

## **Análise Global de Gestão de Finanças Públicas Revisão Conjunta de 2009**

Em termos globais registaram-se progressos na Gestão de Finanças Públicas (GFP) durante 2008, mas importantes desafios e áreas preocupantes permanecem, requerendo a devida consideração em 2009 e anos seguintes. A continuação da expansão do e-SISTAFE com o uso da execução por via directa tem sido crucial para os progressos observados, trazendo gradualmente maior transparência, responsabilidade e reforço do controle da execução do orçamento do Estado. A consolidação de reformas e melhorias introduzidas nos processos de orçamentação, contabilização, auditoria e controle, assim como na gestão de receitas e do processo de aquisições do Estado tem complementado o reforço da GFP. O Governo está empenhado na continuação e aprofundamento destes desenvolvimentos e tendo constatado a necessidade de uma estratégia de longo prazo, decidiu elaborar uma Visão da Gestão de Finanças Públicas, a ser finalizada durante 2009, com base nas recomendações das avaliações PEFA, ROSC, CPAR, Tribunal Administrativo e Assembleia da República e tomando em consideração as seguintes principais preocupações:

- Sustentabilidade do processo de reforma de GFP e do novo modelo para o seu financiamento, considerando também alternativas para a falta de recursos para componentes adicionais do e-SISTAFE, como por exemplo para o e-Tributação e e-Património.
- Melhoria do processo de dotação estratégica de recursos de médio prazo com base em objectivos e políticas de desenvolvimento, com maior articulação entre o CFMP e os processos anuais de planificação e orçamentação e custeamento desses objectivos.
- Necessidade de mais informação quantitativa sobre o impacto na gestão financeira de processos importantes como a inclusão de fundos on-CUT e fundos do governo off-CUT. Entretanto, a previsão de entrada em funcionamento da funcionalidade CUT-moeda externa vai contribuir para melhorar significativamente a contabilização dos fundos off-CUT.
- Metas globais do governo com respeito à execução por via directa, por exemplo como aumentar o nível através da combinação de roll-out e incorporação de fundos externos, intensificação do uso onde já é possível e inclusão de novas categorias orçamentais. Por outro lado, é também necessário equacionar o não uso do e-SISTAFE por alguns sectores na sua gestão interna e o desenvolvimento de pacotes de gestão adicionais e paralelos, assim como a necessidade de aplicação do pagamento por via directa dos salários e em particular a ligação com a base de dados dos funcionários públicos.
- Adaptação dos procedimentos financeiros à existência do e-SISTAFE de forma inclusiva, considerando em particular o TA e a IGF.
- Aumento da inclusão e cobertura das receitas próprias e de capital no orçamento e necessidade de avaliação e controle do risco consolidado. Implementação de nova legislação sobre empresas públicas e órgãos autónomos do estado, com base no estudo em curso para a sua revisão, e melhoria da gestão do património e de obrigações fiscais.
- Melhoria do sistema de gestão de aquisições e defesa da sua integridade (através de implementação efectiva do Plano de Acção acordado) incluindo: aumento da capacidade da UFSA e UGEAs para aplicação adequada dos

regulamentos; desenvolvimento de sistema de monitoria e avaliação; melhoria da coordenação entre as auditorias a despesas públicas entre a UFSA, IGF e TA, garantindo que o visto não seja um impedimento para o seu desenvolvimento; garantia de operação de um mecanismo eficaz, claro e independente de gestão de reclamações.

- Seguimento sistemático e consistente do trabalho de auditoria interna e externa e das recomendações do TA e da AR sobre as contas do estado. Melhoria da disponibilização efectiva ao público de informação sobre o trabalho do TA.
- Necessidade de maior integração, coordenação, fortalecimento e clarificação de funções e responsabilidades entre o sistema de controle interno e auditoria externa.

No contexto da parceria existente entre os Governo e os PAPs no apoio aos processos de desenvolvimento fortalecimento da GFP com base em análise continuada dos principais desafios usando instrumentos padrão de diagnóstico, ficou acordada a necessidade de continuar a usar o instrumento de pesquisa e localização de despesas públicas (PETS). Para o efeito foi indicado o interesse na aplicação deste instrumento ao sector de Saúde, devendo ser acordado até Setembro de 2009 o processo, calendário e metodologia a aplicar, com vista à sua apresentação na Revisão Anual de 2011.

### **Análise detalhada**

A análise mais detalhada é feita tomando como referência os padrões internacionais nas seguintes principais áreas de Gestão de Finanças Públicas, usando os relatórios e avaliações disponibilizados durante o ano de 2008:

#### **1. Credibilidade do Orçamento**

- O nível de execução da despesa orçamentada é importante para a capacidade do governo efectuar os serviços públicos expressos nos planos e declarações de política. Em 2007 e 2008 o desvio entre a despesa agregada e o orçamento original aprovado foi menor do que 5%, representando uma melhoria em relação a anos anteriores.
- Processo de revisão do orçamento: é necessário uma maior clareza e transparência sobre as razões e dimensão da revisão no que concerne à composição da despesa. Segundo o Tribunal Administrativo é questionado processo legal de revisão, sendo portanto necessário melhorar os seus procedimentos. Segundo o Governo, em 2008 foram somente feitas redistribuições (e não revisões) orçamentais, cuja competência é delegada aos sectores e governos provinciais, segundo decreto aprovado ao início de 2009 que define os procedimentos e competências para as redistribuições aos diferentes níveis.
- A extensão do e-SISTAFE para os ministérios ao nível central e departamentos provinciais contribuiu para melhorar a disponibilidade de recursos orçamentados para despesa e contribui para uma possível redução do risco fiduciário. No entanto, a extensão do pagamento por via directa para os salários e a sua ligação com a base de dados de funcionários públicos num sistema único, que era esperada para 2008, ainda não aconteceu. No entanto, foi iniciada em 2008 uma implementação gradual do pagamento por via directa em algumas instituições a nível central.
- Para a receita agregada, o nível de realização em termos nominais continuou a ser mais elevado que o planificado (cerca de 4% em 2008), mas dado que o princípio de

planificação da receita é o de definição de metas mínimas, um alto nível de realização responde aos objectivos do Governo, não sendo o objectivo principal o do alto rigor da previsão. Contudo, mantém-se o desafio e necessidade de melhoria de capacidade de previsão da receita, em particular sobre os impostos directos e as receitas não fiscais.

## **2. Abrangência e Transparência Orçamental**

Verificaram-se melhorias no nível de abrangência e transparência do orçamento, mas permanecem importantes desafios:

- Não se verificaram mudanças significativas em 2008 na classificação orçamental. Os classificadores funcionais são reportados nos REO mas não no orçamento aprovado, não estando também claro até que ponto foi desagregado o seu uso em cada sector. O Governo no entanto considera este classificador de carácter informativo e não para uso de gestão.
- A orçamentação por programas foi introduzida para todas as instituições do governo no OE 2009, representando um passo importante para a melhoria da ligação com objectivos e políticas de despesa pública. Existem no entanto preocupações sobre a metodologia usada (confirmadas pela recente avaliação de GFP no sector de Saúde) e sobre o facto de ter havido pouca formação para os sectores.
- Melhorou a disponibilidade de informação sobre o orçamento (proposta OE 2009 disponível on-line depois de submetida ao Parlamento, assim como a sua elaboração via Modulo de Execução on-line), receitas incluindo receitas de exploração de recursos naturais e os protocolos da SADC, mais detalhes sobre receitas próprias assim como sobre municípios e obras públicas, reflectindo a aplicação da lei do SISTAFE. Persiste ainda a necessidade de melhorar a qualidade da informação prestada no OE, por exemplo sobre despesas nos sectores prioritários (verifica-se menos informação em 2008 que em anos anteriores), despesas com pessoal (novos ingressos e promoções), e recursos para fundos comuns e apoio ao orçamento do estado. No que concerne ao CFMP, verificou-se em 2008 um atraso de três meses na sua disponibilização, levando a atrasos subsequentes no processo de orçamentação.
- No que diz respeito ao deficit orçamental, a informação poderia ser melhorada em termos de afirmação explícita no orçamento sobre o seu valor e composição de acordo com as normas GFS. Informação mais detalhada sobre o stock da dívida e sobre o património financeiro é ainda necessária.

## **3. Previsibilidade e controlo da execução orçamental**

Gestão da receita

- Verificou-se em 2008 um conjunto de melhorias na gestão da receita, principalmente ao nível de registo e controle de cobrança. Sobre as receitas próprias, apesar da obrigação clara do seu registo no orçamento para todos os níveis e instituições, persistem dificuldades na documentação contabilística, e a não disponibilização atempada de recursos para despesa continua a ser um desincentivo para a sua adequada contabilização. A incompleta inclusão de receitas de capital no orçamento e o seu devido registo contabilístico, são assuntos recorrentes na opinião do TA sobre a conta do estado, pelo que se torna necessário uma melhoria significativa nesta área.
- Gestão de impostos em atraso:

- A acumulação de dívidas para com empreiteiros privados em projectos de investimento com financiamento externo, registou melhorias, com o início do pagamento das dívidas em atraso pelos sectores e com a redução da taxa de IVA devido sobre obras públicas. Contudo, o problema ainda não está solucionado, uma vez que não há garantia que os compromissos do estado na forma de contra-parte em impostos nos diversos sectores, seja devidamente incluída no orçamento.

#### Aprovisionamento

- Vários estudos de diagnóstico, incluindo a recente avaliação CPAR indicam progressos significativos no estabelecimento das bases para um sistema sólido de aquisições do estado, em particular impulsionadas pelo código aprovado em 2005, a criação da UFSA em 2006 e em menor grau pela arquitectura de expansão das UGEAs e a expansão da aplicação do SISTAFE.
- No entanto, subsistem fraquezas importantes na implementação do sistema renovado, incluindo: i) Uso inadequado da aplicação de ajuste directo (mencionado em numerosos casos pelo TA); ii) falta de fiscalização prévia e auditorias *ex post* do processo de aquisições; iii) limitações na monitoria e avaliação reflectida na falta geral de informação fiável para permitir uma gestão eficaz e a monitoria pública; iv) capacidade limitada ao nível das UGEAs para implementação correcta das normas, particularmente mas não exclusivamente ao nível provincial e distrital.

#### Eficácia de controle e auditoria interna

- Apesar de se verificarem alguns progressos no processo de controle e auditoria interna, esta área confronta-se ainda com limitados recursos humanos e financeiros para cobrir as necessidades de desempenho adequado e abrangente das suas funções.
- Necessidade de reforçar mecanismos de controlo interno nas instituições do Estado e empresas públicas, a nível provincial, distrital e municipal, esclarecer o papel das inspecções sectoriais sobre auditoria e controle interno.
- Necessidade de maior coordenação e clara definição de responsabilidade entre todas as instituições de controle interno do Estado (incluindo procurement) e sua relação com a auditoria externa.

#### 4. Contabilização, registo e relatórios de contas

- Melhorias na inclusão de fundos por execução directa e on-CUT (mais actividades incluídas no orçamento) e melhoria da extensão e qualidade da informação prestada nos REO.
- Sobre a CGE, parece não haver ainda mudanças significativas em resultado da aplicação de recomendações da avaliação PEFA ou das recomendações do tribunal Administrativo. Em particular, a CGE inclui informação abrangente sobre as receitas e despesas, mais ainda muito limitada sobre património e obrigações. Não inclui um Balanço (ou balancete?) Anual do governo, como norma e melhor prática internacional e como explicitamente exigido na lei do SISTAFE.
- A documentação para a conta financeira é apresentada de forma consistente, atempada e de acordo com os procedimentos internacionais. Os padrões de contabilização aplicados na CGE são também consistentes com a lei do SISTAFE e as normas internacionais. No entanto, a aplicação dos padrões ainda não é universal (exemplo?) nem foram formalmente adoptados como o conjunto de padrões nacionais de contabilização.

- O registo e prestação de contas sobre licenças e concessões, venda e gestão do património e participações do Estado, apresentam ainda muitas fraquezas e baixa cobertura, o que parece indicar que as recomendações sucessivas para a sua melhoria feitas nos relatórios do Tribunal Administrativo, não estão a ser implementadas de forma sistemática.

#### **5. Auditoria e escrutínio externo**

- Progresso geral, principalmente na quantidade e qualidade de auditorias realizadas, mas crescente discrepância entre estas e quantidade de auditorias julgadas, indica necessidade de reconsiderar os impedimentos institucionais para o aumento da capacidade de julgamento. Continuam também a verificar-se melhorias na análise do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado, mas é importante o desafio para uma maior ligação e uso do sistema de informação providenciado pelo e-SISTAFE.
- Avaliação de GFP no sector saúde recomenda um maior envolvimento do Parlamento na revisão de auditorias sectoriais.
- Análise institucional e papel do TA na fiscalização prévia: Os procedimentos para fiscalização prévia pelo TA (sobre contratos e aquisições públicas) precisam de ser aperfeiçoados para garantir uma maior celeridade e eficiência do processo. Em particular a necessidade de análise e revisão da legislação sobre o visto e a análise do papel do TA neste processo, assim como o potencial papel do sistema de controle interno.

#### **6. Práticas dos doadores**

- Coordenação e informação entre o governo e os doadores sobre os fluxos de ajuda externa tem melhorado, com extensão de inclusão de projectos no orçamento, mas persistindo dificuldades significativas no registo atempado e sólido sobre a sua efectiva execução, reflectidas na componente externa do orçamento com níveis pobres de prestação de contas.