos os níveis de governo de departamentos, e os respectivos resultados a médio prazo. Estes foram integrados no orçamento de médio prazo ao recorrer a um quadro de resultados como ferramenta de definição de prioridades no orçamento. Uma segunda fase deste esforço consistiu no desenvolvimento sistemático de medidas fiáveis de desempenho, reportadas na documentação orçamental. Uma terceira fase consistiu na introdução de auditorias anuais da informação sobre o desempenho pelo auditor-geral, para fazer o controlo da qualidade e da fiabilidade das medidas utilizadas nos planos estratégicos e reportadas nas demonstrações anuais.

Referência

Andrews M (2003) *Performance based budgeting reform: Progress, problems and pointers*. In Shah A (ed.) *Ensuring accountability when there is no bottom line*. Washington DC: World Bank.

5

ESTUDOS DE CASO NACIONAIS

5.1 Ruanda: Superando os desafios da OBP com um programa de reforço do sistema orçamental

Bright Ntare

Embara se tenham logrado sucessos desde a implementação da orçamentação baseada em programas (OBP) no Ruanda em 2001, continuam a registar-se alguns desafios. O problema histórico é que as 'reformas' anteriores procuraram associar o orçamento aos resultados da despesa, comumente (e de modo muito simplista) descrito como 'associando os insumos aos produtos', por via do orçamento-programa. Contudo, as opções técnicas adoptadas para a estruturação do orçamento parecem ter dado azo a orçamentos em que os 'programas' nem sempre têm o resultado preconizado, e o formato do orçamento (a aparência do orçamento) nem sempre reflecte as intenções que fundamentaram a sua concepção. Concomitantemente, o governo procurou implantar planos orçamentais de médio prazo. O propósito essencial do planeamento orçamental, tal como efectuado pelo quadro de despesa de médio prazo (QDMP), é de gerir o défice orçamental do lado da despesa com o passar do tempo, ao gerir também as dotações de verbas e os objectivos orçamentais de modo consentâneo com as prioridades do governo e com as políticas fiscais.

No Ruanda, uma vez implantados os sistemas orçamentais que permitam uma melhor estrutura de planeamento, será necessário modificar significativamente o sistema actual de planeamento orçamental, sobretudo no que respeita ao formato e à estrutura do orçamento.

Superando as insuficiências orçamentais

Para colmatar as insuficiências do processo orçamental, o Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MINECOFIN), através da Direcção Nacional do Orçamento (DNO), pretende executar um Programa de Reforço do Sistema Orçamental (PRSO) nos próximos dois anos. Nos últimos anos, têm sido contratados vários estudos, a maioria dos quais sugerem que as reformas anteriores criaram necessidades orçamentais provenientes de perspectivas sobre os instrumentos orçamentais que não são realistas para o Ruanda e, nalguns casos, são demasiado teóricas. O MINECOFIN agora pretende apostar em reformas exequíveis, tendo em linha de conta os recursos e a situação existentes, com destaque para os resultados do orçamento em vez de sistemas elegantes. Posto de outro modo, primará pelos resultados efectivos e os impactos dos sistemas orçamentais sobre a eficiência e a eficácia da execução. O conteúdo, o ritmo e a sequência do trabalho nos próximos dois anos visará assegurar que o sistema execute bem as tarefas básicas.

Este processo de reforma, iniciado pelo governo do Ruanda em 2012, pretendia colmatar as insuficiências do processo de OBP, entre outras:

- registava-se uma clivagem entre o planeamento e a orçamentação, provocada, frequentemente, pela

fraca qualidade da informação sobre o desempenho e pelo facto de que faculta pouca informação sobre a eficiência ou a relação custo-eficácia;

- a anterior estrutura por programas era frequentemente influenciada por doadores e, como tal, respondia às condições de financiamento impostas pelos doadores, não aos objectivos do governo;
- os ministérios mudavam os seus programas com frequência, desconsiderando a estrutura orçamental;
- as inconstâncias da estrutura por programas resultou em projecções do QDMP pouco fiáveis e diferenças entre o orçamento aprovado e implementado;
- registavam-se deficiências na prestação de contas e era difícil ligar os programas a gestores ou agências orçamentais específicas;
- verificaram-se consideráveis desafios no que respeita à capacidade dos ministérios para desenvolver orçamentos baseados em programas; e
- a articulação entre os custos orçados e a estrutura dos programas era fraca, e os custos (sobretudo os salários e os vencimentos) não eram lançados contra os programas em que foram contraídos.

À luz do supracitado, em 2012 foi introduzido o PRSO, que consiste nas seguintes acções interligadas visando a capacitação nos domínios do planeamento, da gestão e do controlo:

- formato e afectação orçamental;
- relato e contabilidade orçamental; e
- planeamento e dotação orçamental.

Revisão das estruturas por programas

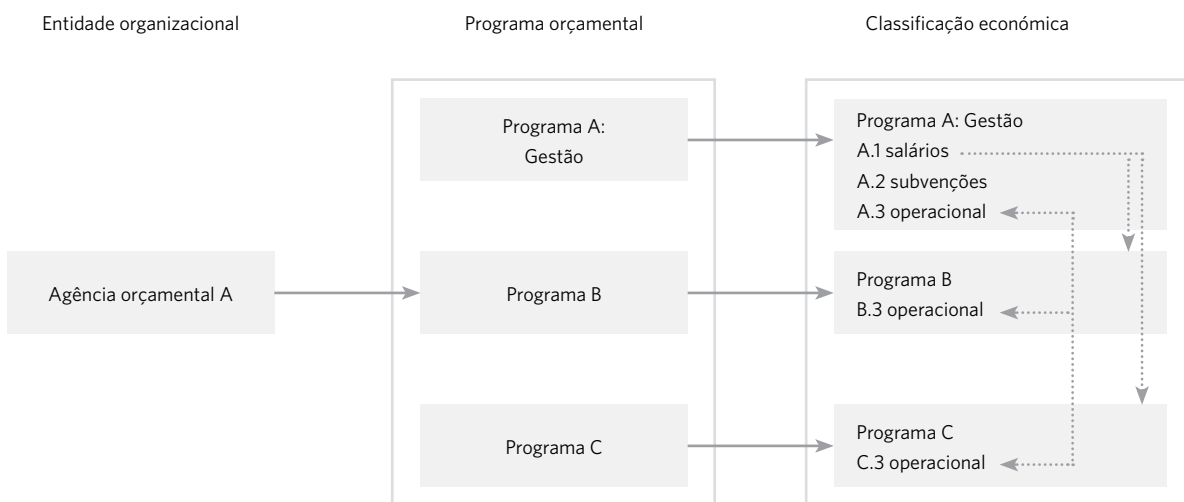
Em princípio, um programa agrupa todos os custos de um objectivo. Visto que o programa é centrado na consecução de um determinado objectivo, as estimativas orçamentais devem também articular a forma de aferir a consecução do orçamento.

A actual estrutura por programas do Ruanda não permite isto, porque:

- a maioria dos programas não contem elementos relativos aos salários;
- a estrutura por programas não reflecte correctamente o mandato institucional;
- nalguns casos, as verbas atribuídas não correspondem às prioridades; e
- é difícil controlar a aplicação de verbas em cada programa em termos das actividades e dos produtos em que as verbas estão a ser gastas, se correspondem às prioridades, e quanto custa a prestação de um serviço/bem, e se existe uma forma custo-eficaz de o prestar?

A Figura 5.1.1 contém um gráfico que ilustra como os programas não reflectem todos os custos da consecução dos seus objectivos correspondentes, nem oferecem mecanismos para financiar as prioridades. A agência A tem três programas: o Programa A contém todos os salários e os outros dois programas contêm apenas algumas despesas operacionais. Mas as actividades financiadas pelos Programas B e C são administradas pelos funcionários em todos os programas, que podem

Figura 5.1.1: Estrutura habitual do programa corrente



ultrapassar os limites organizacionais, cada qual sendo implementado pelo mesmo departamento. Esta dissonância entre a estrutura organizacional e os programas é a razão por todos os salários estarem agrupados no Programa A. Por conseguinte, a totalidade dos custos dos Programas B e C não está reflectida, e é impossível analisar os programas apropriadamente, sobretudo no que respeita aos recursos humanos.

Em 2012, o PRSO focou na revisão da estrutura orçamental então em vigor para corrigir as deficiências acima referidas. O processo consistiu na realização de uma análise das ambiguidades contabilísticas criadas pelas estruturas programáticas e as complexidades excessivas em relação às capacidades e à utilidade. Isto passou pelo mapeamento da responsabilização pela despesa orçamental em cada agência, a coordenação com as agências orçamentais para aferir as melhorias que contribuiriam para o melhor funcionamento do orçamento, e para avaliar a informação e a gestão do desempenho por actividade e programa em cada agência.

Embora esteja previsto que uma nova estrutura por programas será implementada apenas no exercício de 2013/14, algumas das vantagens já discerníveis são:

- a consolidação de programas com base no mandato e estrutura organizacionais, e objectivos estratégicos;
- a gestão de um único (sub)programa por uma única entidade organizacional (departamento, unidade), assegurando o reforço da responsabilidade e da prestação de contas da gestão dos programas; e
- a inclusão, na medida do possível, em todos os (sub) programas, de todos os custos associados aos objectivos dos (sub)programas.

Melhorando a informação de desempenho

A informação do desempenho tem a sua origem na Estratégia para o Desenvolvimento Económico e Redução da Pobreza (EDPRS). A EDPRS II reveste-se de suma importância, visto que define os objectivos de desenvolvimento a serem atingidos. Os planos estratégicos sectoriais (PES) e planos de acção organizacionais transformam as metas gerais em objectivos sectoriais concretos. Assim, os PES e os planos de acção, indicarão como os produtos e os impactos serão atingidos através da consecução de produtos a nível dos programas. Mas a informação sobre o desempenho ainda não figura no orçamento do Ruanda, primordialmente devido à ausência generalizada de dados de desempenho credíveis e de

elevada qualidade coerentes com o passar do tempo. A qualidade dos indicadores é frequentemente deficiente por terem sido seleccionados sem passar pelo devido processo organizacional e porque os dados utilizados para os calcular para efeitos de referência e preparação de relatórios não estão disponíveis ou não são fiáveis. A informação sobre o desempenho será ligada aos orçamentos e aos programas orçamentais pelas reformas previstas para o quadro de reporte financeiro e não financeiro de 2013/14.

Um princípio importante das reformas orçamentais é que o formato do orçamento e respectiva documentação (como os planos estratégicos sectoriais, planos de acção e relatórios) deve ilustrar aos leitores da documentação orçamental, tão claramente quanto possível, o custo de cada componente do orçamento, o que deve se atingido, e se está a progredir bem ou não. Isto exige a capacidade para relacionar a informação financeira ao desempenho não financeiro através dos mecanismos de relato intercalar. Deste modo, a documentação orçamental proporcionará informação sobre a despesa e as receitas previstas por programa e subprograma. A documentação de planeamento estratégico proporcionará indicadores e produtos por programa e subprograma, e os mecanismos de relato fornecerão informação sobre se a despesa, as receitas e as metas estão a ser atingidas ou não.

Por último, a reforma melhorará a transparência, a compreensão e a utilidade do orçamento, sem aumentar o seu tamanho significativamente; também esclarecerá e, se necessário, propor revisões ao formato de dotações orçamentais (a tarefa do Parlamento) e o formato de aprovação (governo local).

Outras áreas de reforma

Conforme acima referido, o PRSO abarca outras duas áreas de reforma - relato e contabilidade orçamental, planeamento orçamental e dotação orçamental. As reformas nestas áreas deverão ser implementadas no exercício de 2013/14.

Declaração das contas orçamentais

O Ruanda substituiu as normas de relato das Estatísticas Financeiras Públicas (EFP) de 1986 pelas de 2001, mas mantêm-se algumas dificuldades nos domínios da execução orçamental, prestação de contas, e elaboração de relatórios, que serão abordadas pelo programa.

Os processos de reforma concentrarão na formação em matéria de fluxo de caixa e no desenvolvimento de

sistemas em todo o governo, incluindo apoiando a preparação de fluxos de caixa para as actividades e programas em cada agência, e associando, onde possível, a implementação das actividades aos picos de fluxo de caixa para reduzir o crédito a curto prazo. A segunda área é a identificação de todas as transferências, fixando as regras para como são orçamentadas desembolsadas, lançadas e contabilizadas. Em terceiro lugar, o programa realizará uma análise dos actuais relatórios financeiros e demonstrações consolidadas para identificar o que é necessário fazer para facilitar a análise orçamental pelos actores internos e externos. Em quarto lugar, relacionado com o melhoramento dos formatos e processos do orçamento-programa orientado para os resultados, serão introduzidos relatórios não financeiros. Isto exigirá a introdução de uma estrutura de desempenho que servirá de base para os relatórios, em conformidade com a capacidade institucional e tomando em linha de conta as dificuldades administrativas. Por último, o programa desenvolverá uma política contabilística que regerá o tratamento de transacções (contabilidade de caixa modificada/de exercício modificado).

Planeamento orçamental e dotação de verbas

Constata-se a necessidade de melhorar a coordenação entre as direcções de planeamento e do orçamento. Presentemente, o processo é dominado pelo planeamento estratégico (não financeiro), com pouco ou nenhum planeamento financeiro baseado nos recursos. Os planos estratégicos elaborados pela maioria dos ministérios não parecem definir as prioridades em função dos estrangulamentos financeiros. O MINECOFIN reconhece que a estratégia da política orçamental é fundamental para reduzir a dependência na ajuda e para uma melhor execução do planeamento.

Com esta finalidade, o PRSO visa criar as capacidades necessárias para começar a implementar um QDMP eficaz, como:

- desenvolver um programa de investigação das realidades do QDMP na sua modalidade actual.
- definir um programa de trabalho com cada agência orçamental (incluindo os governos locais) para assegurar que cada agência introduza métodos para determinar os custos das suas actividades. Estes métodos terão de ser adaptados às agências: por exemplo, nalguns casos, podem ser definidos custos unitários por produto, ao passo que, noutros casos, terão de ser definidas estruturas de custo por item.

- em relação ao supracitado, desenvolver o cálculo selectivo de custos a zero, e calcular o custo dos programas prioritários em cada ministério e distrito, conforme definido pelo MINECOFIN para utilização na preparação do orçamento de 2013/14.
- criar uma base de dados dos custos, assim estabelecendo um sistema para identificar, desenvolver e manter custos normativos para as componentes principais do orçamento. Isto passará por adquirir uma melhor compreensão da variação dos custos em todo o país e identificar os custos médios regionais e nacionais.
- prestar assessoria sobre as revisões das estimativas de planeamento e anuais para racionalizar o calendário financeiro entre as fases de plurianual e de estimativas anuais. O objectivo deve ser de chegar a uma base orçamental eficiente nos próximos anos, ao preparar um sistema de projecções de despesa. Estas normas terão de ser ajustadas para que os pedidos de verbas se insiram nos tectos definidos, e criar um processo de 'concurso' para recursos suplementares.
- fazer propostas detalhadas para reconfigurar a estratégia/planeamento orçamental na direcção do orçamento e a relação entre o planeamento orçamental e estratégico.
- analisar, em cada uma das agências orçamentais, a relação entre o planeamento estratégico e o orçamento, e preparar propostas que venham a aprimorar a estratégia, com um quadro estratégico mais forte.

Conclusão

Conforme demonstrado na avaliação do Quadro de Medição do Desempenho das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) de 2010, o governo do Ruanda já estabeleceu muitas das estruturas e condições essenciais para um sistema de finanças públicas moderno e eficiente num período de tempo relativamente curto. As alterações das pontuações do PEFA desde 2007 a 2010 indicam claramente que o governo está a dar grande importância ao desenvolvimento e aprimoramento do sistema orçamental no Ruanda. O PRSO servirá para reforçar esta acção com uma abordagem concertada e coordenada pelo governo do Ruanda no sentido de melhorar a GFP. Tudo isto consta do projecto de Lei Orgânica do Orçamento, em vias de ser finalizada, e da estratégia geral de gestão das finanças públicas implementada pelo governo.

5.2 Mali: Segunda fase da reforma assente nas directivas da UEMAO

Sidiki Traoré

Orçamentos por programas, baseados no modelo canadiano, foram introduzidos no Mali em 1998 mediante a recomendação da Assembleia Nacional. A reforma visava colmatar a lacuna entre as estratégias definidas pelas políticas sectoriais e as dotações orçamentais por departamentos de instituições. O objectivo era o de substituir um sistema baseado nos recursos para um sistema baseado nos resultados e no desempenho, em função dos custos, dos insumos e dos produtos.

Reformas iniciais

Com a introdução de orçamentos por programas em 1998, o Mali tem vindo a desenvolver ferramentas de gestão orientadas para os resultados. Mas estas ferramentas têm sido aplicadas em paralelo ao orçamento do Estado, que observa o disposto na lei orgânica do orçamento. Desde 1998 o documento do orçamento por programas tem sido apresentado no formato de anexo à Lei das Finanças. A ausência de uma base jurídica para a orçamentação por programas orientada para os resultados, conjugada à ausência de regulamentos financeiros na zona da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO) no domínio da gestão orientada para o desempenho, não permitiu que a reforma lograsse os resultados previstos aquando da sua introdução.

Todavia, foram introduzidas algumas alterações de carácter técnico para apoiar a reforma. Por exemplo, a nomenclatura orçamental sofreu alteração em 2003 para

incluir uma classificação por programas na codificação das partidas individuais ou dotações de despesa. Como resultado, foram desenvolvidos novos mecanismos para o controlo do quadro estratégico para o crescimento e a redução da pobreza através do orçamento do Estado. Isto consistiu na expansão do sistema de planeamento e orçamentação a nível sectorial/institucional, de um orçamento por partidas individuais assente nos insumos, por vezes formulado na ausência de planos sectoriais, para um sistema orçamental assente em diversos programas sectoriais, com processos de orçamentação por programas, quadros de despesa de médio prazo (QDMP) e respectivas metodologias de formulação aplicadas em todos os departamentos ministeriais.

Da perspectiva da governação e transparência, a elaboração dos orçamentos assentes em programas é exaustivo, inclusivo e bem coordenado, no qual participam todos os ministérios e instituições. O processo de elaboração conta com a participação de um grande número de técnicos superiores em cada ministério e instituição, assim promovendo a apropriação da reforma e das novas metodologias. A Direcção-Geral do Orçamento, no Ministério das Finanças desenvolveu um quadro comum que rege as actividades internas dos ministérios. Também exerce fiscalização e revisão para melhorar e alinhar os documentos.

Ademais, as revisões anuais dos orçamentos por programas, projectos/programas e políticas sectoriais foram institucionalizadas; foram criadas comissões

permanentes de orçamento-programa nos ministérios e instituições; um QDMP geral foi desenvolvido; a elaboração de QDMP foi aplicada a todos os ministérios e um debate de orçamental é organizado todos os anos. Subjacente a estas melhorias encontra-se a classificação orçamental baseada em programas.

Em geral, a reforma permitiu incutir na administração do Mali uma cultura de avaliação e monitorização das actividades, através do mecanismo de supervisão. Por conseguinte, os orçamentos por programas deram origem a um melhor debate orçamental no Parlamento, para apreciar não apenas a informação contabilística como também os resultados de políticas públicas e das actividades. Por último, o orçamento por programa permitiu a introdução de contratos de desempenho entre o Estado e instituições públicas nacionais, sobretudo no sector agrícola.

Reformas de orçamento-programa orientado para os resultados em curso

Recentemente, a introdução de orçamentos-programas foi estimulada pelas novas directivas harmonizadas da UEMAO em matéria das finanças públicas, o que significa que os orçamentos-programa são o novo formato para a apresentação, adopção e implementação dos orçamentos públicos no Mali. O Mali está em vias de adaptar os seus regulamentos financeiros às novas directivas da UEMAO sobre as finanças públicas. Uma inovação importante que caracteriza esta evolução é a integração formal da gestão por resultados no sistema de gestão das finanças públicas.

Com a assistência técnica do Centro de Assistência Técnica do Fundo Monetário Internacional (Afrítac West) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Ministério das Finanças reviu os orçamentos-programa de todos os ministérios com o propósito de assegurar que os programas respondiam aos objectivos do governo e eram viáveis, permitindo uma gestão eficaz no âmbito da implementação das directivas a UEMAO. Foram considerados três aspectos dos programas:

- o âmbito e a relevância dos *programas*: verificar que as estruturas dos orçamentos-programa dos ministérios correspondiam às estratégias dos ministérios, assegurando coerência em todos os departamentos que integram um programa;
- o *quadro de resultados dos programas*: verificar a coerência e a relevância dos resultados previstos, dos indicadores e das actividades associadas aos programas; e

- *governança de programas*: avaliar a gestão administrativa e financeira dos programas.

Desta revisão emanaram certas recomendações a respeito de cada um destes aspectos. No que tange o âmbito e relevância dos programas, a revisão identificou incoerências entre os documentos políticos sectoriais, orçamentos-programa e QDMP, que devem ser corrigidas. Foi recomendado também que o governo avaliasse se devia manter programas de pouca significância financeira e que se aplicam a um conjunto díspar de departamentos (ou seja, assegurar uma maior correspondência entre as estruturas administrativas e programáticas).

A revisão concluiu que era necessário conciliar os quadros jurídicos dos documentos e programas estratégicos de modo a alinhar os objectivos, os resultados previstos, os indicadores e as actividades e, por conseguinte, modificar a estrutura dos programas. Além do alinhamento, a revisão sugeriu a redução do número de actividades e dos indicadores associados aos orçamentos-programa, para conferir uma dimensão mais estratégica aos orçamentos-programa. A revisão também concluiu que os valores-meta deviam ser atribuídos a indicadores na documentação dos orçamentos-programa.

No que respeita à administração dos programas, a revisão identificou a necessidade de estabelecer um mecanismo interministerial para estudar os programas orçamentais e formalmente designar dirigentes dos programas.

Como parte da preparação do orçamento de 2013, o governo começou a implementar estas recomendações ao: assegurar a coerência entre os documentos de política pública (o quadro estratégico para o crescimento e a redução da pobreza) e os orçamentos-programa; definir indicadores de resultados em relação aos valores-limite; e reduzir a quantidade de indicadores e actividades.

Além do mais, com vista a melhorar a qualidade da informação e os indicadores, cada ministério ou grupo de ministérios (agrupados por sectores) foi dotado de um departamento de planeamento e estatísticas. Assim, o Ministério das Finanças, através do Director-Geral do Orçamento, possui um mecanismo para o acompanhamento dos indicadores, conhecido por 'fiscalização activa'. Outrossim, a informação sobre o desempenho (obtida durante os encontros de revisão do orçamento-programa) proporciona à Direcção-Geral do Orçamento um quadro de verificação da informação.

Implementação das reformas

Em 2006, o Mali elaborou um Plano de Acção Governamental para o Melhoramento e Modernização da Gestão das Finanças Públicas trienal (PAGAM/GFP 2006–2009). O plano entrou agora na sua segunda fase (PAGAM/GFP II) e consiste numa agenda abrangente para a reforma das finanças públicas do Mali. Uma unidade de apoio à reforma das finanças públicas (CARFIP) foi incumbida com a pilotagem das reformas. Esta unidade está afectada ao Gabinete do Ministro no Ministério das Finanças. As estruturas que participam na implementação do plano são as estruturas da cadeia de despesa, os departamentos de cobrança de impostos, a Assembleia Nacional, as instituições de controlo, incluindo o Tribunal de Contas do Tribunal Supremo, e o Gabinete do Auditor-Geral.

O mecanismo institucional responsável pela implementação do Plano de Acção é a Comissão Técnica, presidida pelo Secretário-Geral do Ministério das Finanças. A comissão consiste em altos funcionários das estruturas técnicas previstas no Plano de Acção, e representantes da sociedade civil e dos parceiros técnicos e financeiros.

A Comissão Técnica é apoiada por um secretariado técnico proporcionado pela CARFIP. O secretariado é o órgão executivo da Comissão Técnica e presta apoio operacional aos altos funcionários no que respeita ao Plano de Acção. Assegura a coerência geral das acções levadas a cabo por estes técnicos superiores.

Para este propósito, o PAGAM/GFP II introduziu uma nova categoria de comissões conhecidas de comissões de coordenação técnica. O mandato destas comissões, que corresponde às responsabilidades das estruturas existentes, é de prestar assistência ao secretariado técnico na coordenação dos aspectos transversais do Plano de Acção. Prestam apoio suplementar em matéria da coerência, eficácia e eficiência do plano.

O secretariado técnico também centraliza a informação de desempenho do Plano de Acção e presta contas à Comissão Técnica por intermédio de um Relatório de Produtos Anuais.

Sequência das reformas

No Mali, as condições que agilizaram a reforma foram a participação da maioria dos altos funcionários e a convergência da reforma das finanças públicas e reformas administrativas de acordo com a metodologia baseada na implantação gradual das fases principais da reforma e a implementação da política nacional de gestão assente nos resultados.

O plano de acção do primeiro PAGAM/GFP visava melhorar a fiabilidade dos sistemas de controlo e de gestão das finanças públicas do Mali, ao ponto de obter a certificação internacional e preparar o país a substituir a ajuda a projectos por apoio orçamental. Com este objectivo, o plano previa melhorar o sistema em vigor, modernizar a governação financeira e adoptar uma abordagem orientada para os resultados. Esta intervenção consistiu em cinco vertentes obtidas da síntese de uma série de diagnósticos realizados no Mali até 2005 sobre a gestão das finanças públicas. Em Setembro de 2009, foi realizada uma avaliação externa do plano implementado durante o triénio 2006–2008 (posteriormente prorrogado até finais de 2009).

O relatório da avaliação externa, à semelhança das análises recentes, levantou questões importantes para consideração e apresentou recomendações específicas para dar continuação ao programa de reforma.

Os êxitos do primeiro plano de acção de reforma – por exemplo, articulação da cadeia da despesa pública, capacitação dos funcionários públicos com acções de formação, e acções continuadas no sentido de alargar e gerir a base tributária – deram origem ao desenvolvimento de um segundo plano de acção.

Quatro acções estratégicas foram adoptadas pelo governo: as receitas do Estado deviam ser optimizadas de modo sustentável; a qualidade da elaboração e implementação do orçamento deve cumprir com as normas internacionais e deve possibilitar alargar o apoio orçamental; os sistemas de controlo financeiro devem permitir responsabilizar os actores, e melhorar a transparência e a previsibilidade da GFP; e a delegação e descentralização devem ser reforçadas por intermédio de um sistema adequado de GFP.

O segundo plano de acção PAGAM/GFP, por sua vez, baseia-se em quatro pilares estratégicos do governo: a transição de um sistema tributário baseado em direitos aduaneiros para um sistema tributário mais focado em recursos internos; um sistema de despesa funcionando com base em orçamentos-programa; uma reforma sistemática do controlo executivo, legislativo e judicial; e o reforço das autoridades locais.

No segundo pilar, as reformas seguem a sequência dos planos de acção anuais do PAGAM/GFP II, elaborados e aprovados pela Comissão Técnica. Cada estrutura é responsável pela implementação das reformas propostas no seu próprio plano de acção anual. Reunido no fim de cada trimestre, a comissão técnica avalia a implementação do plano de acção anual e faz recomendações.

5.3 Tunísia: Gestão do orçamento por objectivos e QDMP sectoriais conduzidos num quadro nacional de QDMP

Nawrez Ben Ticha

Para a Tunísia, a introdução de orçamentos baseados em programas é uma opção irreversível, que consolida, a nível do país, os princípios da boa governação alicerçada numa forte vontade política. A lei orgânica do orçamento foi alterada para introduzir o princípio da dotação de verbas a 'missões', 'programas' e 'subprogramas'. A Tunísia também expandiu a sua orçamentação baseada em programas a 20 ministérios. Numa reunião do Conselho de Ministros, presidida pelo chefe do governo e realizada a 7 de Julho de 2012, a nova abordagem de gestão do orçamento por objectivos (GOO) foi confirmada. A reunião identificou alguns marcos que deviam ser atingidos para agilizar a transição para a preparação e execução de orçamentos baseados em programas. A GBO começará a ser introduzida em 2014.³⁴

Quadro institucional e quadro de introdução da reforma

A Tunísia introduziu um quadro institucional para conduzir a reforma de GBO em 2007. As componentes principais deste quadro são:

- o *Comité Ministériel pour la Coordination et la Conduite du Projet de Réforme* (Comité Ministerial para a Coordenação e Condução do Projecto de Reforma, ou CI-GBO), que supervisiona a reforma, presidido pelo

³⁴ Mais informação sobre os trâmites da reforma na Tunísia está disponível no Relatório da CABRI sobre o Ponto de Situação da OBP em África (a publicar).

Primeiro-Ministro e composto de 13 ministros, incluindo os quatro ministérios piloto.

- a *Commission de Suivi et d'Évaluation* (Comissão de Acompanhamento e Avaliação), que monitoriza a reforma e é presidida pelo ministro das finanças ou seu representante.
- a unidade de GBO, estabelecida no seio do Ministério das Finanças, responsável pela coordenação do sistema de GBO a nível nacional.
- unidades sectoriais, estabelecidas nos ministérios que participaram na primeira fase-piloto (estas unidades foram responsáveis pela execução das reformas propostas de GBO nos Ministérios da Agricultura, Saúde, Educação e Formação, e Ensino Superior e Investigação Científica.
- grupos temáticos, estabelecidos para apreciar os elementos principais da reforma, como o acompanhamento, a contabilidade, os sistemas de informação, a nomenclatura orçamental, o quadro legislativo e regulamentar, o quadro de despesa de médio prazo (QDMP) e o quadro de desempenho.

Sequência da reforma

O desdobramento de um orçamento-programa em todas as repartições do governo da Tunísia foi precedido pela introdução das reformas, numa fase piloto, em três ministérios, com o apoio da parceria da Tunísia com a União Europeia (UE). Durante a reunião inicial para

negociar o programa da UE em Bruxelas em 2006, foi acordado que a fase piloto seria introduzida em apenas três programas em três ministérios; esta decisão foi aprovada pelo Conselho Interministerial no mesmo ano.

No período entre esta reunião e as reuniões para negociar o programa de apoio à gestão do orçamento baseado em programas, a fase piloto foi ampliada significativamente. Em 2008, a CI-GBO aprovou a nova orientação orçamental e as estruturas programáticas dos ministérios previstos para integrar os projectos-piloto.

Os ministérios-piloto nomearam gestores de programa, chefes e membros da unidade de GBO, e estabeleceram comités internos presididos pelos respectivos ministros para aprovar os objectivos e as medidas de desempenho dos programas. A classificação orçamental do Ministério da Agricultura foi ajustada para um formato composto de programas e subprogramas, na fase piloto.

As acções dos ministérios que integraram a fase piloto foram desenvolvidas com recurso aos manuais de metodologia aprovada e ao apoio de peritos internacionais e equipas tunisinas. Todos os anos, a circular de elaboração do orçamento, emitida pelo chefe de governo e distribuída a todos os ministérios, introduziu aprimoramentos. Desde 2008, esta circular exige que os ministérios piloto apresentem os seus orçamentos em dois formatos: o formato tradicional e o formato de GBO. Em 2012, uma directiva do Primeiro-Ministro sobre o desempenho da política pública foi emitida com a circular do orçamento, com o propósito de preparar os ministérios que integravam os projectos-piloto para a transição para a implementação do orçamento baseado em programas.

A partir de 2008, os ministérios-piloto passaram pelo exercício de preparar orçamentos baseados em programas, objectivos, medidas de desempenho e QDMP sectoriais, utilizando os modelos preparados pela unidade de GBO no Ministério das Finanças. Concomitantemente, deu-se continuação ao QDMP abrangente na Direcção Geral de Recursos e Equilíbrio Financeiro, subordinada ao Ministério das Finanças.

Actualmente, os ministérios-piloto assumiram plena responsabilidade pelos processos, a saber:

- estruturação dos ministérios em programas e identificação do âmbito (mapa de programas);
- formulação de objectivos dos programas e escolha dos indicadores de desempenho (quadro de desempenho);
- formulação de QDMP sectoriais; e
- negociação de consenso no seio dos ministérios entre os níveis central, regional e local sobre as

estruturas dos programas e informação sobre o desempenho, como parte de um diálogo administrativo (nalguns casos, os ministérios optaram por apoiar a nova orientação ao celebrar contratos, como os contratos entre o Ministério do Ensino Superior e Investigação Científica e as universidades (diálogo administrativo)).

Este trabalho fez objecto de várias reuniões e consultas/seminários de sensibilização entre os chefes de programas (a nível central) e os níveis regional e local dos ministérios (ou funcionários no terreno, direcções regionais, vários estabelecimentos, etc.). Isto veio reforçar as acções do centro, sobretudo no que respeita à identificação de objectivos e a escolha de indicadores de desempenho.

Em todo o processo, as acções pelo Ministério das Finanças no sentido de desenvolver um QDMP global, e as acções dos ministérios sectoriais no que respeita aos orçamentos por programas e QDMP sectoriais foram supervisionadas, acompanhadas e avaliadas por peritos técnicos de vários projectos de assistência técnica.

No que respeita à proposta do orçamento de 2011, esta fase-piloto inicial levou a que os orçamentos-piloto fossem apresentados em formato duplo ao governo, à Assembleia Nacional e à Câmara de Conselheiros, para efeitos de ilustração.

Este ano, a conferência sobre o quadro de desempenho foi iniciada entre os ministérios-piloto e as diversas secções do comité de gestão do orçamento do Estado. A proposta de orçamento finalizada após as conferências do orçamento e do desempenho foi apresentada ao Conselho de Ministros para sua apreciação e aprovação.

O Seminário Anual da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) é o evento farol da associação de técnicos superiores do orçamento e do planeamento em África. Trata-se da oportunidade anual para todos os membros e países participantes da CABRI partilharem as actividades de aprendizagem promovidas pela associação e trocar experiências com os seus homólogos sobre aspectos de comum interesse sobre a orçamentação e a gestão das finanças públicas.

O 8º Seminário Anual da CABRI tomou em consideração o facto de que muitos países africanos estão a substituir progressivamente os orçamentos baseados em actividades ou por partidas individuais por um sistema orientado para os resultados. O Seminário subordinado ao tema 'Orçamentos para resultados: rumo a orçamentos orientados para o desempenho' explorou a adequação e as vantagens da transição para orçamentos baseados em

programas em África, as condições necessárias para a reforma rumo aos orçamentos por programas ou orçamentos orientados para os resultados, bem como questões relacionadas com as modalidades e sequência das acções de reforma.

Este é o 8º volume do compêndio de documentos emanados dos Seminários Anuais da CABRI e visa servir de recurso para técnicos do orçamento e de outras áreas que participam nas actividades da CABRI, bem como para um público mais alargado interessado na governação e na gestão.