

# Utilização do PEFA para Apoiar a Melhoria da Gestão das Finanças Públicas

---

Manual PEFA  
Volume IV

Secretariado PEFA  
Washington, DC.  
Janeiro de 2020



# Prefácio

## Sobre o Manual PEFA

---

2

**O programa Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) fornece um quadro para avaliar e comunicar os pontos fortes e fracos da gestão das finanças pública (GFP).**

---

Uma avaliação PEFA incorpora um relatório de desempenho da GFP que inclui uma medição do desempenho baseada em dados concretos face a 31 indicadores, assim como uma análise das conclusões e do seu impacto nos resultados orçamentais e fiscais desejáveis.

A metodologia do PEFA tem como base as normas e boas práticas internacionais para a GFP e proporciona uma base para o planeamento da reforma, estabelecer a discussão entre as várias partes interessadas sobre a estratégia e as prioridades e a monitorização do progresso. O programa PEFA também permite dar apoio, fazer a monitorização e a análise das avaliações PEFA. Uma das principais tarefas do Secretariado PEFA é a de garantir a qualidade dos relatórios PEFA, através de uma profunda revisão das versões preliminares dos relatórios e da verificação da sua garantia da qualidade. Para mais informações sobre o programa e os requisitos de verificação de qualidade, visite [www.PEFA.org](http://www.PEFA.org).

Para apoiar os utilizadores, o objectivo do Secretariado PEFA foi o de desenvolver um manual PEFA completo com quatro volumes. O objectivo do manual PEFA é fornecer aos utilizadores, incluindo aos funcionários governamentais (tanto do governo central como dos governos subnacionais), avaliadores, parceiros de desenvolvimento e outras partes interessadas, orientações sobre o planeamento, implementação, relatórios e utilização do quadro PEFA para a fazer a avaliação da gestão das finanças públicas.

## Os quatro volumes do Manual do PEFA estão organizados da seguinte forma:

3

### Volume I

Processo de Avaliação PEFA: Planeamento, Gestão e Utilização do quadro PEFA fornece orientações aos utilizadores PEFA e a outros intervenientes sobre as fases e passos mais importantes do processo de avaliação PEFA.

### Volume II

Guião Prático para Avaliação PEFA fornece orientações pormenorizadas sobre a pontuação dos 31 indicadores de desempenho e das 94 dimensões do PEFA 2016, incluindo os requisitos de dados e fontes, cálculos e definições. O guião de campo também inclui um glossário de termos.

### Volume III

Preparação do Relatório PEFA contém conselhos sobre como escrever o relatório, um modelo e instruções para cada secção e contem em anexo um relatório PEFA padrão.

### Volume IV

Utilização do PEFA para Apoiar a Melhoria da GFP fornece orientações sobre como utilizar as avaliações PEFA como parte de um diálogo entre as partes interessadas para desenvolver e sequenciar as iniciativas de reforma da GFP.

**Cada volume do manual pretende ser um documento dinâmico que será actualizado em resposta a questões comuns, boas práticas, sugestões e perguntas frequentes dos utilizadores do PEFA. As actualizações periódicas dos volumes do manual são anunciadas e publicadas no *site* PEFA: [www.PEFA.org](http://www.PEFA.org).**

# Agradecimentos

4

## **O Volume IV é produto da partilha de conhecimentos e da colaboração entre numerosos especialistas.**

A versão inicial do guia foi preparada por Martin Bowen e Julia Dhimitri (ambos do Secretariado PEFA), sob a liderança de Jens Kristensen (chefe do Secretariado do PEFA). Além disso, os outros membros do Secretariado deram contribuições para o guia, incluindo Helena Ramos, Guillaume Brule, Urska Zrinski e Holy-Tiana Rame.

A equipa beneficiou de extensos contributos de Richard Allen (conselheiro, Fundo Monetário Internacional). O Secretariado também gostaria de agradecer a Winston Percy Onipede Cole, Roland Lomme, Ousmane Maurice Megnan Kolie e Fabian Seiderer do Banco Mundial pelos seus valiosos comentários durante o processo de revisão pelos pares.

Além disso, a equipa beneficiou dos comentários recebidos durante a consulta pública.

Os seguintes especialistas partilharam os seus pontos de vista: Maja Bosnic (consultor em GFP), Alou Adesse Dama (consultor), Sierd Hadley (Overseas Development Institute [ODI]), Sunday Kalisa (consultor), Mary Kimanzi (Condado de Makueni, Quênia), Bernadette Nakabuye Kizito (especialista sénior em gestão financeira, Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico, Uganda), Paddy Siyanga Knudsen (consultor), Mark Miller (ODI), Meimuna Mohammed (consultor), Nihad Nakas (consultor), Vincent Nkuranga (consultor), Jean-Marc Philip (consultor), Frans Ronsholt (consultor), John Short (consultor), Bryn Welham (ODI) e Sylvie Zaitra (consultor).

# Siglas

<b>DeMPA</b>	Avaliação do Desempenho da Gestão da Dívida ( <i>Debt Management Performance Assessment</i> )	5
<b>FMIS</b>	Sistema de Informação de Gestão Financeira ( <i>Financial Management Information System</i> )	
<b>GFP</b>	Gestão das Finanças Públicas	
<b>IPSAS</b>	Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público ( <i>International Public Sector Accounting Standards</i> )	
<b>MAPS</b>	Metodologia para Avaliar os Sistemas de Aprovisionamento ( <i>Methodology for Assessing Procurement Systems</i> )	
<b>MTFF</b>	Quadro Fiscal a Médio Prazo ( <i>medium-term fiscal framework</i> )	
<b>ODI</b>	Instituto de Desenvolvimento Ultramarino ( <i>Overseas Development Institute</i> )	
<b>PDIA</b>	Adaptação Iterativa Orientada para Problemas ( <i>Problem Driven Iterative Adaptation</i> )	
<b>PEFA</b>	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira ( <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> )	
<b>PI</b>	Indicadores de Desempenho	
<b>PIMA</b>	Avaliação da Gestão do Investimento Público ( <i>Public Investment Management Assessment</i> )	
<b>SWOT</b>	Pontos Fortes, Fragilidades, Oportunidades e Ameaças ( <i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats</i> )	
<b>TADAT</b>	Ferramenta de Avaliação e Diagnóstico da Administração Fiscal ( <i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i> )	

# Índice

<b>Prefácio</b>	2
<b>Agradecimentos</b>	4
<b>Lista de Siglas</b>	5
<b>1 Introdução: Sobre o Volume IV</b>	
O PEFA e o Processo para a reforma da GFP	9
Finalidade e Objectivos deste Guia	10
<b>2 O PEFA e a Reforma da GFP: Um Guia Prático</b>	
Sete Etapas do Desenho Implementação e Monitorização da Reforma de GFP	13
<b>Etapa 1:</b> Identificar os pontos fortes e fracos da GFP	18
<b>Etapa 2:</b> Determinar as causas subjacentes dos pontos fortes e fracos	20
<b>Etapa 3:</b> Acordar os resultados desejados para a reforma da GFP	22
<b>Etapa 4:</b> Desenvolver e priorizar as iniciativas para a reforma da GFP	23
<b>Etapa 5:</b> Identificar potenciais condicionalismos para a reforma	27
<b>Etapa 6:</b> Implementar as reformas ou planos de acção para a reforma	32
<b>Etapa 7:</b> Monitorizar e avaliar a implementação da reforma	34
<b>3 Planeamento para a Reforma</b>	
Determinar a Abordagem Correcta	43
Orientações Adicionais para a Priorização e Sequenciamento	44
Gerir a Mudança	46
Disposições Organizacionais	48
Teste Piloto da Aplicação do Volume IV	48
Referências	49
<b>Anexo A</b>	
Exemplo de Fluxograma para Desenho da Reforma	50



---

# 1

# Introdução

Sobre o Volume IV

---

---

## **Uma avaliação bem sucedida da despesa pública e da responsabilidade financeira (PEFA) exige o compromisso de todos os principais intervenientes envolvidos na gestão das finanças públicas (GFP) de um país.**

No entanto, o governo deve ser a força motriz da avaliação e “apropriar-se” tanto do processo como dos resultados da avaliação; deve também liderar os esforços para desenvolver os pontos fortes e resolver os pontos fracos identificados no relatório PEFA.

Neste contexto, os governos têm procurado cada vez mais o aconselhamento do Secretariado PEFA para obter informações sobre como utilizar os relatórios PEFA da forma mais eficaz para melhorar o desempenho da GFP. O Volume IV do manual PEFA foi desenvolvido como resposta. No entanto, embora a importância estratégica e operacional da reforma da GFP seja geralmente reconhecida, esta orientação deixa claro que não existe uma solução de tamanho único para apoiar e implementar a reforma da GFP. É importante utilizar os resultados da avaliação PEFA no contexto do país.

---

9

---

## **O PEFA e o Processo para a reforma da GFP**

Os relatórios PEFA, quando elaborados correctamente, fornecem uma base tecnicamente sólida para melhorar a gestão das finanças públicas (GFP). O quadro de avaliação PEFA fornece uma visão geral de 360 graus da GFP, com avaliações baseadas em evidências e uma metodologia de pontuação, assim como um processo de revisão pelos pares que contraria os riscos de um optimismo potencialmente tendencioso no processo de avaliação. O quadro facilita a comparação ao longo do tempo e entre países e regiões e é acordado e apoiado internacionalmente através de uma forte colaboração entre os principais parceiros de desenvolvimento.

O Volume IV centra-se na utilização dos relatórios PEFA para apoiar o diálogo, planeamento, concepção e implementação da melhoria da GFP. Contudo, é importante ter em conta os pontos fortes e as limitações das avaliações PEFA quando se utilizam os relatórios PEFA como base para o diálogo e concepção da reforma da GFP. As avaliações não captam todos os aspectos da GFP a um nível de detalhe profundo e, como discutido neste guia, por vezes podem ser necessárias análises adicionais para compreender as causas técnicas e não técnicas subjacentes aos níveis de desempenho.

Se não forem utilizadas correctamente ou de forma adequada, as avaliações PEFA podem, por vezes, conduzir a abordagens padronizadas da reforma que não têm em conta o contexto local. Enquanto a metodologia de pontuação PEFA incorpora boas práticas internacionais, aplicadas incorrectamente, a classificação de A a D pode levar a um enfoque na melhoria de todas as pontuações baixas sem prestar a devida atenção à capacidade e outras restrições, prioridades políticas, sequenciação e importância, e outras circunstâncias locais. É importante interpretar os resultados da avaliação PEFA e utilizá-los de forma a reflectirem as circunstâncias e prioridades do país em que são aplicados.

---

**A reforma da GFP não terá sucesso sem ter uma sólida base técnica. No entanto, da mesma forma, as iniciativas de reforma tecnicamente sólidas não serão bem sucedidas sem a adesão aos seguintes princípios:**

- Compreender o importante papel dos factores não técnicos (economia política, estrutura institucional, tecnologia e capacidade) na concepção da reforma da GFP
- Compreender a necessidade de envolver os grupos mais amplos de partes interessadas antes e durante a concepção, implementação e avaliação da reforma
- Reconhecer a importância de uma monitorização, aprendizagem, *feedback* e ajustes contínuos durante a implementação da reforma como chave para combater os eventos e condicionalismos imprevistos ou aproveitar oportunidades.

## **Finalidade e Objectivos do Volume IV**

O bom desempenho da GFP é determinado pela capacidade dos sistemas de GFP em apoiar a realização eficaz e eficiente do objectivo político, mantendo o controlo macrofiscal, medido pelos três resultados fiscais e orçamentais principais: disciplina fiscal agregada, alocação estratégica de recursos e prestação eficiente de serviços.<sup>1</sup>

**O Volume IV é um guia prático para apoiar a concepção de iniciativas de reforma da GFP e planos de acção com base em informações obtidas por uma avaliação PEFA. O seu objectivo é apoiar o desenvolvimento e a implementação de iniciativas de reforma da GFP que:**

- Tenham o compromisso e sejam aceites pelo governo
- Sejam baseadas em resultados claramente definidos e desejados para a GFP
- Considerem e lidem com potenciais condicionalismos
- Reflectam as prioridades e capacidades do governo
- Sejam sequenciadas de acordo com os resultados desejados das políticas, prioridades do governo e potenciais condicionalismos (incluindo condicionalismos não técnicos) para a reforma.

---

<sup>1</sup>A disciplina fiscal agregada exige um controlo efectivo do orçamento total e da gestão dos riscos fiscais. A alocação estratégica de recursos envolve o planeamento e execução do orçamento de acordo com as prioridades do governo com a finalidade de atingir os objectivos políticos. A prestação eficiente de serviços exige a utilização de receitas orçamentadas para alcançar os melhores níveis de serviços públicos com os recursos disponíveis.

---

## O Volume IV não pretende ser prescritivo no estabelecimento de recomendações sobre as prioridades ou sequenciação das reformas.

Ao contrário, destina-se a fornecer um guia para os países sobre as questões que devem ser consideradas no desenvolvimento de iniciativas, estratégias ou planos de acção eficazes concebidos para abordar a situação única de cada país. Neste contexto, é importante fazer um balanço do trabalho analítico relevante, das estratégias de desenvolvimento do país e de outros documentos relevantes. Este balanço é essencial para compreender plenamente o contexto do país, incluindo as limitações técnicas e não técnicas e as oportunidades para a reforma. É também essencial para compreender as limitações de capacidade e a necessidade de alavancar as ligações institucionais entre os ministérios das finanças e outras partes interessadas envolvidas na reforma da GFP.

---

11

O guia preconiza que sejam aproveitadas como base as reformas e as estratégias de melhoria da GFP já existentes. Sugere também que sejam utilizados como base os elementos de reformas que foram bem sucedidos e que sejam analisado os que foram menos bem sucedidos (e que se tirem lições de ambas).

Embora o Secretariado PEFA esteja disponível para dar mais orientações sobre a utilização das avaliações PEFA para apoiar a melhoria da GFP, tais como *workshops* de formação para facilitar o diálogo sobre reformas e o planeamento de acções, não disponibiliza apoio técnico directo para a implementação de planos de acção da GFP ou iniciativas de reforma específicas.

---

# 2

## O PEFA e a Reforma da GFP

Um guia prático

---

# Sete Etapas do Desenho Implementação e Monitorização da Reforma de GFP

Este guia visa ajudar os profissionais no desenvolvimento e implementação de iniciativas de reforma da GFP, após a conclusão de uma avaliação PEFA. Estabelece sete etapas-chave, em duas fases, para a preparação e implementação da reforma da GFP. Estas etapas baseiam-se nas experiências práticas dos governos e conselheiros que implementaram com sucesso iniciativas de reforma (quadro 2.1). Embora se espere que cada uma das sete etapas envolva um amplo diálogo entre as várias partes interessadas, o guia foi desenvolvido com base na premissa de que o governo é responsável e responsabilizável pela priorização e implementação da reforma de GFP.

**Quadro 2.1** Perspectiva geral das sete etapas do diálogo para a reforma da GFP

<b>Planeamento e preparação</b>	<b>Etapa 1</b> Identificar os pontos fortes e fracos da GFP	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Apresentar uma lista dos pontos fortes e fracos identificados no relatório PEFA</li></ul>
	<b>Etapa 2</b> Determinar as causas subjacentes dos pontos fortes e fracos	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Acordar se deve ser feita uma análise para identificar as causas técnicas e não técnicas ou factores que contribuem para os pontos fortes e fracos.</li></ul>
	<b>Etapa 3</b> Chegar a um acordo sobre os resultados desejados para a reforma da GFP	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Chegar a um acordo sobre os resultados desejados para a GFP a partir da abordagem dos problemas e pontos fracos.</li></ul>
	<b>Etapa 4</b> Desenvolver e priorizar as opções para a reforma da GFP	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Desenvolver um conjunto de iniciativas de reforma que abordem os pontos fracos identificados e apoiem a consecução dos resultados desejados para a GFP</li><li>▪ Chegar a acordo sobre a ordem de prioridade das reformas</li><li>▪ Rever as prioridades com base nos condicionalismos identificados na etapa 5.</li></ul>
	<b>Etapa 5</b> Identificar potenciais condicionalismos para a reforma	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Identificar os condicionalismos à implementação bem sucedida das reformas e as possíveis acções para mitigar o impacto desses condicionalismos.</li></ul>
<b>Implementação</b>	<b>Etapa 6</b> Implementar as reformas e planos de acção para a reforma	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Implementar acções específicas e identificar responsabilidades, prazos e necessidades de desenvolvimento de capacidades</li><li>▪ Esta etapa pode implicar iniciativas individuais ou fazer parte de uma estratégia de reforma ou de um plano de acção.</li></ul>
	<b>Etapa 7</b> Monitorização, avaliação e ajuste	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Monitorizar a implementação das reformas e acções individuais</li><li>▪ Rever e alterar as iniciativas ou planos para a reforma</li></ul>

---

É apresentado na figura 2.1 um fluxograma, com as sete etapas, e um fluxograma exemplo que utiliza o exemplo de um projecto de reforma é apresentado no Anexo A.

O fluxograma apresenta uma série de questões-chave para guiar os profissionais que estão a fazer a reforma da GFP em cada uma das etapas-chave. Também sugere acções baseadas nas respostas às perguntas-chave. As sete etapas e o fluxograma correspondente são fornecidos apenas como uma ferramenta heurística. Não se pretende que sejam prescritivos, e a aplicação do guia fornecido neste volume pode nem sempre ser linear.

Podem ser necessárias várias iterações para qualquer uma ou para cada uma das questões apresentadas no fluxograma.



—

—



Figura 2.1 Um guia prático para o PEFA e o diálogo para a reforma da GFP

# ETAPAS

**ETAPA 1**  
Identificar os pontos fortes e fracos da GFP

**ETAPA 2**  
Determinar as causas subjacentes dos pontos fortes e fracos

**ETAPA 3**  
Chegar a um acordo sobre os resultados desejados para a reforma da GFP

**ETAPA 4**  
Desenvolver e priorizar as opções para a reforma da GFP

**ETAPA 5**  
Identificar potenciais condicionalismos para a reforma

**ETAPA 6**  
Implementar a reforma

**ETAPA 7**  
Monitorizar e avaliar a reforma

## QUESTÕES CHAVE

Qual é o problema?

Quais são as conclusões da avaliação PEFA?

Quais são as causas dos pontos fracos da GFP?

Quais são os resultados desejados pelo Governo relativamente à reforma da GFP?

Quais são as reformas mais importantes e a sequência para atingir as prioridades do governo?

Existem condicionalismos para a reforma?

Os condicionalismos podem ser solucionados ou mitigados?

Qual é a reforma a implementar?

Quais são as acções, os resultados esperados, as responsabilidades, os prazos e custos da reforma?

A reforma foi implementada?

Quais são os passos seguintes para a reforma?

A reforma teve o impacto desejado no problema identificado?

## ACÇÕES DE A REFORMA GFP

Identificar o problema

Rever o relatório

É necessária uma análise mais aprofundada para compreender as causas?

SIM

NÃO

Reforma 1

Condicionalismos políticos

SIM

Podem ser resolvidos em S/T ou M/T

SIM

NÃO

Solução implementada

Diferir e abordar outras prioridades

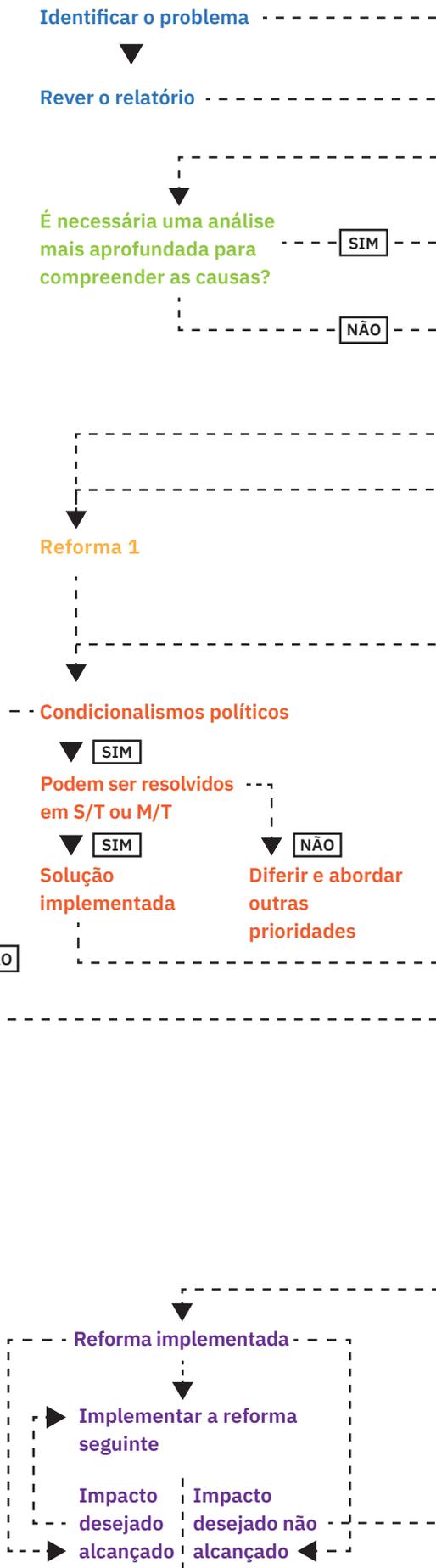
NÃO

Reforma implementada

Implementar a reforma seguinte

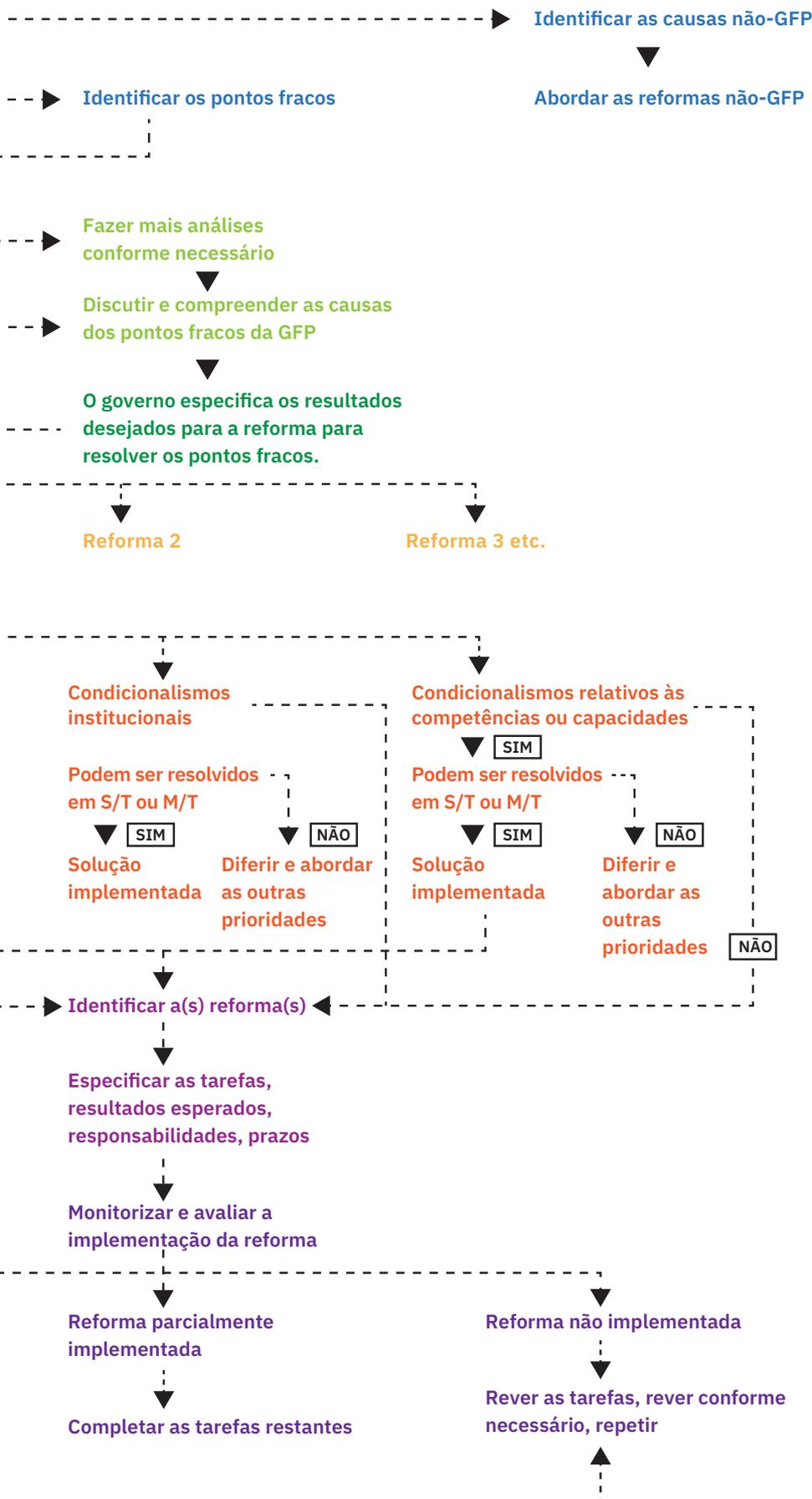
Impacto desejado alcançado

Impacto desejado não alcançado



## ACÇÕES NÃO-GFP

## PARTES INTERESSADAS



Ministério de tutela relevante, especialistas do sector, sociedade civil

Equipa de supervisão PEFA, Ministério das Finanças, outros altos responsáveis governamentais, parceiros de desenvolvimento

Liderados pelo Ministério das Finanças, apoiados por outros funcionários do governo e parceiros de desenvolvimento

Governo, ministério das finanças, parceiros de desenvolvimento

Análise pelo ministério das finanças, apoiado por outros parceiros de desenvolvimento

O Governo deve determinar se todos os condicionalismos podem ser resolvidos satisfatoriamente, e as reformas implementadas de acordo com a prioridade/seqüência acordadas

O Governo deve estabelecer um comité de implementação, identificar tarefas específicas, resultados e prazos e nomear os funcionários responsáveis

A monitorização da implementação deve ser feita pelo ministério das finanças ou outra agência central

Supervisão pela equipa de implementação, comunicar ao governo

As autoridades do governo exigem acção

Avaliação pelo governo sobre se o resultado desejado para a reforma foi alcançado

---

# FASE 1 Planeamento e preparação da reforma da GFP



## Etapa 1

### Identificar os pontos fortes e fracos da GFP

18

## Qual é o problema?

O motor para a reforma da GFP pode nem sempre ser uma avaliação PEFA. Às vezes o governo pode desejar melhorar o desempenho económico geral, a prestação de serviços ou outro aspecto da administração pública. A primeira pergunta – qual é o problema? – oferece uma oportunidade para identificar questões políticas mais amplas que possam ter um elemento relacionado com a GFP. Reconhece também que o problema pode ter que ser tratado através de acções e soluções que não estejam relacionadas com a gestão das finanças públicas.

Se o processo começar com a identificação do problema, a questão seguinte é determinar o que o relatório PEFA nos pode dizer sobre os pontos fracos sistémicos da GFP, identificados na avaliação, que podem estar a contribuir para o problema. Neste contexto, será importante fazer um balanço do trabalho analítico relevante, das estratégias de desenvolvimento do país e de outros documentos relevantes, a fim de compreender o contexto do país, as prioridades das reformas e os condicionalismos técnicos e não técnicos ou as oportunidades de reforma.

Por exemplo, um país pode identificar os fracos resultados educacionais, especificamente baixos níveis de desempenho académico, como sendo o problema político mais amplo. As causas do mau desempenho podem ser devidas a questões não relacionadas com a gestão das finanças públicas, tais como a má formação dos professores, o currículo ultrapassado e a falta de instalações. Ao mesmo tempo, o relatório PEFA poderia, por exemplo, identificar uma série de questões (ou seja, questões relacionadas com a GFP) que poderiam potencialmente minar a capacidade do governo para alcançar os resultados desejados em matéria de educação, incluindo alocações orçamentais imprevisíveis, falta de controlo sobre os compromissos, previsão de fluxos de caixa inadequada ou inexistente, falha dos recursos planeados para chegar aos utilizadores finais ou falta de informação sobre o desempenho.

## Quais são as conclusões da avaliação PEFA?

Para alguns países, o próprio relatório PEFA, e não a identificação de um problema previsto na questão 1, será o principal motor da reforma. Para outros países, o motor da reforma pode ser uma combinação de reforma orientada por problemas e os resultados da avaliação PEFA, assim como outras análises de diagnóstico, avaliações ou decisões governamentais.

---

**Nesta etapa, poderá ser útil criar uma matriz para a reforma da GFP com uma lista de pontos fortes e fracos identificados pelo relatório PEFA que forneça a base para uma discussão mais aprofundada da reforma (ver quadro 2.2). O guia expande o exemplo da matriz para reflectir cada uma das etapas, fornecendo dados de exemplo e para fins ilustrativos.**

**Quadro 2.2 Exemplo de uma matriz para a reforma da GFP: Pontos fortes e fracos identificados pela avaliação PEFA**

Indicador de desempenho ou dimensão	Pontuação PEFA	Pontos fortes e fracos
PI-1	D	Os resultados das despesas agregadas excedem o orçamento original em mais de 20% em cada um dos últimos três anos.
PI-2.1	D	A variação na composição da despesa por classificação funcional foi superior a 15% em cada um dos últimos três anos. Estas variações prejudicam a previsibilidade e disponibilidade das alocações orçamentais para as principais agências de prestação de serviços.

Como uma nota importante de precaução, pode não ser realista ou desejável que todos os países aspirem a uma pontuação A em todos os indicadores de desempenho ou que uma pontuação C ou D indique a necessidade de uma reforma específica (como, por exemplo, na auto-avaliação de 2008 da Noruega).<sup>2</sup> Por vezes, é necessário olhar para além das baixas pontuações para ver o contexto do país e o impacto do desempenho de indicadores específicos no desempenho global da GFP.

Os pontos fracos identificados devem ser apresentados desde a mais alta para a mais baixa prioridade, com as principais partes interessadas, tais como as agências governamentais, decisores, parceiros de desenvolvimento e sociedade civil, que estiverem a participar neste processo inicial de priorização. Por vezes, uma pontuação baixa pode não ser uma prioridade para a reforma, outras vezes uma pontuação A pode ocultar problemas significativos. Por exemplo, uma pontuação A no PI-1, como resultado de um orçamento agregado, pode ser o resultado de um racionamento de dinheiro em vez de um bom planeamento orçamental.

Esta etapa reflecte apenas uma priorização inicial. O sequenciamento de iniciativas de reforma terá que considerar os outros factores, incluindo os recursos, capacidades, condicionalismos institucionais, compromissos políticos e outros (discutidos mais adiante). Estes factores determinarão a viabilidade da implementação de uma determinada reforma e a sua prioridade em relação a outras possíveis reformas.

---

<sup>2</sup>A auto-avaliação da Noruega em 2008 deu ao governo várias pontuações C e D, com deficiências específicas identificadas na auditoria interna e nas aquisições. A resposta norueguesa foi reconhecer que os sistemas de aquisição tinham que ser melhorados, mas que as reformas da auditoria interna não eram necessárias porque já estavam implementados fortes controlos internos.



## Etapa 2

### Determinar as causas subjacentes aos pontos fortes e fracos

## Quais são as causas do forte e fraco desempenho da GFP identificadas pela avaliação PEFA?

20

Uma vez identificados os pontos fortes e fracos da GFP e feita uma priorização inicial dos pontos fracos, pode ser necessária uma análise mais aprofundada para estabelecer ou compreender melhor as suas causas técnicas e não técnicas subjacentes ou factores contributivos. Embora um relatório PEFA forneça amplas evidências para pontuar um indicador ou dimensão, nem sempre identifica todas as causas técnicas e não técnicas de um bom ou mau desempenho. As reformas da GFP raramente começam do zero. A análise do que funcionou ou não e das lições aprendidas é particularmente importante para compreender as causas subjacentes ao desempenho da GFP, para orientar as iniciativas de reforma e para identificar os condicionalismos em etapas posteriores.

Uma análise mais aprofundada pode assumir diferentes formas. Alguns problemas podem exigir uma análise técnica mais formal, enquanto outros podem ser resolvidos através de um inquérito mais informal e rápido. Os países também devem considerar outras análises e avaliações de questões subjacentes, tais como as feitas internamente pelo governo e externamente por grupos de reflexão, conselhos fiscais, instituições supremas de auditoria, organizações não-governamentais e outras.

É recomendado fazer uma revisão das avaliações, auditorias e outros relatórios existentes. Os relatórios podem incluir relatórios de auditoria interna e externa, auditorias de aquisições, avaliações de prestação de serviços, inquéritos e análises sectoriais, entre outros.

Também podem ser utilizados os resultados e recomendações de outras ferramentas de diagnóstico da GFP (por exemplo, a Avaliação da Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional) ou relatórios de assistência técnica. Esta informação pode incluir a aplicação de outras ferramentas de diagnóstico da GFP que se concentram em elementos individuais da GFP, tais como a Ferramenta de Diagnóstico da Administração Fiscal (TADAT), Avaliação do Desempenho da Gestão da Dívida (DeMPA) e Metodologia de Avaliação dos Sistemas de Aquisição (MAPS).

Algumas destas ferramentas de diagnóstico podem ter sido aplicadas antes da avaliação PEFA, e os dados e análises relevantes podem ser incluídos como evidência no relatório PEFA. Noutras ocasiões, os governos podem ver a necessidade de aplicar uma ou mais destas ferramentas de diagnóstico após uma avaliação PEFA, embora os países devam ter em conta os recursos e o tempo necessário para estas análises. Podem ser desenvolvidas iniciativas de reforma específicas, como parte de uma estratégia abrangente e integrada e de um programa de reforma ou baseadas mais livremente em iniciativas individuais, priorizadas e orientadas para os problemas. Ter um plano de acção ou estratégia de reforma formalizada e estruturada ou uma abordagem mais *ad hoc* dependerá da capacidade técnica e do ambiente institucional do país, assim como da medida em que os problemas, soluções e compromissos sejam adequadamente compreendidos e acordados desde o início.

---

Um estudo do Secretariado PEFA identificou 46 ferramentas de diagnóstico para sistemas de GFP que estavam em utilização em Dezembro de 2016 (Secretariado PEFA 2018a).

Noutros casos, os governos podem aplicar ferramentas como uma análise de Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades e Ameaças (SWOT) ou a abordagem de Adaptação Iterativa Orientada por Problemas (PDIA) (por exemplo, o conjunto de ferramentas PDIA do Centro para o Desenvolvimento Internacional da Universidade de Harvard). O documento anexo, Um Guia para as Ferramentas de Diagnóstico da GFP, destaca a cobertura de cada ferramenta mas não faz recomendações sobre que ferramentas devem ser utilizadas (Secretariado PEFA 2018b).

É importante identificar esses factores porque também podem funcionar como condicionalismos ou facilitadores do desenvolvimento e implementação das reformas (discutidos na etapa 5). A análise pode identificar reformas que são tecnicamente viáveis, mas politicamente inaceitáveis. O sequenciamento e a priorização devem ocorrer após um estudo mais profundo e abrangente dos factores não-técnicos.

**Com base no exemplo da matriz dos pontos fracos e fortes identificados na etapa 1, o quadro 2.3 acrescenta as causas subjacentes a um desempenho forte e fraco.**

**Quadro 2.3 Exemplo de uma matriz para a reforma da GFP: Causas subjacentes dos pontos fortes e fracos**

Indicador de desempenho ou dimensão	Pontuação PEFA	Principais pontos fortes e fracos	Causas subjacentes
PI-1	D	Os resultados das despesas agregadas excederam o orçamento original em mais de 20% em cada um dos últimos três anos.	Previsões macroeconómicas e fiscais demasiado optimistas Modelos de previsão económica e fiscal não disponíveis
PI-2.1	D	A variação na composição da despesa por classificação funcional foi superior a 15% em cada um dos últimos três anos. Estas variações prejudicam a previsibilidade e disponibilidade das alocações orçamentais para as principais agências de prestação de serviços.	Falta de capacidade para fazer previsões económicas e fiscais Envolvimento político na definição das projecções fiscais



## Etapa 3

### Acordar os resultados desejados da reforma da GFP

## Quais são os resultados desejados pelo Governo da reforma da GFP?

22

Uma vez entendidas as causas subjacentes aos pontos fracos, o governo deve decidir os resultados que pretende alcançar através das reformas da GFP (ver o quadro 2.4). A identificação dos resultados desejados para a reforma ajuda a orientar como o governo prioriza e sequencia os seus esforços de reforma. Ao fazer isso, o governo é capaz de se concentrar mais e priorizar as iniciativas que ajudarão a alcançar os resultados desejados.

**Quadro 2.4 Exemplo de matriz para a reforma da GFP: Resultados desejados para a GFP**

Indicador de desempenho ou dimensão	Pontuação PEFA	Principais pontos fortes e fracos	Causas subjacentes	Resultados desejados
PI-1	D	Os resultados agregados das despesas excederam o orçamento original em mais de 20% nos últimos três anos	Previsões macroeconómicas e fiscais demasiado optimistas Modelos de previsão económica e fiscal não disponíveis	Melhor disciplina fiscal através de uma maior adesão às metas fiscais Melhoria da previsibilidade das alocações orçamentais para os ministérios de prestação de serviços
PI-2.1	D	Uma variação significativa na composição do orçamento por função prejudica a previsibilidade e disponibilidade das alocações orçamentais para as principais agências de prestação de serviços.	Falta de capacidade para fazer previsões económicas e fiscais Envolvimento político na definição das projecções fiscais	

Para identificar os resultados desejados para a reforma da GFP, pode ser útil recorrer a quaisquer objectivos políticos contidos nas estratégias ou planos nacionais de desenvolvimento e/ou estratégias e objectivos sectoriais relevantes. Esta comparação torna possível alinhar as reformas com os objectivos nacionais. Da mesma forma, uma comparação da análise do problema com as metas e objectivos de desenvolvimento nacional também ajudará a identificar ou clarificar os resultados desejados da GFP. Este processo irá reforçar os argumentos a favor da reforma e a sua relevância para o governo em questão.

Voltando ao exemplo da matriz, o resultado prioritário do governo pode ser, nesta etapa, o reforço da disciplina fiscal. O governo pode considerar isto a chave para melhorar a credibilidade do orçamento e garantir que os recursos sejam alocados às agências que fazem as despesas de uma forma previsível e que apoie a prestação de serviços e o cumprimento das suas metas políticas.



## Etapa 4

### Desenvolver e priorizar as iniciativas para a reforma da GFP

## Que iniciativas podem produzir os resultados desejados?

A etapa 4 envolve iniciativas de reforma específicas que visam alcançar os resultados desejados. Cada iniciativa ou acção de reforma deve incluir uma breve descrição do resultado pretendido dessa acção, o impacto pretendido (ou o progresso em direcção ao resultado pretendido), o resultado pretendido, um prazo inicial para completar a acção (e as metas a atingir a curto, médio e longo prazo, dependendo da natureza da reforma) e a atribuição de responsabilidades dentro do governo para a implementação.

Continuando com o exemplo da matriz do guia, uma primeira prioridade pode ser desenvolver reformas destinadas a melhorar a credibilidade das estimativas orçamentais, reduzindo a diferença entre as alocações orçamentais e as despesas reais. Este passo pode exigir uma melhor modelação macroeconómica e previsão fiscal, regras mais fortes sobre a limitação das decisões de despesa tomadas após a aprovação do orçamento, ou a implementação de controlo de compromissos para reduzir os pagamentos atrasos. Por sua vez, o reforço das previsões macrofiscais pode exigir melhorias na contabilidade nacional, o desenvolvimento de novos modelos económicos ou a eliminação de interferências políticas nas previsões.

É importante notar que resultados desejados alternativos podem levar a prioridades e iniciativas de reforma diferentes. Por exemplo, o governo pode identificar a melhoria dos resultados da prestação de serviços como a sua principal prioridade. Esta prioridade pode exigir melhorias na credibilidade das alocações orçamentais e outras iniciativas que afectam a disciplina fiscal, mas também pode exigir melhorias na recolha de informações de desempenho ou uma melhor compreensão da disponibilidade de recursos para as unidades de prestação de serviços.

## Quais são as reformas mais importantes, e como as sequenciamos?

Quando um relatório PEFA destaca um conjunto significativo e vasto de fraquezas da GFP, os desafios podem parecer esmagadores. Ainda pior, os países e parceiros de desenvolvimento podem tentar adoptar planos de reforma abrangentes que estejam para além da capacidade de implementação do país e dos recursos dos parceiros de desenvolvimento.

Apesar de algumas tentativas para se chegar a acordo sobre a sequência no planeamento das reformas da GFP, não se chegou ainda a um consenso entre os especialistas em GFP. No entanto, como ponto de partida, deve ser considerada a viabilidade e a conveniência de adoptar uma primeira abordagem básica. Uma tal abordagem realça a importância de “acertar os aspectos básicos” ao empreender a reforma.

---

O seu objectivo é evitar tentativas demasiado ambiciosas de estabelecer melhores práticas internacionais para a GFP em países que não têm ainda a capacidade para operar processos básicos. Um exemplo é garantir que existe o ambiente jurídico e que seja construída uma capacidade suficiente antes de embarcar em sistemas automatizados de capital intensivo.

As lições de experiências e pesquisas académicas levam à conclusão de que a concepção adequada e a sequência óptima do programa de reformas, incluindo o que constitui os seus aspectos básicos, assim como as necessidades e prioridades de desenvolvimento de capacidades, são específicas de cada país com base nas suas características políticas, institucionais e de capacidade únicas.

---

24

O custo também deve ser considerado na definição das prioridades para a reforma. Os planos de reforma devem ter em conta os recursos financeiros disponíveis. Por exemplo, o governo pode considerar a implementação de um novo sistema de informação de gestão financeira (FMIS) como uma alta prioridade, mas o custo de desenvolvimento, implementação e criação de capacidades pode ser, por enquanto, proibitivo. Alguns dos ganhos de um novo FMIS poderiam ser alcançados através da adopção de melhorias menos dispendiosas nos processos, regulamentos e classificação. De igual modo, especialmente quando o nível de compromisso e propriedade do governo é inferior ao desejável, os funcionários governamentais podem querer considerar reformas menos complexas que possam proporcionar ganhos rápidos na reforma da GFP e ajudar a criar um impulso para novas reformas. A caixa 2.1 mostra um exemplo de como as conclusões do PEFA sobre a credibilidade orçamental e disciplina fiscal são utilizadas para priorizar e sequenciar a reforma da GFP. Os custos são discutidos mais aprofundadamente na etapa 6, à medida que as iniciativas e planos de reforma são desenvolvidos.

---

## Caixa 2.1

### A credibilidade orçamental e a disciplina fiscal são os exemplos utilizados para priorizar e sequenciar a reforma da GFP

A credibilidade orçamental e a disciplina fiscal são frequentemente a primeira e principal preocupação para muitos países em desenvolvimento. No exemplo a seguir, temos o caso de um país que demonstra pouca credibilidade orçamental e pouca disciplina fiscal. O governo decidiu que abordar o fraco desempenho nestas áreas é a primeira prioridade da estratégia de reforma da GFP do país.

O relatório PEFA confirma as preocupações do governo. Os indicadores de desempenho PEFA (PI) mais relevantes para medir a credibilidade orçamental de um país podem ser o PI-1, Resultado da despesa agregada; PI-2, Resultado da composição das despesas; PI-16, Perspectiva a médio prazo na orçamentação das despesas; e PI-17, Processo de preparação do orçamento. Para a disciplina fiscal, os indicadores de desempenho relevantes são o PI-14, Previsões macroeconómicas e fiscais, e PI-15, Estratégia fiscal.

O passo seguinte é definir as causas que levam à má pontuação destes indicadores e analisar cada um desses factores, com base nas avaliações PEFA e outros relatórios de diagnóstico. Essas causas podem ser jurídicas, administrativas, técnicas ou institucionais (por exemplo, economia política). Nalguns casos, pode não haver informação suficiente para tirar conclusões definitivas sobre as causas de um desempenho inferior. Pode ser necessária uma análise mais aprofundada pelas agências governamentais relevantes ou pode ser encomendado um trabalho de diagnóstico adicional.

As causas comuns da fraca credibilidade do orçamento incluem previsões macroeconómicas pouco fiáveis ou irrealistas que sustentem as previsões orçamentais. Essas previsões podem ser o resultado de factores institucionais (por exemplo, os dados subjacentes às contas nacionais estão desactualizados e imprecisos); fraquezas técnicas (por exemplo, falta de capacidade interna e experiência para preparar previsões macroeconómicas); ou factores da economia política (por exemplo, o governo manipula as projecções para dar uma imagem mais positiva).

A questão é então saber se esses dados podem ser melhorados e se esses obstáculos institucionais, políticos e técnicos podem ser derrubados. Por exemplo, o instituto nacional de estatística pode melhorar a actualidade da produção dos dados das suas contas nacionais, o ministério das finanças pode reforçar as competências da unidade macroeconómica e melhorar a robustez da sua modelação macroeconómica e das suas previsões orçamentais, a interferência política nas previsões económicas pode ser abordada através de uma maior independência e de uma maior transparência das previsões macroeconómicas e fiscais?

O passo seguinte é avaliar como seria possível, a curto e longo prazo, introduzir melhorias nos regulamentos identificados. As causas políticas, técnicas e institucionais devem ser abordadas à vez. O governo (com o apoio dos seus parceiros de desenvolvimento) atribuiria uma probabilidade de sucesso baixa, média ou alta a cada um destes factores. Este processo pode resultar na identificação de alguns becos sem saída dos quais nenhuma perspectiva de sucesso pode ser obtida.

O diálogo entre as partes interessadas a nível político é, portanto, fundamental para que a abordagem possa funcionar. A contribuição política é necessária a dois níveis: (a) como priorizar as várias medidas de reforma que emergem da análise e (b) como analisar a severidade dos condicionalismos institucionais que podem ter um impacto na implementação de cada opção de reforma potencial.

## Também é importante estar ciente de que algumas prioridades estão ligadas tanto de modo causal como sequencial.

Por exemplo, a melhoria das receitas em atraso (PI-19) pode levar a melhores resultados das receitas (como medida pelo PI-3), mas ainda exige melhores informações sobre a cobrança de receitas e uma reconciliação mais atempada (PI-20). O quadro 2.5 oferece mais exemplos de reformas e prioridades propostas.

26

**Quadro 2.5 Exemplo de matriz para a reforma da GFP: Reforma e prioridade proposta**

Indicador de desempenho ou dimensão	Pontuação PEFA	Principais pontos fracos identificados	Causas subjacentes	Resultados desejados	Actividade (e prioridade) proposta para a reforma
<b>PI-1</b>	<b>D</b>	Os resultados da despesa agregada excederam o orçamento original nos últimos três anos	Previsões macroeconómicas e fiscais demasiado optimistas Modelos de previsão económica e fiscal não disponíveis Falta de capacidade para fazer previsões económicas e fiscais	Melhor disciplina fiscal através de uma maior adesão às metas fiscais Melhoria da previsibilidade das alocações orçamentais para os ministérios de prestação de serviços	Reforçar a previsão macrofiscal <b>(alta)</b> Implementar a previsão de fluxos de caixa <b>(média)</b>
<b>PI-2.1</b>	<b>D</b>	Uma variação significativa na composição do orçamento por função prejudica a previsibilidade e disponibilidade das alocações orçamentais para as principais agências de prestação de serviços.	Envolvimento político na definição das projecções fiscais		Actualizar os processos e procedimentos orçamentais <b>(alta)</b>

No exemplo de matriz deste guia, o país identificou três prioridades de reforma com base no resultado desejado de melhorar a disciplina fiscal (ver quadro 2.6).

## Quadro 2.6 Três prioridades para a reforma para melhorar a disciplina fiscal

Prioridades para a reforma	Por quê?
1 Reforço da previsão macrofiscal	O reforço da previsão macrofiscal é identificado como a reforma mais importante devido às variações consistentes e significativas nos resultados e na composição do orçamento. Estas variações levaram a contínuas realocações entre itens de despesa, racionamento de caixa e à incapacidade dos ministérios de planearem as suas despesas com qualquer certeza.
2 Implementação das previsões de fluxos de caixa	A segunda prioridade decorre da primeira, na medida em que os ministérios precisam de planejar as suas alocações de valores, com base em orçamentos realistas, de acordo com as necessidades dos seus programas.
3 Actualização dos processos e procedimentos orçamentais	A terceira prioridade, a actualização dos processos e procedimentos orçamentais, é reconhecida como uma iniciativa de reforma essencial para apoiar a tomada de decisões na priorização das alocações orçamentais e no reforço da adesão às alocações orçamentais tanto agregadas como ministeriais.

27



### Etapa 5

#### Identificar potenciais condicionalismos para a reforma

## Quais são os condicionalismos para a reforma?

Com base na lista prioritária de iniciativas de reforma identificada na etapa 4, o governo, em consulta com outras partes interessadas (incluindo peritos técnicos e decisores, tanto a nível executivo como político), deve em seguida identificar potenciais obstáculos à implementação bem sucedida da reforma e possíveis medidas para mitigar o impacto desses obstáculos. Pode ser preparada uma lista de verificação dos riscos decorrentes das várias origens para orientar a concepção da reforma. Nalguns casos, os condicionalismos de uma iniciativa específica podem ser de tal ordem que não podem ser resolvidos a curto ou médio prazo, caso em que pode ser aconselhável que o governo não inicie uma reforma específica nesse momento.

É geralmente reconhecido que os factores não técnicos desempenham um papel importante no desempenho da GFP. Esses factores podem variar significativamente entre países e ao longo do tempo. Abordar esses factores como parte da reforma da GFP exige um compromisso político e burocrático, aprender novas competências e aceitar mudanças organizacionais. Tal como no sequenciamento e priorização, a abordagem para identificar condicionalismos técnicos e não técnicos variará de acordo com o contexto.

O quadro 2.7 descreve os condicionalismos mais comuns para a implementação de reformas, incluindo factores não técnicos e sugere formas para mitigar esses condicionalismos.

**Quadro 2.7 Potenciais condicionalismos para a reforma da GFP**

Condicionalismo	Manifestação	Impacto potencial	Risco (alto, médio, baixo, ou variável)	Estratégia de mitigação
<b>Ambiente político</b>	Políticos ou burocratas seniores não estão dispostos a apoiar a implementação de reformas.	<p><b>Crítico:</b> Falta de capacidade para implementar ou incorporar a reforma eficazmente.</p> <p><b>Crítico:</b> As principais partes interessadas não cooperam ou resistem à reforma.</p> <p><b>Moderado:</b> Falta de adesão a novos processos e procedimentos.</p>	<p><b>Alto:</b> Poucas reformas serão bem sucedidas sem o compromisso dos níveis superiores do governo.</p>	<p>Procurar o apoio da liderança política.</p> <p>Aumentar a consciência para os benefícios da reforma.</p> <p>Se a aprovação não for obtida, considerar adiar a reforma e prosseguir outras prioridades que sejam aprovadas e apoiadas pelo governo.</p>
<b>Envolvimento do governo e dos parceiros de desenvolvimento</b>	O projecto de reforma não é conduzido internamente.	<p><b>Crítico:</b> A concepção da reforma é feita pelos parceiros de desenvolvimento e reflecte as suas prioridades e não as do governo.</p>	<p><b>Variável:</b> O risco depende do grau de comprometimento e envolvimento do governo: quanto menor for o envolvimento, maior será o risco dos parceiros de desenvolvimento se envolverem numa assistência técnica que não reflecta as prioridades do governo.</p>	Adaptar as iniciativas de reforma às circunstâncias administrativas e políticas específicas de um país.
<b>Capacidade técnica</b>	O pessoal não tem competências específicas para desenvolver ou apoiar a implementação.	<p><b>Significativo:</b> A falta de capacidade tem impacto tanto a curto como a longo prazo na capacidade de implementar a reforma.</p>	<p><b>Alto:</b> Um entendimento da reforma e da sua aplicação é essencial.</p>	Levar a cabo o desenvolvimento de capacidades
<b>Ambiente institucional</b>	As instituições ou estruturas organizacionais não são suficientes ou apropriadas para apoiar a implementação da reforma.	<p><b>Significativo:</b> A supervisão e gestão e monitorização do fluxo de trabalho são inadequadas.</p>	<p><b>Moderado:</b> Pode ser possível estabelecer uma gestão e disposições de fluxo de trabalho alternativas.</p>	Fazer uma reestruturação organizacional para apoiar a iniciativa de reforma.
<b>Capacidades dos sistemas de informação e tecnologia da informação</b>	A administração carece de sistemas de <i>hardware</i> e <i>software</i> para apoiar a iniciativa de reforma.	<p><b>Moderado:</b> Algumas reformas exigem sistemas e <i>software</i> mais avançados (por exemplo, sistemas de informação de gestão financeira).</p>	<p><b>Moderado:</b> Podem ser utilizados processos e procedimentos manuais até que seja adquirido o <i>software</i> e os sistemas.</p>	Procurar apoio e assistência técnica dos parceiros de desenvolvimento.

---

## Como são abordados os condicionalismos?

Esta questão está relacionada com a forma como os condicionalismos podem ser resolvidos ou mitigados, isto é, o que tem de ser feito para criar as condições certas para implementar a reforma com sucesso? No exemplo de fluxograma no anexo A, é determinado que não existem condicionalismos políticos, mas existem condicionalismos institucionais e técnicos.

No exemplo matricial do guia, é possível resolver os condicionalismos técnicos através da criação de uma unidade macroeconómica e fiscal dedicada e do desenvolvimento de competências técnicas e capacidades para a modelação económica e previsão fiscal para o pessoal da unidade macroeconómica e fiscal.

Para muitos países, as limitações de capacidade - recursos humanos e competências técnicas - representam o maior obstáculo à reforma. A necessidade de abordar este condicionalismo tem de ser adequadamente considerada na concepção de qualquer reforma. Trabalhar em parceria com parceiros de desenvolvimento - que podem ser capazes de fornecer assistência técnica e outros apoios - pode ser extremamente eficaz.

Se não for possível resolver ou mitigar um condicionalismo - por exemplo, a falta de vontade política ou de compromisso para fazer a reforma - os governos e as partes interessadas não devem prosseguir com a implementação até que as circunstâncias sejam mais favoráveis ou enquanto a aceitação e o apoio às reformas estiverem a ser construídos através da advocacia e de outros meios. Nos casos em que os condicionalismos podem ser mitigados a curto ou médio prazo - por exemplo, desenvolvimento da capacidade - os governos devem considerar a possibilidade de agir nesse sentido. No entanto, o custo, a prioridade e o sequenciamento destas acções também devem ser considerados como parte de qualquer programa de reforma da GFP.

**O quadro 2.8 inclui uma coluna adicional com os condicionalismos à reforma proposta. A matriz completa pode ajudar a orientar os utilizadores para estabelecerem uma lista priorizada de reformas que podem ser realizadas dentro dos condicionalismos técnicos e não técnicos conhecidos.**

**Quadro 2.8 Matriz para a reforma da GFP: Condicionalismos para a reforma**

Indicador de desempenho ou dimensão	Pontuação PEFA	Principais pontos fracos identificados	Causas subjacentes	
<b>PI-1</b>	<b>D</b>	Os resultados agregados das despesas excederam o orçamento original em mais de 20% nos últimos três anos	<p>Previsões macroeconómicas e fiscais demasiado optimistas</p> <p>Modelos de previsão económica e fiscal não disponíveis</p> <p>Falta de capacidade para fazer previsões económicas e fiscais</p> <p>Envolvimento político na definição das projecções fiscais</p>	
<b>PI-2.1</b>	<b>D</b>	Uma variação significativa na composição do orçamento por função prejudica a previsibilidade e disponibilidade das alocações orçamentais para as principais agências de prestação de serviços.		

	Resultados desejados	Actividade e prioridade para a reforma proposta	Condicionalismos para a reforma proposta	Enfrentar os condicionalismos
	Melhor disciplina fiscal através de: Maior adesão às metas fiscais Melhoria da previsibilidade das alocações orçamentais para os ministérios de prestação de serviços	Reforçar a previsão macrofiscal <b>(alta)</b>	Falta de capacidade para fazer a modelagem e análises económicas Interferência política na definição das projecções macrofiscais Indisponibilidade dos ministérios de tutela para aderirem aos processos e procedimentos orçamentais	Recrutar e formar macroeconomistas Reforço do quadro jurídico subjacente ao planeamento e preparação do orçamento.
Implementar a previsão de fluxos de caixa <b>(média)</b>				
Actualização dos processos e procedimentos orçamentais <b>(alta)</b>				

## FASE 2 Implementação da reforma da GFP



### Etapa 6

#### Implementar as reformas ou planos de acção para a reforma

32

### Quais são as acções, os resultados esperados, as responsabilidades e os prazos?

A etapa seguinte centra-se na confirmação das iniciativas de reforma e no desenvolvimento de um plano de acção ou estratégia para a implementação. O quadro 2.9 ilustra um modelo para desenvolver um plano de reforma da GFP que pode ser adaptado para abordagens iterativas à reforma ou para estratégias de reforma mais sofisticadas e abrangentes. O modelo não pretende ser prescritivo nem exaustivo. Apenas indica os elementos-chave a serem abordados ao conceber um plano de reforma, seja como uma iniciativa de reforma individual ou como uma estratégia mais detalhada e abrangente.

#### Quadro 2.9 Elementos principais de uma estratégia ou plano de acção para a reforma

Resultados desejados	Reforma da GFP	Tarefas e acções chave	Responsabilidade	Calendário	Metas e resultados críticos	Necessidades de desenvolvimento de capacidades	Custo e origem do financiamento
Declarar os resultados esperados pelo governo da reforma da GFP	Especificar as prioridades ou iniciativas de reforma	Estabelecer as tarefas individuais necessárias para implementar a reforma	Identificar a responsabilidade institucional e individual pela conclusão de cada tarefa	Estabelecer o prazo para conclusão de cada tarefa	Identificar as metas importantes	Estabelecer as necessidades de desenvolvimento de capacidades	Estimar o custo e origem do financiamento

O quadro 2.10 inclui um exemplo simplificado do modelo do quadro 2.9, aplicando o exemplo utilizado da etapa 1 à etapa 5 para abordar prioridades específicas de reforma centradas na necessidade de melhorar a disciplina fiscal. O exemplo tem como objectivo demonstrar a lógica de desenvolvimento e implementação das prioridades resultantes do diálogo sobre a reforma da GFP, destacando o resultado específico que a reforma pretende alcançar (ou para o qual pretende contribuir) e as tarefas específicas necessárias para alcançar esse resultado. Também atribui responsabilidade e identifica um cronograma, marcos específicos e necessidades de desenvolvimento de capacidades.

Na concepção das reformas, devem ser consideradas as implicações de custos. Esses custos devem reflectir tanto os custos de capital como os custos recorrentes da implementação da própria reforma assim como quaisquer custos a curto prazo, tais como o apoio técnico para o desenvolvimento de capacidades. Quaisquer potenciais poupanças decorrentes de, por exemplo, melhorias na eficiência e eficácia também devem ser destacadas. Os custos recorrentes são quase sempre financiados pelo próprio governo, enquanto que os custos de capital e de apoio técnico são por vezes financiados pelos parceiros de desenvolvimento. É essencial que os custos totais da iniciativa ou do plano de reforma sejam calculados e que as fontes de financiamento sejam identificadas e confirmadas antes da aprovação e implementação.

## Quadro 2.10

### Ilustração dos elementos-chave de um plano de acção para a reforma da GFP utilizando o exemplo do guia

Resultados desejados	Reforma da GFP	Tarefas e acções chave	Responsabilidade	Calendário	Metas e resultados críticos	Necessidades de desenvolvimento de capacidades	Custo e origem do financiamento
<p>Reforçar a disciplina fiscal através de uma maior adesão às metas fiscais.</p> <p>Melhorar a previsibilidade das alocações orçamentais para os ministérios de prestação de serviços</p>	Reforço da previsão macrofiscal	Estabelecer uma unidade de previsão macroeconómica e fiscal	Director de recursos humanos, ministério das finanças	Dezembro de 2019	Recrutar pessoal para a unidade de previsão macroeconómica e fiscal até Julho de 2019	Apoio técnico e formação de pessoal da unidade de previsão macroeconómica e fiscal	<p>Custo de dois novos funcionários (Orçamento) = \$80.000</p> <p>Apoio técnico (Custo DP) = \$40.000</p>
	Implementar as previsões de fluxos de caixa	Conceber um quadro fiscal de médio prazo (MTFF)	Director do orçamento, ministério das finanças	Agosto de 2020	Desenvolver o modelo macroeconómico utilizado para a preparação do orçamento até Julho de 2020	Apoio técnico e formação de pessoal da unidade de previsão macroeconómica e fiscal	Apoio técnico (Custo DP) = \$35.000
					Preparar previsões macrofiscais de médio prazo com base no novo modelo até Agosto de 2020		
					Preparar e publicar o quadro fiscal a médio prazo (MTFF) até Agosto de 2020		
		Desenvolver e distribuir uma circular aconselhando os ministérios a preparar previsões de fluxo de caixa mensais	Contabilista chefe, ministério das finanças	Dezembro de 2019	Distribuir a circular para apresentação do orçamento até 1 de Julho de 2019	Não necessário	Sem custo adicional
	Exigir que os ministérios actualizem as previsões de fluxos de caixa todos os meses	Contabilista chefe, ministério das finanças	Janeiro de 2020	Actualizar as previsões de fluxos de caixa para o orçamento de 2020	Não necessário	Sem custo adicional	
	Actualizar os processos e procedimentos orçamentais	Rever o calendário para o orçamento	Director do orçamento, ministério das finanças	Março de 2019.	Obter a aprovação do gabinete para o calendário orçamental revisto	Apoio técnico e formação do pessoal do departamento orçamental	Apoio técnico (Custo DP) = \$20.000
		Rever as instruções para o orçamento	<p>Chefias dos ministérios de tutela</p> <p>Director do orçamento, ministério das finanças</p>	Junho de 2019	<p>Rever as instruções para o orçamento estabelecendo:</p> <p><b>(a)</b> O calendário para o orçamento</p> <p><b>(b)</b> Limites para o orçamento agregado e por ministério</p> <p><b>(c)</b> Instruções para a preparação de estimativas detalhadas</p>	Não necessário	Sem custo adicional
		Actualizar a legislação ou regulamentos de gestão financeira para reforçar os requisitos legais para o cumprimento dos limites máximos agregados e dos ministérios para o orçamento	<p>Chefias dos ministérios de tutela</p> <p>Director do orçamento, ministério das finanças</p>	Junho de 2021	<p>Projecto de revisão da legislação e regulamentos de gestão financeira até Junho de 2020</p> <p>Obter a aprovação do parlamento para a legislação revista sobre gestão financeira até Junho de 2021</p>	Assistência técnica de apoio à elaboração de nova legislação de gestão financeira	<p>Custo com pessoal (Orçamento) = \$75.000</p> <p>Apoio técnico (Custo DP) = \$20.000</p>

---

Nalguns casos, portanto, a abordagem do governo à reforma pode ser menos estruturada e mais fragmentada com base em iniciativas de reforma individuais (e realizáveis). Problemas específicos podem ter uma resposta mais *ad hoc* ou podem simplesmente reflectir o que é considerado exequível dado um conjunto particular de circunstâncias (dependendo do ambiente político, da capacidade das competências disponíveis ou do quadro institucional). Essas circunstâncias podem não se adequar a um plano de trabalho formal. No entanto, é importante ser claro sobre qual pode ser o objectivo de uma reforma, que acções são necessárias, quem é responsável por trabalhar para a reforma e quando se espera que a reforma seja concluída.

34

O desenvolvimento de capacidades leva tempo e muitas vezes não é linear. Os conteúdos e a abordagem ao aumento de capacidades terão de ser ajustados ao longo do tempo, reflectindo o impacto e as consequências não intencionais. Deve ser dada especial atenção à eficácia da formação pontual em comparação com o reforço institucional e o desenvolvimento de capacidades de um país.

O trabalho de desenvolvimento do plano de acção e de identificação das iniciativas e tarefas específicas para a reforma deve começar o mais rapidamente possível após a conclusão do relatório PEFA. A configuração organizacional para este trabalho deve reflectir as circunstâncias do país. Por exemplo, o trabalho pode ter como base uma reunião de alto nível de responsáveis governamentais, com uma equipa de supervisão PEFA criada para a avaliação e todos os principais intervenientes que participem no *workshop* de divulgação do relatório PEFA.



## Etapa 7

### Monitorizar e avaliar a implementação da reforma

## As reformas estão a ser implementadas?

O progresso da implementação deve ser monitorizado em relação a reformas, acções, metas e prazos específicos, assim como em relação ao impacto potencial no desempenho da GFP, medido pelo(s) indicador(es) de desempenho ou dimensões relevantes do PEFA.

A monitorização deve ser feita continuamente para aprender e permitir ajustar os objectivos e acções e fazer a mitigação dos riscos. Quer as reformas sejam implementadas através de uma abordagem estruturada, iterativa ou não estruturada, é importante acompanhar as acções empreendidas e os resultados atingidos e responsabilizar as pessoas que são responsáveis pela execução das tarefas envolvidas.

A implementação completa de uma tarefa de reforma da GFP pode desenvolver-se em vários passos ao longo de vários anos. Como resultado, os indicadores e dimensões do PEFA podem nem sempre ser adequados para medir o progresso a curto prazo. Há também uma diferença entre monitorizar a implementação da reforma e avaliar o impacto dessa reforma. A avaliação de períodos de longo prazo

---

deve também abordar a eficiência e eficácia da reforma e o seu impacto nos três principais resultados orçamentais e fiscais: disciplina orçamental agregada, alocação estratégica de recursos e uma prestação eficiente dos serviços (discutida mais adiante).

As sucessivas avaliações PEFA e outras ferramentas de diagnóstico podem ser planeadas para daí a três ou mais anos para obter outra fotografia transversal do progresso em toda a estrutura da GFP. Desta forma, o PEFA e outras ferramentas de diagnóstico podem ser integrados no sistema de monitoria e avaliação do governo relativamente ao seu programa de reforma geral. Também é importante que os responsáveis pela implementação das reformas forneçam relatórios de progresso regulares aos responsáveis pelo acompanhamento do progresso. Por sua vez, o funcionário responsável pela monitoria e avaliação deve preparar actualizações trimestrais ou semestrais regulares para que o governo garanta que o processo de reforma da GFP se mantém, é transparente e responsabilizável.

Algumas reformas da GFP não são adequadas para uma monitorização anual porque são demasiado complexas e dispendiosas ou porque é pouco provável que ocorram mudanças significativas durante um período de tempo relativamente curto. Muitas reformas da GFP podem levar vários anos a serem implementadas, ao ponto de afectarem as dimensões PEFA ou as pontuações dos indicadores. No entanto, muitos dos novos governos consideram que ter uma avaliação PEFA no início da sua nomeação proporciona uma verificação útil sobre o estado da GFP e serve de referência para as iniciativas de reforma.

## Quais são os passos seguintes para a reforma?

A reforma da GFP raramente tem uma aplicação linear. As reformas podem encontrar condicionalismos e o seu progresso pode ser variável. Os governos podem ter de responder a esses condicionalismos e ajustar continuamente os seus planos de reforma.

O sucesso ou fracasso de uma iniciativa de reforma determinará os próximos passos no processo de reforma. O fracasso ou sucesso parcial exigirá que os governos avaliem os factores que afectaram o sucesso ou o fracasso. Devem também ser abordados e ultrapassados outros obstáculos à reforma. A falta de sucesso pode ser devida a uma concepção deficiente ou inadequada do programa. Os intervenientes podem ter que tentar várias iterações da concepção antes de uma reforma ser bem sucedida.

**Se as reformas forem implementadas com sucesso, o governo e o parceiro de desenvolvimento devem passar para a prioridade seguinte e aplicar a mesma abordagem. No exemplo do guia, diversas tentativas de desenvolver modelos económicos e diferentes técnicas de previsão fiscal podem produzir previsões fiscais suficientemente robustas.**

---

## A reforma teve o impacto desejado no problema identificado?

A questão final é saber se a reforma teve o impacto desejado sobre o problema identificado. Embora tarefas e resultados específicos devam ser monitorizados de perto, as reformas devem ser avaliadas para determinar se tiveram o impacto desejado sobre os pontos fracos da GFP e para abordar quaisquer problemas políticos mais amplos que possam ter sido o catalisador inicial da reforma. É importante olhar para além do impacto da GFP em termos não só da forma e funcionamento das instituições e sistemas da GFP, mas também do impacto da melhoria do desempenho da GFP em três resultados orçamentais fundamentais: disciplina fiscal agregada, alocação estratégica de recursos e prestação eficiente de serviços.

No exemplo da matriz, o governo avaliaria como a implementação das três prioridades da reforma afectou o resultado desejado: disciplina fiscal agregada. A avaliação pode mostrar que a implementação foi bem sucedida e teve um impacto, mas que são necessárias reformas adicionais para reforçar ainda mais a disciplina fiscal. A caixa 2.2 discute o equilíbrio a ser alcançado entre o estabelecimento da forma e a implementação da função das reformas da GFP.



—

—



---

## Caixa 2.2

### Forma *versus* função

As reformas de GFP têm sido criticadas por produzir “sistemas administrativos nos países em desenvolvimento que se parecem com os dos estados modernos mas que não têm (de facto, não podem ter) um desempenho semelhante” (Andrews, Pritchett e Woolcock 2017). Embora nalguns casos tenha havido demasiada concentração na forma da GFP (que, por vezes, tem sido demasiado complexa para a capacidade do país de absorver e implementar), é difícil reformar uma função sem primeiro pôr em prática as leis, regulamentos e processos necessários para apoiar a reforma. É evidente que os países e os seus parceiros de desenvolvimento têm que assegurar a reforma da “função”, assim como da “forma” dos sistemas de GFP.

Em muitos casos, estabelecer a forma é um pré-requisito essencial para a implementação da função. Concentrarmo-nos na forma em si não é mau, mas é mais importante acompanhar a implementação da forma, aderindo à função. Este alinhamento exige frequentemente uma assistência técnica intensa e sustentada e um apoio para o desenvolvimento de capacidades.

Uma revisão da literatura contemporânea sugere alguma insatisfação com a forma como o processo de concepção de reformas tem funcionado no passado. Uma vez identificadas as partes interessadas e compreendidas as suas motivações, o processo de tomada de decisão deve centrar-se em chegar a um acordo entre as diferentes partes interessadas sobre a definição dos limites da reforma, acordar com os parceiros doadores sobre a estratégia global da reforma e assegurar que as autoridades estejam plenamente conscientes das implicações da reforma e plenamente empenhadas na mesma.

---

## Em contraste com esta visão idealizada de como o processo de tomada de decisão deve ocorrer, surgem frequentemente diversas complicações:

- As actividades de reforma são muitas vezes demasiado amplas e demasiado ambiciosas no seu âmbito. Parece haver uma tendência implícita na área de GFP para ser excessivamente optimista sobre o que pode ser alcançado e para subestimar o tempo necessário para o alcançar. Este optimismo excessivo também parece ser uma característica comum aos projectos públicos de grande escala.
- A assistência dos doadores à GFP continua bastante homogénea, apesar dos esforços contínuos para adaptar as reformas às necessidades do país. Apesar deste esforço e da insistência dos doadores para que as reformas sejam conduzidas pelas autoridades e que estas devem abordar os problemas que se lhes deparem, essa adaptação nem sempre é posta em prática. Por exemplo, Andrews (2007, 2009, 2010) encontrou uma semelhança perturbadora nas reformas em curso em África, independentemente das diferenças nos contextos e fases de desenvolvimento do sistema de GFP dos vários países. Andrews percebeu que as agências burocráticas estavam a ser tendenciosas em relação ao que funcionou no passado ou ao que lhes é familiar - usando a frase, “isomorfismo institucional”.<sup>a</sup>
- Os pacotes de reformas que visam as reformas da GFP são bastante homogéneos. Fritz, Verhoevn e Avenia (2017) descobriram que estes pacotes frequentemente incluem quadros de despesas a médio prazo e orçamentação por programas para alcançar uma melhor orientação política dos orçamentos, introdução de novas classificações orçamentais e normas contabilísticas (incluindo, em muitos países, a ambição de mudar para as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público [IPSAS]), estabelecimento e actualização de sistemas de tecnologias de informação para a gestão das despesas públicas, melhor gestão de tesouraria, incluindo a introdução de contas individuais de tesouraria, auditoria interna e auditoria externa mais fortes e responsabilidade *ex post*. Os pacotes de reformas concentram-se normalmente numa selecção desse conjunto de reformas e, nalguns casos, na maioria ou em todas essas áreas. A considerável homogeneidade das intenções de reforma, também reflectida nos cinco casos práticos (Filipinas, Geórgia, Nepal, Níger e Tanzânia) em que se baseia esta conclusão, mostra que a adaptação das reformas ao contexto de um país é frequentemente inadequada.

---

<sup>a</sup>O isomorfismo implica que se presume que as reformas comuns proporcionam um meio racional para atingir fins desejáveis, especialmente a legitimidade organizacional em ambientes externos (Andrews 2009, 53).

---

## Caixa 2.2 (continuação)

### Forma *versus* função

**Em contraste com esta visão idealizada de como o processo de tomada de decisão deve ocorrer, surgem frequentemente diversas complicações:**

- A escolha das actividades de reforma com base na procura local implica, por vezes, compromissos. Fazer com que as autoridades assumam e liderem as reformas é essencial, mas, se tal for levado longe demais em alguns contextos, essa liderança pode revelar-se arriscada e levar a um comprometimento da GFP. Os doadores devem reexaminar mais explicitamente até que ponto as considerações técnicas da GFP devem ser comprometidas para se adequarem ao contexto da economia política de um país.

Outros têm defendido abordagens mais radicais para questionar se uma determinada área da GFP pode ser reformada em determinadas circunstâncias e se é desejável continuar a alocar recursos se os factores de capacitação necessários não estiverem implementados. Esta interrogação destaca tanto a capacidade de reforma como a capacidade de assegurar que as iniciativas de reforma sejam implementadas com a sequência adequada e ideal. Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) analisaram experiências com a reforma do sector público, incluindo a GFP, com base em casos práticos em oito países da Ásia Oriental. Estes estudos centraram-se em três áreas-chave que afectam o sucesso ou o fracasso da reforma: qualidade da concepção, ambiente político e capacidade institucional. Esta abordagem fornece uma base útil para o desenvolvimento de reformas de GFP na sequência de uma avaliação PEFA e do subsequente diálogo sobre a reforma de GFP.



—

—



---

# 3

## Planeamento para, e gestão da melhoria da GFP

---

---

## Determinar a Abordagem Correcta

Com base na abordagem em sete etapas, o diálogo sobre a reforma pretende conduzir a um conjunto de resultados desejados em matéria de gestão das finanças públicas (GFP), em torno dos quais as prioridades de reforma do governo podem ser acordadas e podem ser desenvolvidas iniciativas para abordar os pontos fracos identificados no relatório PEFA, complementadas por uma análise mais aprofundada, se necessário. O que irá acontecer a seguir vai depender em grande parte do contexto do país. A caixa 3.1 oferece dois exemplos de abordagens relacionadas com o contexto do país, enquanto que a caixa 3.2 apresenta semelhanças nos projectos de reforma de GFP.

---

43

---

### Caixa 3.1

#### O contexto do país molda a abordagem da reforma

##### Programa abrangente

Nalguns casos, faz sentido desenvolver um programa abrangente de iniciativas de reforma que seja formalizado numa estratégia ou plano de acção de reforma novo (ou revisto). Estratégias de reforma ou planos de acção mais abrangentes são mais adequados em circunstâncias em que o governo tenha tido experiência anterior no desenvolvimento e implementação de reformas com sucesso, nos casos em que as capacidades existentes sejam boas, ou em que o governo tenha estabelecido um programa de desenvolvimento de capacidades de GFP acordado com os parceiros de desenvolvimento.

##### Mais aberta, menos estruturada

Noutros casos, pode ser mais adequada uma abordagem mais aberta, menos estruturada e iterativa da reforma centrada em problemas específicos de alta prioridade. Esta abordagem pode ser adequada para situações em que no passado foram desenvolvidos planos de acção de reforma que não tiveram qualquer impacto, em que o compromisso para fazer a reforma tenha sido variável ao longo do tempo e em que as causas do desempenho e progresso insatisfatórios são mal compreendidas. Nesses casos, iniciativas de reforma iterativas de menores dimensões e menos ambiciosas e com foco no *feedback* contínuo e na aprendizagem podem ser mais eficazes.

Muitos profissionais experientes adaptam as reformas às circunstâncias do país ou aplicam um sistema de tentativa e erro no projecto e implementação das reformas, centrando-se nas reformas que abordam os principais problemas e prioridades do governo e que podem ser implementadas. Andrews, Pritchett, e Woolcock (2017) propõem uma abordagem semelhante referida como Adaptação Iterativa Orientada para os Problemas (PDIA). Contudo, para muitos países, os governos e os parceiros de desenvolvimento preferem frequentemente uma estratégia de reforma abrangente em vez de uma abordagem mais iterativa. Esta decisão muitas vezes deixa os países sobrecarregados com múltiplas iniciativas de reforma, que sobrecarregam a sua capacidade, prejudicam o compromisso político e muitas vezes resultam no cansaço em relação às reformas. No entanto, mesmo em ambientes onde uma abordagem iterativa é mais adequada, há benefícios em estabelecer iniciativas numa agenda estruturada, embora simplificada.

---

## Orientações Adicionais para a Priorização e Sequenciamento

44

A literatura infelizmente fornece muito pouca orientação prática sobre como um governo deve decidir que áreas da GFP deve priorizar na preparação da sua estratégia de reforma da GFP. O conselho mais concreto sobre como acertar os aspectos básicos centra-se mais na sequência horizontal do que na sequência vertical (Schick 1998, 2015). A literatura, no entanto, tem deixado em branco a questão da selecção - o que um país deve escolher fazer em primeiro, segundo e terceiro lugar e que critérios são relevantes. Deverá ser dada prioridade à melhoria da gestão de caixa sobre o estabelecimento de uma conta única de tesouro, ou vice-versa? Deve ser dada prioridade à eliminação de atrasos no pagamento das despesas em relação ao aumento de capacidades em previsão e análise macrofiscal? Que grau de prioridade deve ser dado à melhoria do quadro jurídico das finanças públicas e à elaboração do orçamento? Estas são perguntas importantes sobre as quais muitas respostas diferentes podem ser (e muitas vezes têm sido) dadas, a maioria delas com base em critérios isolados ou em falta.

Este guia fornece orientações gerais e critérios que podem ajudar a reduzir as possibilidades e a organizar o diálogo subsequente, reunindo as sete etapas-chave enunciadas no capítulo 2. Não estabelece um quadro analítico rigoroso para priorizar e sequenciar a reforma.

### Etapa 1

Analisa o último relatório de avaliação PEFA e identifica as áreas de fraco desempenho. Embora uma abordagem mecanicista para seleccionar as áreas de fraco desempenho baseada numa simples classificação dos resultados PEFA deva ser evitada por razões devidamente testadas na literatura - podem daí ser derivadas informações úteis. A avaliação deve ser comparada com relatórios anteriores PEFA (se disponíveis) para estabelecer se emerge um padrão consistente de áreas com um desempenho relativamente fraco. As comparações com outras avaliações de diagnóstico da linha da frente, tais como o TADAT (Ferramenta de Avaliação de Diagnóstico da Administração Fiscal - *Administration Diagnostic Assessment Tool*), a Avaliação da Transparência Fiscal e os relatórios PIMA (*Public Investment Management Assessment*), assim como os relatórios de assistência técnica relevantes do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e de outras fontes credíveis, também devem ser feitas sempre que estiverem disponíveis.

### Etapa 2

Envolve a avaliação das causas do mau desempenho. Em muitos casos, um indicador tem um desempenho abaixo do esperado por várias razões (por exemplo, PI-14, Previsão macroeconómica e fiscal) que podem estar ligadas à capacidade técnica, à falta de sistemas de tecnologia de informação adequados para produzir os modelos económicos ou a uma imposição política. As análises de diagnóstico existentes no país podem não fornecer informações suficientes para avaliar as causas de um desempenho inferior em todos os casos e, quando for o caso, as orientações recomendam uma análise mais aprofundada. Ter uma melhor compreensão das causas subjacentes permitirá que os países e os seus parceiros de desenvolvimento identifiquem quais dessas causas podem ser abordadas e em que prazo. Algumas das causas subjacentes (técnicas ou orientadas para processos) podem ser resolvidas rapidamente. Outras, como os condicionalismos políticos de longa data, podem demorar significativamente mais tempo ou, como discutido no capítulo 2, ser impossíveis de superar a curto ou médio prazo.

---

## Etapa 3

Exige uma compreensão dos resultados desejados pelo governo com a reforma da GFP. Para a maioria dos países com rendimentos baixos e médios, dois grandes objectivos da política orçamental serão o reforço da disciplina orçamental e a melhoria da credibilidade do orçamento anual. Em relação ao quadro PEFA, este entendimento reduz o foco de forma substancial. Outras áreas da GFP poderiam ainda ser apresentadas como prioritárias, sujeitas a uma análise mais aprofundada (discutida posteriormente). Durante esta etapa, é importante perguntar o que constitui a estratégia global de um país em matéria de política fiscal e de GFP. Por exemplo, existem documentos publicados pelo governo - como os discursos orçamentais, uma declaração de estratégia fiscal ou uma estratégia de reforma da GFP - que definam políticas ou estratégias? Se um país tem um programa com o Fundo Monetário Internacional, os seus objectivos de política geral também podem estar consagrados nos documentos do programa, que podem incluir referências específicas, tais como o compromisso de produzir uma nova lei do orçamento ou regras fiscais ou de colocar as despesas em atraso sob controlo. Estes documentos podem ser úteis na identificação das prioridades de reforma da GFP de um país a curto ou médio prazo.

---

45

---

## Etapa 4

Centra-se na projecção de iniciativas específicas de reforma que visem alcançar os resultados desejados. Cada iniciativa ou acção de reforma deve incluir uma breve descrição do resultado pretendido dessa acção, o impacto sobre (ou o progresso em direcção ao) resultado desejado, um prazo inicial para a conclusão da acção (e qualquer meta a ser alcançada a curto, médio e longo prazo, dependendo da natureza da reforma) e a alocação da responsabilidade governamental pela implementação. É importante notar que resultados desejados alternativos podem levar a prioridades e iniciativas de reforma diferentes.

## Etapa 5

Avalia os possíveis obstáculos (técnicos, institucionais ou políticos) para alcançar melhorias nas áreas identificadas. Como exposto no Capítulo 2, pode ser preparado um modelo, com base nesta análise, que identifique as áreas de reforma a que deva ser potencialmente atribuída uma elevada prioridade, com observações sobre se a reforma é relativamente fácil de fazer, moderadamente desafiadora ou extremamente desafiadora. Apenas as áreas nas duas primeiras categorias devem ser consideradas mais aprofundadamente.

Mesmo com os filtros aplicados nas etapas de priorização descritas acima, é provável que o processo resulte numa grande lista de reformas de elevada prioridade. Há alguma justificação para este resultado, uma vez que na maioria dos países de baixo e médio rendimento, quase por definição, muitas áreas da GFP são relativamente fracas em comparação com as aferições do PEFA. Contudo, uma abordagem que inclua todas as áreas na estratégia de reforma da GFP de um país leva a estratégias demasiado detalhadas, que são comuns em países de baixo e médio rendimento. Tal abordagem leva a expectativas irrealistas sobre o que pode ser alcançado num determinado período de tempo e, conseqüentemente, a percepções muitas vezes injustas de fracasso, uma vez que os programas de reforma excedem a capacidade dos países para os implementar.

---

Muitos ou a maioria dos projectos incluídos nestas estratégias são executados apenas parcialmente ou não são executados de todo. Pode ser necessário fazer uma maior filtragem para reduzir a lista de projectos a um tamanho que possa ser gerido e que esteja bem alinhado com as prioridades fiscais e políticas de um país. É provável que esta etapa exija mais contribuições dos gestores de topo e políticos do que dos técnicos.

Na prática, a história sugere que os países, qualquer que seja o seu nível de desenvolvimento, são incapazes de gerir com sucesso mais do que um ou dois grandes projectos de reforma ao mesmo tempo. Na prática, porém, tem sido difícil convencer os parceiros de desenvolvimento, muitos dos quais estão focados no cumprimento dos seus próprios objectivos para alcançar bons resultados de desenvolvimento e desembolsar os recursos através dos seus programas oficiais de assistência ao desenvolvimento, das virtudes de uma estratégia de reforma de GFP limitada e focada.

O último passo da priorização e sequenciamento (etapa 5) deve envolver um diálogo com altos funcionários do governo e (idealmente) líderes políticos para discutir a análise e chegar a um acordo sobre um conjunto de prioridades de reforma baseadas na análise. Este diálogo pode tomar muitas formas.

## Etapa 6

Centra-se na confirmação das iniciativas de reforma e no desenvolvimento de um plano de acção ou estratégia de implementação da reforma. O quadro 2.9 ilustra um modelo para desenvolver um plano de reforma da GFP que pode ser adaptado para abordagens iterativas à reforma ou para estratégias de reforma mais sofisticadas e abrangentes. O modelo não pretende ser prescritivo ou exaustivo.

## Etapa 7

Centra-se na monitorização e avaliação da implementação da reforma em relação a reformas específicas, acções, metas e prazos, assim como no impacto potencial no desempenho da GFP, medido pelo(s) indicador(es) ou dimensões do desempenho relevantes do PEFA. A monitorização deve ser feita de forma contínua para permitir aprender e ajustar os objectivos, acções e fazer a mitigação dos riscos.

## Gerir a Mudança

Esta secção centra-se na gestão da mudança e na sua importância. A gestão da mudança refere-se ao “processo de ajudar as pessoas a compreenderem a necessidade de mudança e [motivá-las] a agir, o que resulta em mudanças sustentadas no comportamento” (Schick 2015, 3). O processo é importante, pois a introdução de novas formas de trabalho só produzirá resultados se forem amplamente aceites e utilizadas activamente, em vez de serem alvo de resistência ou contornadas. Embora as ideias sobre a gestão da mudança tenham tido origem no sector privado, também foram aplicadas a organizações do sector público, tendo a maioria dos observadores notado alguma especificidade (Kuipers et al. 2014; van der Voet 2014). A gestão da mudança e a economia política das reformas de GFP estão relacionadas, mas cobrem aspectos distintos de autorização, implementação e utilização eficaz das reformas.

---

Dependendo do nível e da solidez do compromisso político para com as reformas de GFP, é então sensato conceber uma estratégia de reforma que corresponda à janela de oportunidade relativa e ao esforço de gestão da mudança. A gestão da mudança implica esforços deliberados para comunicar eficazmente dentro das organizações afectadas sobre as razões pelas quais uma determinada mudança está a ser feita, o que esperar em termos do sequenciamento dos passos da reforma, que formação será necessária e oferecida e assim por diante. Isto é particularmente relevante para as reformas que afectam um grande número de funcionários e como as coisas são feitas, como, por exemplo, a introdução de um novo sistema de contabilidade ou uma aplicação de tecnologia da informação em larga escala. Ao implementar mudanças nos sistemas de aquisição, este tipo de gestão da mudança também pode envolver partes interessadas não-governamentais, por exemplo, fornecedores.

A literatura sobre a gestão da mudança reconhece cinco áreas importantes para promover uma mudança eficaz. Um Documento do Banco Mundial sobre Investigação de Políticas, Gestão da Mudança que Funciona: Ter Impactos em Ambientes Desafiadores (Hughes et al. 2017), identifica cinco áreas, reconhecidas na literatura sobre a gestão da mudança, como essenciais para promover uma mudança eficaz: liderança, governação de projectos, envolvimento e comunicação das partes interessadas, capacitação da força de trabalho e realinhamento organizacional.

Todos os profissionais reconhecem que a liderança é essencial para a implementação de reformas de GFP. “A liderança de uma mudança bem sucedida exige visão, estratégia, desenvolvimento de uma cultura de valores partilhados e sustentáveis que apoiem a visão e a estratégia de mudança e fortaleçam, motivem e inspirem aqueles que estão envolvidos e que são afectados” (Gill 2003, 307). No entanto, declarações formais de apoio a um programa de mudança não são suficientes. A mudança deve ser articulada de uma forma que seja entendida por aqueles que são afectados pela mudança “em termos de quadros normativos de referência partilhados entre eles e os seus subordinados” (Hughes et al. 2017, 8).

A governação de projectos que reflectam o contexto da economia política local pode ajudar a facilitar a implementação do programa de mudança. Isto significa que a tomada de decisões para a reforma da GFP deve ser feita localmente por pessoas que têm o poder de ordenar as acções e de responsabilizar as pessoas responsáveis pela sua implementação. A tomada de decisões no nível errado pode resultar em desafios difíceis de coordenação ou de recursos que afectam a implementação.

O envolvimento e a comunicação com as partes interessadas têm como objectivo garantir que as pessoas afectadas sejam informadas sobre uma mudança, como uma iniciativa de reforma e, estejam dispostas a aceitá-la. A primeira condição a ser cumprida não leva necessariamente ou automaticamente a que a segunda condição seja cumprida. Pelo contrário, a mudança tem de ser vista como benéfica tanto para os defensores da reforma assim como para aqueles que são afectados por ela. Este processo exige um diálogo aberto e contínuo entre as partes, assim como empatia e flexibilidade dos proponentes da mudança na resposta às legítimas preocupações das pessoas afectadas pela mudança, incluindo refinamentos da iniciativa de reforma.

O alinhamento organizacional actual refere-se ao processo pelo qual as práticas organizacionais são reorientadas para reflectir uma nova forma de trabalho. Isto pode envolver uma mudança nas práticas de trabalho, estruturas organizacionais e descrições de cargos, assim como nos tipos de capacidades e competências necessárias para implementar a reforma.

---

A capacitação da força de trabalho é essencial para que a reforma e a melhoria da GFP possam ser adoptadas e incorporadas com sucesso. A capacitação da força de trabalho, o último elemento destacado por Hughes et al. (2017), é geralmente referido na literatura como formação na aplicação de novos processos e sistemas ou desenvolvimento de capacidades. Hughes et al. (2017, 10) observou que o termo também pode ser visto mais amplamente como “representando um nível de confiança e familiaridade com novos processos, aprendizagem sistemática e uma aceitação de novas formas de fazer as coisas como meios adequados e válidos para alcançar objectivos comuns”.

48

Ao longo das etapas de reforma e melhoria de GFP delineadas no volume IV, é importante estar atento à necessidade de gerir a mudança no contexto destes cinco elementos para que a implementação e a melhoria da GFP sejam bem sucedidas. Os utilizadores devem considerar a utilidade de outros materiais de orientação disponíveis para desenvolver e apoiar a sua abordagem à gestão da mudança, incluindo a Gestão da Mudança nas Reformas do Sistema de GFP: Um Guia para os Profissionais (Schick 2015) e o trabalho de Hughes et al. (2017).

## Disposições Organizacionais

Recomenda-se que o governo nomeie formalmente uma equipa governamental dedicada, a tempo inteiro e central (com dois ou três funcionários) responsável pela projecção e desenvolvimento de iniciativas de reforma e pelo plano de acção da GFP. Esta equipa para a reforma da GFP facilitaria o processo de identificação, priorização e sequenciamento de iniciativas de reforma em consulta com todas as partes interessadas relevantes.

Esta equipa para a reforma da GFP deve ser liderada por um líder da equipa que seja responsável pela preparação, implementação e monitoria dos esforços de reforma e pela comunicação dos progressos à gestão de topo.

A criação de uma equipa a tempo inteiro permitirá que as autoridades se concentrem no desenvolvimento e implementação da reforma sem o peso e a potencial distracção de outras actividades do dia-a-dia do governo. Os membros principais da equipa devem ter experiência em questões de GFP e estar familiarizados com a metodologia PEFA, com os resultados da avaliação PEFA e com as directrizes contidas no volume IV do guia PEFA. Estes membros da equipa devem ser capazes de partilhar esse conhecimento e desenvolver as capacidades de outros funcionários do governo.

O chefe da equipa deve ter um acesso regular aos gestores sénior e às autoridades políticas para discutir opções para a reforma da GFP. A equipa deve prever tempo suficiente para a concepção, priorização e sequenciamento, permitindo que todas as partes interessadas sejam consultadas e que sejam acordadas as iniciativas e planos para as reformas. Neste sentido, é importante que a equipa construa “alianças estratégicas” com o órgão legislativo, com as organizações não-governamentais, com a comunicação social e com o público em geral para gerar tracção para a implementação.

## Teste Piloto da Aplicação do Volume IV

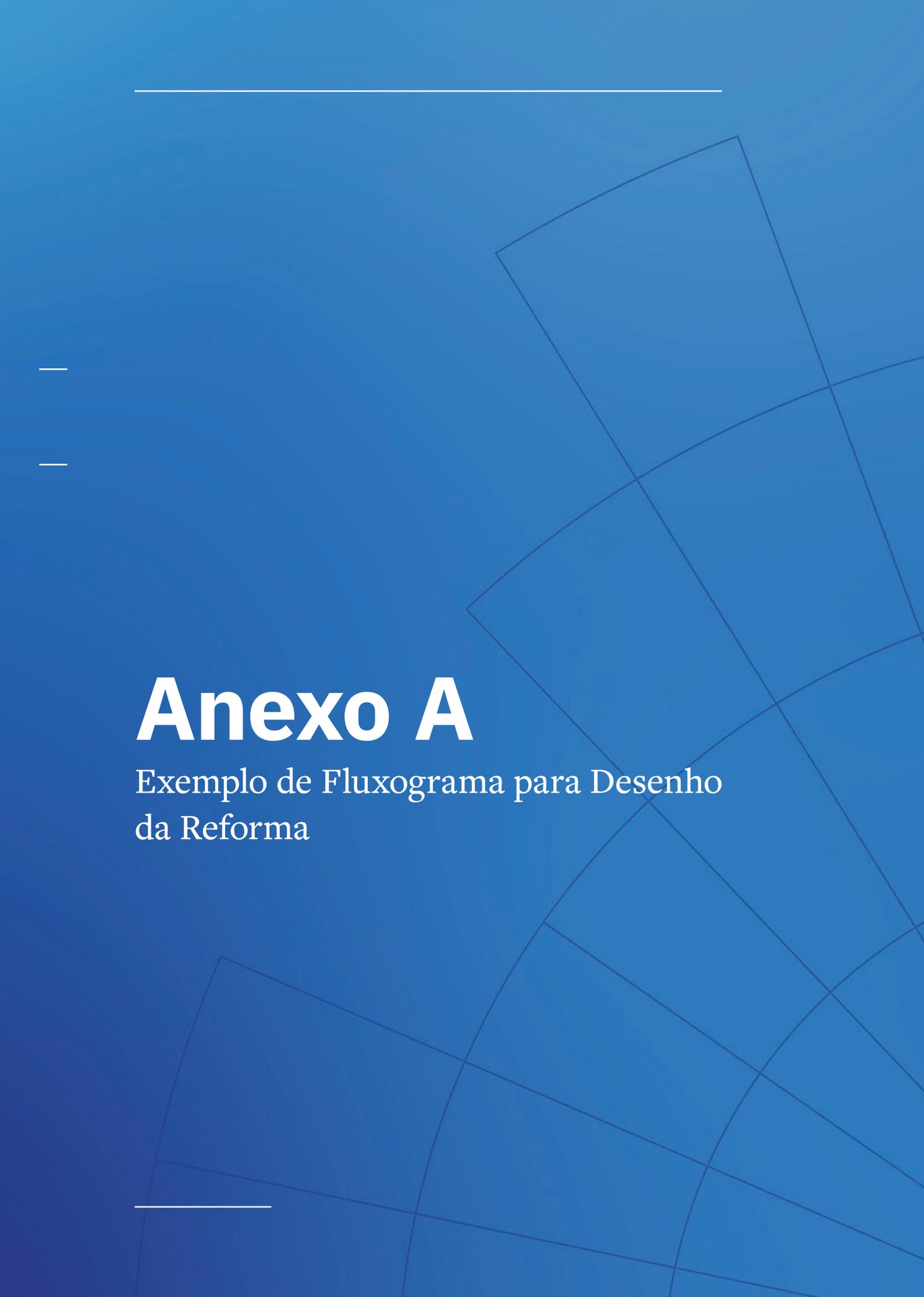
O Secretariado PEFA está a planear testar a aplicação piloto da orientação do volume IV em países voluntários seleccionados. As lições aprendidas com os testes piloto serão incorporadas na versão final publicada do guia. No anexo B é apresentado uma versão provisória da nota conceptual para os testes-piloto.

---

## Referências

- Andrews, Matthew.** 2007. “What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?” Em *Budgeting and Budgetary Institutions*, edited by Anwar Shah, 59–383. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf>.
- 2009. “Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform.” HKS Faculty Research Working Paper RWP09-012, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
  - 2010. “How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?” HKS Faculty Research Working Paper RWP10-018, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Andrews, Matthew, Lant Pritchett, Salimah Samji, and Michael Woolcock.** 2015. “Building Capability by Delivering Results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) Principles into Practice.” Em *A Governance Practitioner’s Notebook: Alternative Ideas and Approaches*, 123–33. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Andrews, Matthew, Lant Pritchett, and Michael Woolcock.** 2017. *Building State Capability—Evidence, Analysis, Action*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Fritz, Verena, Marijn Verhoeven, and Ambra Avenia.** 2017. *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. Washington, DC: World Bank.
- Gill, Roger.** 2003. “Change Management—or Change Leadership?” *Journal of Change Management* 3 (4): 307–16.
- Hughes, Caroline, Sokbunthoeun So, Erwin Ariadharma, and Leah April.** 2017. “Change Management That Works: Making Impacts in Challenging Environments.” Policy Research Working Paper 8265, World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/965071512568885187/pdf/WPS8265.pdf>.
- Kuipers, Ben S., Malcolm Higgs, Walter Kickert, Lars Tummers, Jolien Grandia, e Joris van der Voet.** 2014. “The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review.” *Public Administration* 92 (1): 1–20. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12040>.
- Secretariado do PEFA.** 2018a. *Stocktake of PFM Diagnostic Tools 2016*. Washington, DC. [https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018\\_clean.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018_clean.pdf).
- 2018b. *A Guide to PFM Diagnostic Tools*. Washington, DC. [https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Guide-PFM-Tools--revised-Final-17-4-2018\\_clean.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Guide-PFM-Tools--revised-Final-17-4-2018_clean.pdf).
- Schick, Allen.** 1998. “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms.” *World Bank Research Observer* 13 (1): 123–31.
- 2015. *Managing Change in PFM System Reforms: A Guide for Practitioners*. Washington, DC: World Bank.
- van der Voet, Joris.** 2014. “The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure.” *European Management Journal* 32 (3): 373–82. <http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263237313001175>

---



# Anexo A

Exemplo de Fluxograma para Desenho  
da Reforma

---



# QUESTÕES CRÍTICAS

## MEDIDAS PARA A REFORMA DA GFP

### ETAPA 1

Qual é o problema?

Quais são as conclusões da Avaliação PEFA?

Maus resultados na educação

Rever o relatório PEFA para identificar questões da GFP com impacto na educação

### ETAPA 2

Quais são as causas dos pontos fracos identificados pela Avaliação PEFA?

É necessária uma análise mais aprofundada para compreender as causas?

SIM

### ETAPA 3

O que tem de ser feito para resolver estes pontos fracos?

O Governo declara a melhoria da prestação de serviços como a sua principal prioridade e identifica três reformas da GFP

### ETAPA 4

Quais são as reformas mais importantes da GFP e a sua sequência para atingir as prioridades do governo?

1. Reforçar as capacidades de previsão macrofiscal

2. Implementar a previsão de fluxos de caixa

### ETAPA 5

Existem condicionalismos para a reforma?

Os condicionalismos podem ser solucionados ou mitigados?

Condicionalismos políticos

Condicionalismos institucionais

SIM

Podem ser resolvidos em S/T ou M/T

SIM

Solução implementada

NÃO

### ETAPA 6

Quais são as reformas a implementar?

Quais são as acções, os resultados, as responsabilidades e os prazos?

Criar uma unidade macrofiscal

Tarefa: Desenvolver o CFMP  
Responsabilidade: Director do Orçamento  
Resultados: CFMP  
Cronograma: Ciclo Orçamental de 2020

### ETAPA 7

A reforma foi implementada?

Quais são os passos seguintes para a reforma?

A reforma teve o impacto desejado no problema identificado?

CFMP implementado

O MdF monitoriza a preparação do CFMP para reavaliar o impacto relevante (ex. 1-3, 15)

Implementar a reforma seguinte

Melhorias nos resultados do orçamento para a educação

	ACÇÕES NÃO-GFP	COMENTÁRIO/ORIENTAÇÃO
<p>As fraquezas identificadas incluem a fraca previsibilidade orçamental; falta de previsão de fluxo de caixa; nenhuma informação sobre o desempenho</p>	<p>Professores mal qualificados; currículo ultrapassado</p> <p>Implementar um programa de reciclagem de professores; actualizar o currículo</p>	<p>Questões identificadas fora do contexto do PEFA</p> <p>Questões relevantes para a GFP identificadas através do PEFA</p>
<p>Análise mais aprofundada das causas de mau desempenho</p>		
<p>As análises identificam: estimativas fiscais fracas, racionamento das alocações orçamentais; ausência de relatórios de desempenho</p>		<p>Ver a Etapa 2. Quais são as causas do forte e fraco desempenho da GFP identificadas pela avaliação PEFA?</p>
<p>3. Reforçar os processos e procedimentos orçamentais</p>		<p>Ver a etapa 4 sobre o desenvolvimento e sequenciamento de reformas</p>
<p>Condicionalismos relativos às competências/capacidades</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> SIM ▼</p>		<p>Repetir a revisão dos condicionalismos para cada reforma</p>
<p>Podem ser resolvidos em S/T ou M/T</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> SIM ▼</p>		<p>Considerar se o condicionalismo é solucionável. Ver tabela 2.7. Adiar a reforma se os condicionalismos não puderem ser ultrapassados</p>
<p>Solução implementada</p> <p>▼</p> <p>Apoio técnico e formação do pessoal da Unidade Macrofiscal</p>		<p>Se todos os condicionalismos tiverem sido ultrapassados satisfatoriamente, implementar a reforma de acordo com a prioridade/sequência acordada</p>
		<p>Considerar desenvolver um plano ou estratégia de reforma da GFP. Ver o quadro 2.9.</p>
		<p>Monitorizar continuamente os progressos na implementação da reforma e da tarefa</p> <p>Para uma reforma específica orientada para problemas, avaliar se a reforma alcançou o impacto desejado</p>



## Secretariado PEFA

1818 H Street NW

Washington DC 20433, EUA

services@pefa.org

pefa.org

## O programa PEFA é uma parceria:

Da Comissão Europeia, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e dos governos da França, Luxemburgo, Noruega, República Eslovaca, Suíça e Reino Unido.

