

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES
DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA DA DÍVIDA

SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS EM GOVERNOS SUBNACIONAIS

Jaime Coronado Quintanilla

Publicação No 12



Publicação No 12

SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS EM GOVERNOS SUBNACIONAIS

Novembro de 2009

Jaime Coronado Quintanilla

Coordenador do Programa de Fortalecimento das
Capacidades de Análise e Estratégia da Dívida CEMLA

ISBN 978-1-903971-55-0

Versão original em espanhol,
ISBN 978-1-903971-54-3

© Copyright 2009 de Debt Relief International Ltd. Não é permitido fazer qualquer reimpressão, republicação, fotocópia ou outro uso deste material sem a autorização prévia de DRI Ltd.

Publicado por

Debt Relief International Ltd

4th Floor, Lector Court
151-153 Farringdon Road
Londres EC1R 3AF
Reino Unido

Tel +44 (0)20 7278 0022

Fax +44 (0)20 7278 8622

E-mail publications@dri.org.uk

Concebido no Reino Unido por Michael Stafford, Londres
Impresso no Reino Unido por WCS Digital, Londres

Esta série de publicações responde aos pedidos que a Debt Relief International (DRI) tem recebido de informações sobre as actividades do Programa de Fortalecimento das Capacidades de Análise e Estratégia da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (PFC PPME), assim como sobre os aspectos técnicos de gestão da dívida pública e das negociações necessários para formular e executar estratégias nacionais da dívida e dos novos financiamentos.

O PFC PPME, financiado por seis Governos OCDE (austríaco, britânico, canadiano, irlandês, sueco e suíço), tem por objectivo desenvolver e fortalecer nos Governos dos países PPME as capacidades necessárias para formularem e implementarem a sua própria estratégia nacional de alívio da dívida e uma política de novos financiamentos consistente com a sustentabilidade da dívida de longo prazo, o desenvolvimento nacional e a redução da pobreza sem terem de recorrer à ajuda internacional. A DRI é o gabinete técnico sem fins lucrativos do PFC PPME, estando a execução do programa a cargo de quatro instituições regionais: o BCEAO/BEAC Pôle-Dette para a África Francófona, o CEMLA para a América Latina, o MEFMI para a África Austral, Oriental e Meridional e o WAIFEM para a África Ocidental Anglófona. Para mais pormenores, queira aceder o endereço www.development-finance.org.

Esta série destina-se principalmente aos funcionários seniores e aos responsáveis pela formulação de políticas nos países PPME.

Ao apresentar a análise original e as metodologias, prevê-se que a série também será útil a funcionários dos organismos regionais, das agências doadoras e das instituições regionais em África, na Ásia e na América Latina, das organizações da sociedade civil e no âmbito académico quer nos países em desenvolvimento quer em países desenvolvidos.

A série tem por objectivo apresentar temas específicos de forma concisa, acessível e prática para uso por parte dos Governos dos países PPME. A série deverá permitir-lhes analisar alguns aspectos básicos relativos à sustentabilidade da dívida externa e interna de longo prazo e ao financiamento do seu desenvolvimento.

As opiniões expressas nestas publicações são da responsabilidade dos autores e não reflectem necessariamente os pareceres dos doadores do PFC PPME.

Agradecimentos

Esta publicação foi possível graças à cooperação dos meus colegas Eréndira Fuentes e Jaime Garrón, a quem desejo expressar os meus mais sinceros agradecimentos.

CORPO REDACTORIAL

Editor de publicações

Matthew Martin

Redacção

Sue Akroyd

Myriam Sallah

INTRODUÇÃO	1
PRIMEIRA PARTE	
1 DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNOS SUBNACIONAIS	3
1.1 SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS SUBNACIONAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	3
2 RAZÕES PARA CONTROLAR O ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL	4
2.1 ABORDAGENS PARA O CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL	6
2.1.1 ABORDAGEM BASEADA NA DISCIPLINA DE MERCADO	6
2.1.2 ABORDAGEM COOPERATIVA	6
2.1.3 ABORDAGEM BASEADA EM REGRAS	6
2.1.4 CONTROLOS ADMINISTRATIVOS	7
3 FACTOS ESTILIZADOS DO CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL	7
4 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E INDICADORES	8
5 COORDENAÇÃO E LINGUAGEM COMUM NOS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO	9
SEGUNDA PARTE	
6 PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES PARA GOVERNOS SUBNACIONAIS	11
6.1 METODOLOGIA DO PFC-GS SOBRE SUSTENTABILIDADE FISCAL E FINANCEIRA	12
6.2 AVALIAÇÃO DA GESTÃO	14
7 RESULTADOS: ESTUDO DE CASOS DO PROGRAMA PILOTO	17
7.1 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA	17
7.1.1 FINANÇAS SUBNACIONAIS NA BOLÍVIA: CONTEXTO	17
7.1.2 GOVERNOS MUNICIPAIS SELECIONADOS PARTICIPANTES DA FASE PILOTO	17
7.2 ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DA DÍVIDA	22
8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	29
ANEXO 1	31
SEQUÊNCIA DE UMA ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA	31
ANÁLISE COMPLEMENTAR	33
ANEXO 2	34
BIBLIOGRAFIA	38

QUADROS

QUADRO 1 – CASOS SELECCIONADOS DE BAILOUTS DE GOVERNOS SUBNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA	5
QUADRO 2 – CONTROLOS DE ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL	8
QUADRO 3 – ÁREAS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARA GOVERNOS SUBNACIONAIS PFC-GC	16

CAIXAS

CAIXA 1 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO AO ABRIGO DE LEI DA ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTAL NO 2042 E DAS NORMAS BÁSICAS DO SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO DA BOLÍVIA	19
---	----

ABREVIATURAS

ASD	Análise da Sustentabilidade da Dívida
BM	Banco Mundial
CEMLA	Centro de Estudos Monetários Latino-americanos
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina
FMI	Fundo Monetário Internacional
GMC	Governo Municipal de Camiri
GMEA	Governo Municipal de El Alto
GMLP	Governo Municipal de La Paz
GMS	Governo Municipal de Sucre
GMV	Governo Municipal de Viacha
GMW	Governo Municipal de Warnes
GN	Governo Central ou Nacional
GS	Governos Subnacionais
IDH	Imposto Directo sobre os Hidrocarbonetos
PFC-AED	Programa de Fortalecimento das Capacidades de Análise e Estratégia da Dívida
PFC-GS	Programa de Fortalecimento das Capacidades dos Governos Subnacionais
PIP	Programa de Investimento Público
VA	Valor Actualizado da Dívida

O desenvolvimento democrático e a atenção cada vez maior dedicada à consolidação macroeconómica têm facilitado o aprofundamento dos processos de descentralização nas últimas décadas na América Latina e no mundo.

Do ponto de vista fiscal, este processo conta com o apoio das funções atribuídas aos diferentes níveis de governo. Assim, as funções relacionadas com a estabilização e a redistribuição associam-se ao Governo Central e Nacional (GN), ao passo que a função de afectação é normalmente associada aos Governos Subnacionais (GS).

A função de afectação apoia-se no argumento, segundo o qual a descentralização dos gastos públicos melhora a sua eficiência. Os GS encontram-se em melhor posição para avaliar as necessidades da comunidade, podendo portanto adaptar melhor a prestação de serviços para responder a estas necessidades.

Os processos de descentralização implicam portanto em primeira instância a determinação de competências (responsabilidades) para os GS e os recursos para cumpri-las.¹ Tendo em mente um fluxo financeiro, este último implica a determinação de responsabilidades das despesas, as receitas próprias, os rendimentos co-participáveis, as transferências e a faculdade de contrair endividamento.

Quando existem desequilíbrios verticais importantes (incapacidade para cumprir as competências com a capacidade para gerar recursos), aumentam as necessidades de endividamento, podendo conduzir a situações de desequilíbrios fiscais severos que podem afectar inclusivamente a estabilidade macroeconómica. Nos países de renda média baixa, as necessidades de prestação de bens públicos locais normalmente excedem a geração de receitas correntes, razão por que o controlo do endividamento e saber julgar até que ponto o endividamento é sustentável se tornam temas cruciais.

O documento está dividido em duas partes. A primeira parte aborda os temas de descentralização e sustentabilidade da prestação de serviços em governos subnacionais, colocando ênfase na sustentabilidade financeira, ou seja, fiscal e da dívida. A segunda parte apresenta os resultados da aplicação do Programa de Fortalecimento de Capacidades em Governos Subnacionais na Bolívia. Por último, apresentam-se as conclusões e recomendações e os anexos.

¹ O presente trabalho abstrai-se da forma em que se determinam as relações intergovernamentais. No entanto, a maiores competências deveriam afectar-se maiores recursos ou capacidade de os gerar.

1 DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNOS SUBNACIONAIS

Nos últimos 25 anos iniciaram-se processos de descentralização em vários países no mundo que assumiram diferentes formas e dimensões. De um modo geral, a descentralização tem consistido na transferência de competências e recursos do governo central para os governos subnacionais. A utilização do termo *descentralização*, por sua vez, assumiu diferentes matizes na sua aplicação, caracterizando-se três dimensões: desconcentração, delegação e devolução de competências e responsabilidades².

Normalmente, os países distinguem três níveis de governo: nacional, regional e local. Com base na organização político-administrativa, os governos subnacionais podem ser estatais e municipais no caso de países federais, e regionais e locais em países constitucionalmente unitários³. Em muitos casos existem também empresas de serviços (como por exemplo de água e recolha de lixo) ou instituições de prestação de serviços (como hospitais públicos), que fazem parte dos governos subnacionais.

A passagem de responsabilidades de governos centrais para governos subnacionais limitou-se a instrumentos de índole fiscal, política e administrativa, o que em última análise definiu a natureza do processo de descentralização.

A descentralização acarretou maiores responsabilidades de gastos, administração tributária e endividamento para os governos subnacionais. A manutenção da sustentabilidade fiscal passa a constituir um elemento fundamental, visto que um governo subnacional que seja financeiramente débil não pode prestar os serviços de acordo com o que o sistema legal prevê.

1.1 SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS SUBNACIONAIS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Apesar da dinâmica da dívida subnacional e nacional ser semelhante, a análise da sustentabilidade das finanças dos governos subnacionais apresenta algumas diferenças no que respeita à análise a nível nacional. Várias políticas que afectam as economias dos governos subnacionais e sua saúde fiscal são em grande medida estabelecidas pelo governo central. A análise da sustentabilidade das finanças subnacionais complica-se por causa dos mandatos legais do governo central face aos governos subnacionais e aos desequilíbrios verticais existentes. À falta de autoridade para emitir a sua própria moeda, os governos subnacionais não podem recorrer a financiamento através de senhoriação. Também não podem ajustar o seu saldo fiscal primário devido a restrições legais para aumentar as suas receitas através de impostos, podendo chegar a depender de forma considerável das transferências intergovernamentais e sendo as categorias de gastos importantes como salários e pensões definidas pela administração central.⁴

Tomando em conta estas considerações é útil entender por sustentabilidade das finanças públicas (ou financeira) em governos subnacionais a capacidade para gerar ou mobilizar os recursos suficientes para enfrentar permanentemente os seus gastos, e honrar o serviço da sua dívida sem necessidade de incorrer em atrasados, renegociar a dívida ou efectuar um ajustamento fiscal significativo. A definição de sustentabilidade das finanças públicas inclui duas componentes: a sustentabilidade fiscal (capacidade para gerar os recursos suficientes) e a sustentabilidade da dívida (um nível que não crie problemas de pagamento).

Contudo, o conceito de sustentabilidade fiscal é comumente associado ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas, sob a condição de qualquer desequilíbrio actual (défice) ter de ser compensado no futuro (superavit). Não obstante, em termos mais amplos e do ponto de vista do bem-estar da sociedade, o conceito mais importante para um governo subnacional é referido na *Sustentabilidade da Prestação de Serviços*⁵, que se pode definir como a capacidade para cumprir em qualquer período a prestação de uma determinada gama de serviços à comunidade em função do mandato legal designado, entendendo-se que a prestação de serviços deve tomar em conta uma mistura adequada de cobertura, qualidade e custo.⁶

² Ver Banco Mundial (1998).

³ Mais pormenores sobre descentralização e governos subnacionais na América Latina em CEPAL (1993) e CEPAL (2003).

⁴ Ver Lanchovichina y Liu (2008).

⁵ No entanto, também se poderia argumentar que o mais importante para um governo subnacional é o desenvolvimento local, um conceito mais amplo mas de difícil quantificação, como por exemplo o referido na promoção da participação dos cidadãos e no exercício democrático.

⁶ O tema da sustentabilidade da prestação de serviços é uma área que não tem sido tratada com uma abordagem integral até agora, constituindo uma das razões por que muitos esforços e recursos significativos dirigidos ao fortalecimento de governos subnacionais não obtiveram os resultados esperados. O Programa de Fortalecimento das Capacidades em Governos Subnacionais pretende abordar este tema dentro dos seus futuros desenvolvimentos metodológicos, incluindo por exemplo a contribuição dos governos subnacionais para a redução dos índices de pobreza e para a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza.

Tanto o conceito de sustentabilidade na prestação de serviços como o de sustentabilidade das finanças públicas estão inter-relacionados, pois uma situação de dívida insustentável num governo subnacional gerará pressões que, na ausência de resgates (*bailouts*), porão necessariamente em risco a sua capacidade para prestar serviços durante um ou vários anos⁷. Por outras palavras, o governo subnacional enfrentará inevitavelmente situações em que não poderá cumprir o mandato de preservar a prestação de uma gama mínima de serviços.

2 RAZÕES PARA CONTROLAR O ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

O desenvolvimento de quadros reguladores para governos subnacionais é, na maior parte dos casos, o resultado de crises experimentadas durante as últimas duas décadas. Muitos países, depois de experimentarem crises fiscais e da dívida a nível dos seus governos subnacionais desenvolveram mecanismos de controlo da gestão fiscal e financeira, como é o caso do Brasil, Colômbia, México e de vários outros países na América Latina e no mundo. Não obstante, noutras partes, como é o caso de Bolívia, o quadro regulador foi introduzido com o objectivo de prevenir crises nas finanças subnacionais.

O efeito macroeconómico das finanças dos governos subnacionais nas economias pode ser importante. O nível de procura agregada pode ter um forte impulso derivado de um aumento no nível dos gastos dos governos subnacionais e também ter um impacto na balança de pagamentos, através de um maior volume de importações de bens de capital, para citar um exemplo. Inclusivamente se o nível geral dos gastos dos governos subnacionais estiver limitado por plafonds à sua capacidade para cobrar impostos e mobilizar endividamento, a modificação da composição dos seus gastos – por exemplo, uma maior utilização de entradas que surtem efeitos multiplicadores relativamente fortes, como as obras públicas ou as transferências para indivíduos com grande propensão para o consumo – pode dar um forte impulso à procura agregada⁸.

A implementação da política monetária, a interacção e os equilíbrios dos mercados cambial e financeiro também podem depender em grande medida da saúde financeira dos governos subnacionais, em especial no caso de grandes cidades.

Assim como as finanças de governos subnacionais sob condições de equilíbrio têm um impacto na macroeconomia, os desequilíbrios nas finanças subnacionais podem ser muito onerosos para o governo nacional (por exemplo, *bailouts* – resgates), e conseqüentemente para o bem-estar da sociedade. Por exemplo, se um défice considerável e recorrente dos governos subnacionais for financiado com recursos externos ou mediante um crédito bancário interno, a condução da política monetária pode ficar paralisada, e inclusivamente se não for financiado mediante uma expansão monetária, pode surtir um efeito de “deslocamento” do sector privado⁹.

O estabelecimento de controlos da gestão fiscal e financeira, em que o endividamento constitui sem dúvida um elemento fundamental, pode então entender-se melhor de um ponto de vista macroeconómico e de bem-estar da sociedade.

A tabela 1, a seguir, mostra o pormenor de casos seleccionados de crises fiscais e da dívida, em que o governo nacional teve que intervir através de resgates (*bailouts*) dos governos subnacionais.

⁷ Obviamente, se a situação se irradiar para vários governos subnacionais, a sustentabilidade da dívida total do país também pode ficar ameaçada, assim como os equilíbrios fiscais.

⁸ Ver Ter-Minassian T. (1997a).

⁹ Ibid.

QUADRO 1 CASOS SELECIONADOS DE BAILOUTS (RESGATES) DE GOVERNOS SUBNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

País	Características	Custo
COLÔMBIA ^{a b}	Convênios de Desempenho (1995) Concessão de créditos a governos subnacionais (Departamentos) para sua reestruturação financeira, condicionada à assinatura de Convênios de Desempenho.	US\$115.7 milhões 14.5% das receitas correntes dos Departamentos <i>Classificação: 2.7% - 70.7%</i>
ARGENTINA ^c	Nacionalização do Sistema Provincial de Pensões (1994-1996) Como consequência do contágio financeiro derivado do Efeito Tequila em 1994 – i.e. pânico financeiro e crise de liquidez, o Governo federal teve de se encarregar do sistema provincial de pensões em 11 jurisdições, assumindo o custo fiscal consequente.	US\$1,523.1 milhões 48% das receitas tributárias das Províncias <i>Classificação: 2.5% - 103.2%</i>
	Empréstimos do Governo Federal às Províncias (1992-1994) Concessão de empréstimos às províncias que enfrentaram dificuldades fiscais e financeiras, na forma de Obrigações do Tesouro Nacional de dez anos (BOTESO 10), emitidas pelo Tesouro Nacional com garantia da Co-Participação Federal de Impostos.	US\$800 milhões 12.6% dos gastos dos governos das Províncias <i>Classificação: 2.8% - 21.5%</i>
	Governo de Córdoba (1995-1996) A crise do Banco de Córdoba (entidade pública), derivada da fragilidade do sistema financeiro argentino em 1994-1995, teve um forte impacto no Governo provincial. Assim, o Governo federal implementou um pacote de ajuda financeira.	US\$240 milhões 12% dos gastos da Província ^d
BRASIL ^e	1º Bailout (1989) Como uma medida de alívio da dívida subnacional em vários Estados, o Governo federal introduziu uma série de novas restrições ao novo endividamento em Outubro de 1988 e assumiu toda a dívida de médio prazo dos Estados, em 1989.	US\$8.8 mil milhões^f 1.4% do PIB dos Estados <i>Classificação: 0.11% - 4.93%</i> US\$62 per capita <i>Classificação: US\$2.8 - US\$161</i>
	2º Bailout (1993) O aumento substancial da dívida entre 1991 e 1993 deu origem a uma nova ronda de negociações entre os Estados e o Governo federal. Assim, houve um refinanciamento de todas as dívidas contraídas junto do Governo federal.	US\$32.8 mil milhões^f 7.2% do PIB dos Estados. <i>Classificação: 3.2% - 38.7%</i> US\$217 per capita <i>Classificação: US\$80 - US\$820</i>
	3º Bailout (1997) Depois de várias rondas de negociações, como consequência dos problemas da dívida em vários Estados (principalmente obrigações), o Governo introduziu um mecanismo estandardizado de contratos de reestruturação da dívida. Os ditos contratos, a assinar entre o Governo federal e cada um dos Estados, consideravam a substituição da dívida estatal titularizada e junto dos bancos por dívida ao Governo federal.	US\$72.5 mil milhões^f 11.6% do PIB dos Estados <i>Classificação: 0.6% - 18.7%</i> US\$465 per capita <i>Classificação: US\$18 - US\$1218</i>
MEXICO ^g	Programa de Fortalecimento Financeiro dos Estados (1995-1998) Como consequência da crise de 1994-1995, o Governo federal teve de resgatar virtualmente todos os Estados cuja situação de alto endividamento anterior à crise se agravou a seguir às taxas de juro terem quintuplicado aquando da crise, servindo-se do Programa de Fortalecimento Financeiro dos Estados (PFFE) – que embora existisse desde 1992, foi realmente utilizado durante esta conjuntura – concedendo “transferências extraordinárias” aos Estados para sanear as suas finanças, com a condição da assinatura de um Convénio de Desempenho.	US\$3.7 mil milhões 17% das participações federais dos Estados, em 1995

Fonte: Elaboração própria com base em informações citadas.

^a Echavarría J. et al. (2002).

^b O documento do BID também menciona 2 tipos adicionais de bailouts: i) “Fundo de Compensação Educativa” introduzido para financiar os défices que a situação fiscal atravessava, que é a principal fonte do financiamento da educação pré-escolar, primária e secundária; e ii) Financiamento do Metro de Medellín, que embora fosse uma execução de um governo subnacional, na realidade foi financiado em grande parte pelo Governo nacional.

^c Nicolini J. et al. (2002).

^d Receitas totais de 1996.

^e Bevilaqua A. (2002).

^f Preços constantes de 1998, convertidos ao câmbio de 1.2 R/US\$

^g Hernandez F. et al. (2002).

2.1 ABORDAGENS PARA O CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

A abordagem que o país escolher, de acordo com as suas circunstâncias particulares, constitui um determinante crucial das características do enquadramento legal e institucional que se implemente para o controlo do endividamento subnacional.

A classificação normalmente utilizada para os tipos de endividamento subnacional inclui quatro categorias¹⁰: 1) baseada no mercado; 2) cooperação entre os diferentes níveis de governo na concepção e implementação dos controlos da dívida; 3) controlos baseados em regras; e 4) controlos administrativos.

2.1.1 Abordagem Baseada na Disciplina de Mercado

Ao abrigo desta abordagem, é o mercado financeiro que regula ou limita o endividamento subnacional. Neste caso, o Governo Central não fixa nenhum limite ao endividamento subnacional e estes governos são livres de decidir o montante de endividamento, como, junto de que fonte e o destino desses fundos.

Não obstante, para poder impor uma disciplina eficaz ao endividamento dos governos subnacionais, os mercados financeiros devem cumprir uma série de condições:¹¹

- Os mercados devem ser livres e abertos; em especial, não devem existir regras (como os coeficientes de reservas ou outras normas relativas à composição do portefólio) que obriguem os intermediários financeiros a conceder créditos a governos subnacionais em condições privilegiadas.
- Os credores devem ter acesso a informações adequadas sobre a dívida pendente de pagamento do governo subnacional e a sua capacidade de reembolso.
- Não se deve pressupor um possível resgate por parte do governo central.
- O governo subnacional deve possuir uma estrutura institucional que assegure a existência de uma capacidade de reacção adequada face aos sinais do mercado, antes de chegar ao ponto de estar impossibilitado de obter novos empréstimos.

A condição de não resgate por parte do governo central constitui a maior debilidade desta abordagem controlo do endividamento subnacional, assim como o cumprimento estrito das outras. Por esta razão, muitos países em desenvolvimento não implementam esta abordagem de forma isolada.

2.1.2 Abordagem Cooperativa

Esta categoria prevê que os limites de endividamento subnacional não são fixados por lei ou pelo governo central mas sim determinados através da negociação entre este e os governos subnacionais.

Esta abordagem tem várias vantagens. Ao promover o diálogo entre diferentes níveis de governo, tem o potencial para assegurar a coordenação da política macroeconómica, aumentar a consciência entre os governos subnacionais no que respeita às implicações macroeconómicas das suas políticas orçamentais. Não obstante, também apresenta debilidades, na medida em que uma implementação débil pode abrandar as restrições orçamentais dos governos municipais, promover “o regateamento” de transferências intergovernamentais e debilitar a coordenação das políticas.¹²

2.1.3 Abordagem Baseada em Regras

Assenta no estabelecimento de regras fiscais apoiadas pelo enquadramento legal do país para limitar o endividamento subnacional. Estas regras podem ser: limites aos montantes absolutos de endividamento ou nível da dívida; nível do défice; plafonds ao nível dos gastos; “regra de ouro” segundo a qual o endividamento só se deve destinar ao investimento, regras relacionadas com a carga da dívida e a capacidade de pagamento da entidade subnacional ou a restrição de certas fontes de financiamento (por exemplo, créditos do banco central ou do exterior).

¹⁰ Ver Ter-Minassian T. (1997b).

¹¹ Ver Lane T. (1993).

¹² Ver Plekhanov y Singh (2007).

Os métodos baseados em regras têm a vantagem da transparência e da imparcialidade, assim como de evitar negociações prolongadas entre os níveis centrais e subnacionais de governo, o que normalmente contém uma alta componente política em vez de económica. Não obstante, os métodos baseados em regras carecem, pela sua própria natureza, de flexibilidade, acabando por fomentar comportamentos e práticas que visam evitá-las, por exemplo:¹³

- reclassificação dos gastos correntes como gastos de capital, a fim de evitar as normas relativas a resultados fiscais correntes e de capital;
- criação de entidades cujas operações, embora de índole governamental, têm carácter extra-orçamental, e cujas dívidas não se contabilizam para a determinação dos plafonds de endividamento;
- uso de empresas dos governos subnacionais para a obtenção de créditos para fins que deveriam ser financiados a partir do orçamento do respectivo governo subnacional;
- a acumulação de atrasados no pagamento aos fornecedores (dívida flutuante), já que de um modo geral é difícil verificar se estão incluídos no plafond do endividamento público.

2.1.4 Controlos Administrativos

Ao abrigo desta abordagem, o governo central retém o poder de estabelecer controlos directos sobre o endividamento dos governos subnacionais, através de plafonds individuais anuais ou semestrais de endividamento, estabelecimento de requisitos administrativos para autorizar o endividamento do governo subnacional ou centralizar o endividamento do país e transferir estes recursos através de empréstimos aos governos subnacionais (*on-lending*).

O controlo directo do governo central sobre o endividamento dos governos subnacionais é, obviamente, mais frequente em países constitucionalmente unitários que em países federais.

3 FACTOS ESTILIZADOS DO CONTROLO DO ENVIDAMENTO SUBNACIONAL

Com base na evidência empírica disponível sobre os tipos de controlo do endividamento dos governos subnacionais¹⁴ e nos episódios de resgates (*bailouts*) ocorridos das finanças dos governos subnacionais por parte do governo central, pode-se chamar a atenção para o facto de aparentemente nenhuma abordagem apresentar melhores qualidades que outra considerando esse critério. Isto sugere que a abordagem de controlo que se adoptar depende em grande medida das características institucionais, do ponto de partida do processo de descentralização e da solidez financeira dos governos subnacionais.

A informação contida no Quadro 2 resume os resultados dos casos de 43 países e prova a ocorrência, independentemente da abordagem adoptada, de resgates financeiros.

¹³ Ver Ter-Minassian T. (1997a).

¹⁴ Plekhanov y Singh (2007).

QUADRO 2 CONTROLOS DE ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

Abordagem	Países Emergentes	Países Desenvolvidos	Com Antecedentes de Resgate	Sem Antecedentes de Resgate	Total
Disciplina de Mercado	4	8	5	7	12
Controlo Baseado em Regras	4	5	4	5	9
Controlo Cooperativo	2	6	2	6	8
Controlo Administrativo	12	2	7	7	14

Fonte: Elaboração própria com base em Plekhanov y Singh (2007)..

No caso da América Latina, houve resgates financeiros de GS no México, na Argentina, na Colômbia e no Brasil, para além do Chile e da Bolívia. Estes dois últimos casos, para além do México, aplicam a abordagem administrativa, enquanto a Argentina classifica dentro da abordagem cooperativa e a Colômbia na abordagem baseada em regras. O Brasil aplica uma abordagem combinada utilizando o controlo administrativo e o baseado em regras.

4 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E INDICADORES

Segundo o FMI, a dívida é composta por todos os passivos que exigem o pagamento de juros e/ou de principal por parte de um devedor a um credor numa data ou em datas futuras.¹⁵ Contudo, é possível esboçar um conceito mais amplo, considerando que a dívida subnacional compreende todas as obrigações contraídas ou geradas pelos níveis de governos regionais e locais incluindo as entidades dependentes destes governos.

As *obrigações contraídas* são as que normalmente contam com documentação legal explícita de apoio (contratos de empréstimos ou documentos de emissão de títulos valores), enquanto as *obrigações geradas* são associadas a gastos vencidos ou não pagos oportunamente.

De acordo com as categorias citadas, podem-se assinalar os seguintes instrumentos da dívida:

- Contratos de empréstimos junto de bancos privados nacionais ou estrangeiros.
- Contratos de empréstimos junto de bancos estatais.
- Contratos de empréstimos junto de outras entidades públicas de financiamento.
- Contratos de empréstimos transferidos pelo GN (on-lending), embora a origem dos recursos seja nacional ou externa.
- Emissão de títulos valores no mercado nacional (normalmente obrigações).
- Convénios de financiamento de obras com empresas contratantes privadas.
- As despesas engajadas e não pagas, nos que se incluem normalmente os atrasados a fornecedores de bens, serviços, para além dos empreiteiros das obras.
- Obrigações por contribuições para os fundos de pensões por atrasos ou por mudança de regime.

Tal como no caso da dívida pública total e a nível da dívida interna, não existem limiares estabelecidos para avaliar a sustentabilidade da dívida dos governos subnacionais. Contudo, pode-se obter uma boa aproximação para essa análise a partir da construção de indicadores a curto, médio e longo prazo da carga da dívida em relação à capacidade de pagamento dos governos subnacionais.

Em conformidade com isto, os principais indicadores para medir a carga da dívida de um governo subnacional resultam da comparação de variáveis de saldo e fluxo da dívida subnacional com a capacidade de pagamento do governo subnacional que se considere relevante.

¹⁵ Ver FMI (2001).

A carga da dívida (o numerador dos indicadores) pode ser analisada do ponto de vista da solvabilidade, ou seja, através dos agregados da dívida num determinado momento – valor nominal e/ou valor actualizado – e do ponto de vista da liquidez através do serviço da dívida ou das suas componentes.

No que respeita ao denominador, utilizam-se normalmente as Receitas Correntes do GS, devido à facilidade e oportunidade de recolha de informações assim como ao seu cálculo e standardização. Estas receitas devem ser as que são correntes e de carácter recorrente, ou seja os recursos com que o governo subnacional normalmente contaria para honrar a dívida em cada período de vencimento, excluindo as receitas transitórias ou eventuais como podem ser os donativos e as receitas de capital através da venda de activos.¹⁶

Assim, combinando as variáveis da dívida com as receitas correntes podem-se obter os seguintes indicadores principais:

Solvabilidade	Liquidez
Saldo da Dívida/Receitas Correntes (D/R)	Serviço da Dívida/Receitas Correntes (SD/R)
Valor Actualizado/Receitas Correntes (VA/R)	Juros/Receitas Correntes (J/R)

A interpretação destes indicadores é a seguinte:

- O indicador D/R mede a carga da dívida nominal no que respeita à capacidade de gerar recursos próprios por parte do governo subnacional.
- O indicador VA/R mede o custo actualizado do serviço da dívida no que respeita à capacidade de gerar recursos próprios por parte do governo subnacional.
- O indicador SD/R mede a capacidade do governo subnacional para financiar o serviço da dívida com recursos próprios.
- O indicador J/R mede a capacidade do governo subnacional para financiar o pagamento de juros da dívida com recursos próprios.

No entanto, é necessário chamar a atenção para o facto de se poder construir uma série de indicadores dependendo daquilo que se deseja analisar. Por exemplo, si se quiser saber quanto representa a dívida relativamente às categorias das despesas, utilizam-se como denominadores as despesas correntes, de capital, totais, etc. Do mesmo modo, podem-se utilizar como denominadores os diferentes resultados fiscais (primário, global, corrente, operacional, etc.).

Não obstante, de um ponto de vista analítico, o importante é analisar a trajectória dos indicadores relevantes e as características próprias da entidade para estabelecer se a dívida é sustentável ou não. Desta maneira, se os indicadores projectados apresentarem níveis elevados desde o início do período de estudo e uma tendência sempre crescente a médio e longo prazo, pode-se concluir que a dívida é insustentável.¹⁷ A análise da trajectória dos indicadores juntamente com os fluxos financeiros (Receitas, Gastos e Resultados) passados e projectados permitem estabelecer a saúde das finanças públicas em diferentes alturas.

5 COORDENAÇÃO E LINGUAGEM COMUM NOS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO

Talvez um dos factores de maior relevância em termos do controlo do endividamento subnacional seja a coordenação que deve existir entre o governo central e os diferentes níveis de governo. A implementação de qualquer uma das abordagens de controlo do endividamento mencionadas na Secção 2.1 denota a necessidade de estabelecer uma linguagem comum de programação em termos simples e de forma sistemática, entre o governo central e os governos subnacionais.

¹⁶ Poderia dar-se o caso de a venda de activos ser utilizada para efectuar o pré-pagamento da dívida, sendo nesse caso o efeito melhor pela redução da dívida (numerador), pois não aumenta a capacidade para honrar a dívida a médio e longo prazo, ou seja, não aumenta a capacidade para obter recursos indefinidamente.

¹⁷ Como é óbvio, houve e haverá muita discussão sobre os limites apropriados para o endividamento dos governos subnacionais. Em todo o caso, a experiência que se tem no Programa de Fortalecimento de Capacidades em Governos Subnacionais mostra que é impossível estabelecer limites uniformes para governos subnacionais.

Assim, em termos da sustentabilidade das finanças públicas, existe também uma dimensão *não financeira* no que respeita à sustentabilidade dos governos subnacionais, que se refere à capacidade das entidades para planificar, organizar e executar políticas subnacionais, tanto orçamentais como de endividamento. Embora este elemento possa apresentar um maior grau de dificuldade para a sua medição, é importante considerá-lo na altura de avaliar as perspectivas dos governos subnacionais de médio e longo prazo. Neste sentido, a sustentabilidade da prestação dos serviços dos governos subnacionais dependerá, em última análise, da existência de padrões sustentáveis quer em termos financeiros quer em termos não-financeiros.

Considerando estas necessidades de fortalecimento de capacidades nos diferentes níveis de governo, tanto em termos técnicos como de gestão, foi concebido e introduzido em 2005 o Programa de Fortalecimento de Capacidades para Governos Subnacionais (PFC-GS) do CEMLA, cujos resultados e experiência na sua fase piloto são apresentados mais à frente.

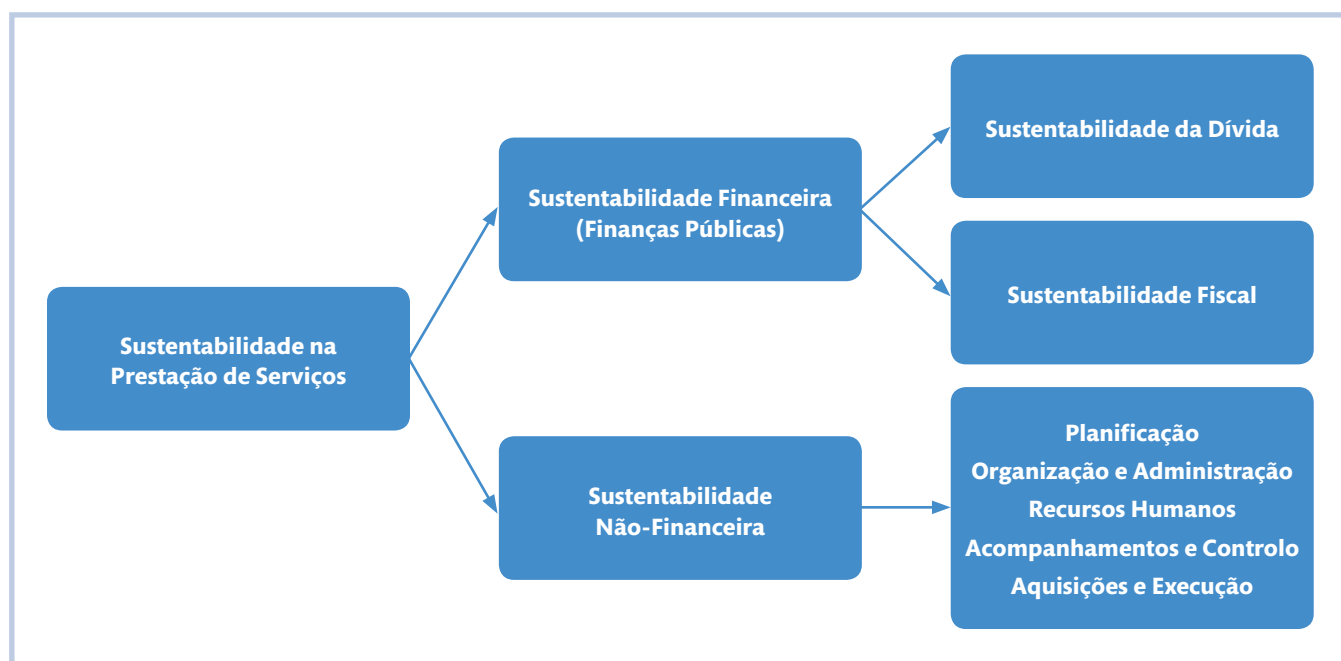
6 PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES PARA GOVERNOS SUBNACIONAIS

Como já se discutiu na primeira parte do documento, os processos de descentralização levados a cabo em muitos países constituíram governos subnacionais com diferentes graus de autonomia que têm a responsabilidade de administrar recursos transferidos pelo governo central, gerar e utilizar os seus próprios recursos, assim como contrair dívida. Existem governos subnacionais que geraram processos de sobreendividamento, alcançando níveis que excedem a capacidade para honrar o pagamento das suas dívidas.

O tema da sustentabilidade global da dívida num contexto descentralizado não é garantido pela boa gestão fiscal e da dívida a nível central, mas passa também por uma administração racional do endividamento nos governos subnacionais.

A experiência das actividades do Programa de Fortalecimento das Capacidades de Análise e Estratégia da Dívida (PFC AED) revelou uma assimetria na capacidade de gestão das finanças públicas e da dívida a nível nacional e subnacional, com um atraso notável a nível deste último grupo, razão pela qual o fortalecimento da capacidade de administração financeira e de gestão da dívida a nível subnacional é fundamental. Atendendo a esta necessidade, concebeu-se o Programa de Fortalecimento de Capacidades dos Governos Subnacionais (PFC-GS).

Desta forma, e de acordo com o exposto na secção 5, o PFC-GS parte da premissa que a sustentabilidade da prestação dos serviços (o elemento fundamental da viabilidade de um GS) tem de incorporar duas componentes:



Neste âmbito, o objectivo do Programa é apoiar os governos subnacionais na melhoria da sua capacidade de gestão financeira e para que possam realizar, com as suas próprias equipas de trabalho, a análise de sustentabilidade e a apresentação de estratégias com regularidade minimizando o apoio externo geralmente prestado através de consultorias ou outros tipos de ajuda que nem sempre transferem capacidade a essas entidades subnacionais. Com este fim incluem-se os seguintes instrumentos:

1. Uma metodologia de Programação Fiscal e Análise Financeira para governos subnacionais,¹⁸ que combina os elementos da Programação Fiscal com a Análise da Sustentabilidade da Dívida e que permite ao governo central e ao governo subnacional conceber estratégias financeiras ou programas de readaptação fiscal de médio prazo, de forma simples mas com os elementos de gestão mais relevantes.
2. Uma metodologia de auto-avaliação da capacidade de gestão fiscal para que os governos subnacionais identifiquem as suas debilidades e avaliem os progressos que operaram na melhoria da sua gestão.
3. Uma metodologia de formação constituída por um manual com tarefas técnicas específicas para aplicação em seminários da dívida e de novos financiamentos, assim como também concepção e análise de fluxos financeiros. Estes seminários são o instrumento principal para que funcionários de governos subnacionais elaborem estratégias da dívida e de novos financiamentos e empreendam análises e projecções fiscais que resultem em recomendações de políticas fiscais e financeiras.

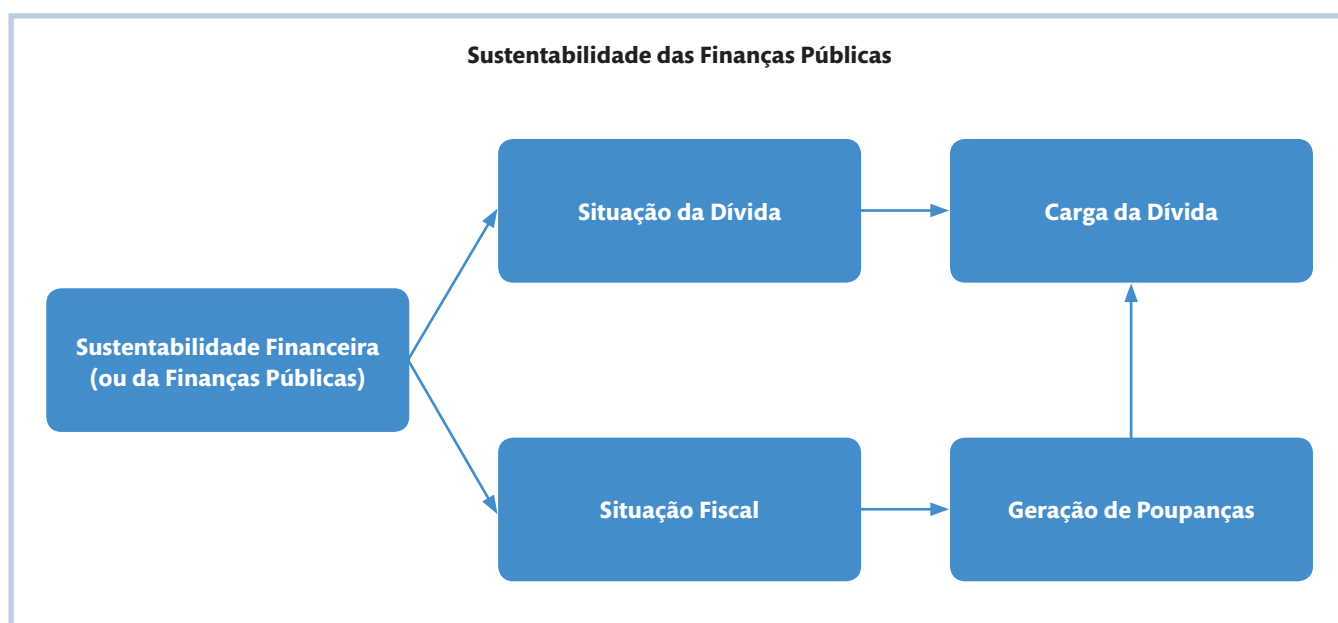
A diferença entre as metodologias de transmissão de conhecimentos é que a metodologia concebida pelo PFC-GS se baseia na formação prática dos funcionários dos governos subnacionais utilizando “dados efectivos”, ou seja, utilizando a informação da própria entidade para empreender análises relevantes que reflectam a realidade do governo subnacional e, portanto, se convertam em instrumentos de gestão.

A Bolívia foi eleita como país piloto por estar dentro da região do CEMLA, pelo seu grau de descentralização e pela experiência efectiva que tem do funcionamento dos seus governos subnacionais. Os resultados apresentados nesta segunda parte do documento referem-se à experiência boliviana no caso de 5 governos subnacionais participantes no Programa.

6.1 METODOLOGIA DO PFC-GS SOBRE SUSTENTABILIDADE FISCAL E FINANCEIRA

A sustentabilidade das finanças públicas implica a consideração de dois âmbitos. O primeiro refere-se à situação actual e futura da dívida para estabelecer a carga da mesma através de indicadores de solvabilidade e liquidez. O segundo refere-se à situação fiscal actual e futura do governo subnacional para estabelecer a capacidade de geração de recursos e poupanças que permitam fazer face aos gastos de forma sustentável e honrar oportunamente a sua dívida.

É importante recordar que a análise de sustentabilidade é relevante para temas da futura gestão da entidade. Portanto, o seu âmbito principal de acção é o médio e o longo prazo, para o qual se devem analisar vários anos no futuro.

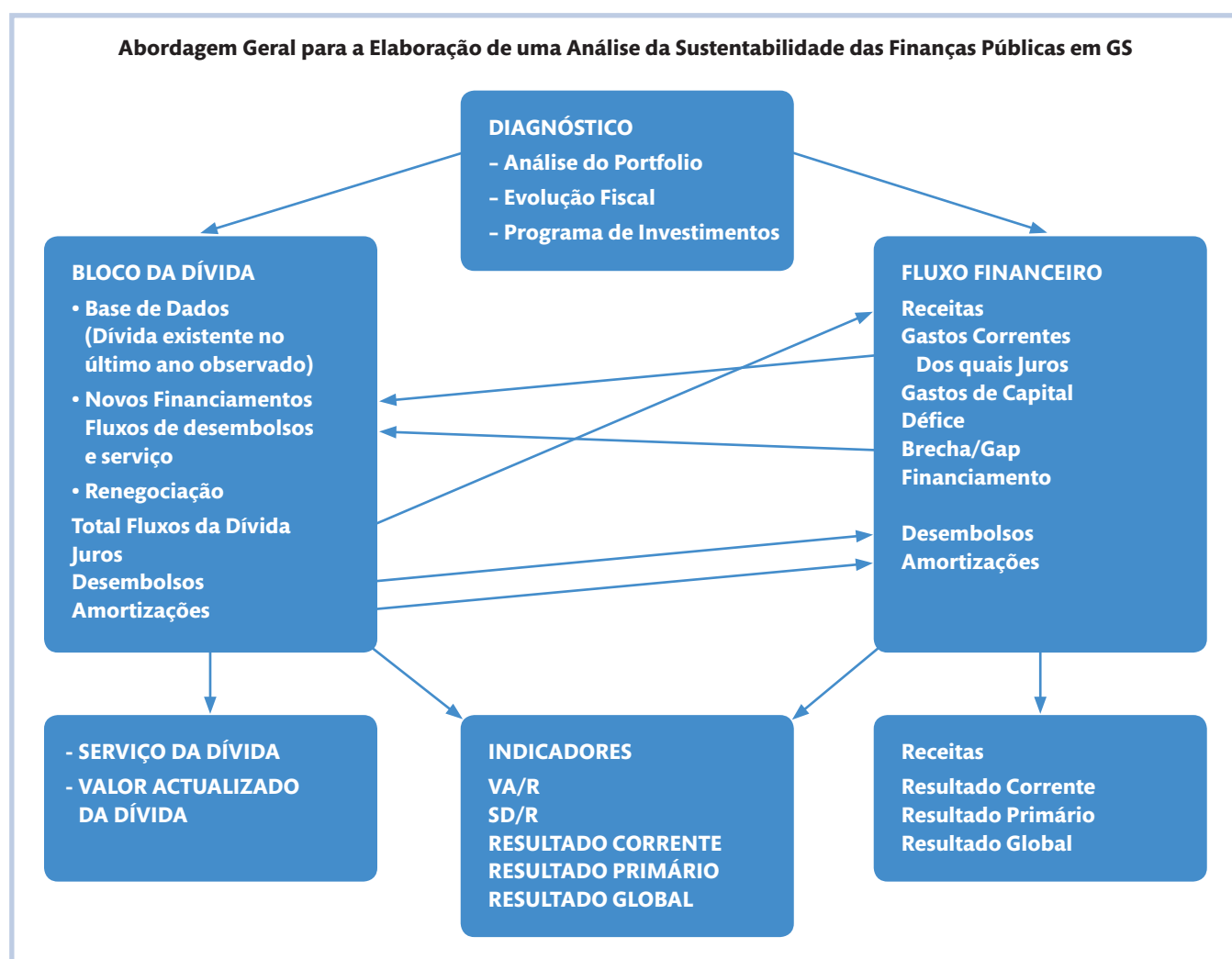


¹⁸ Coronado J. (2000).

O importante a tomar em conta desde o início é a inter-relação existente entre a componente fiscal e a componente da dívida, tal como o gráfico anterior indica. Uma melhoria da situação fiscal (por exemplo através de uma maior geração de recursos correntes) criaria maiores possibilidades de poupança e capacidade para honrar dívidas. O contrário, um agravamento da situação fiscal criará restrições para prestar serviços ou honrar a dívida e, na ausência de cortes nos gastos, fará pressão no sentido da contracção de maior endividamento, o que no futuro gerará pressões ainda maiores.

Esta inter-relação também é importante do ponto de vista operativo porque os dados da dívida já existente são um contributo para a elaboração dos fluxos financeiros que resumem a situação fiscal da entidade. Por sua vez, as necessidades de financiamento que resultem das projecções do fluxo financeiro gerarão novos dados da dívida.

Tomando em consideração os pontos mencionados antes, pode-se resumir a abordagem geral do modelo de análise da sustentabilidade das finanças públicas para um governo subnacional no seguinte gráfico.



Como se pode observar, existem duas grandes componentes: dívida e sector fiscal, que reflectem a situação actual ou recentemente observada, estabelecidas num diagnóstico. Este diagnóstico deve incluir uma análise do comportamento recente da dívida tanto em saldos como no serviço, ou seja, efectuar uma Análise do Portfolio da Dívida do governo subnacional.

Por outro lado, é necessário elaborar e analisar os fluxos financeiros observados para os últimos anos, para determinar a evolução da situação fiscal da entidade. Do mesmo modo, é necessário analisar em pormenor o comportamento das despesas de capital e o Programa de Investimentos. Ou seja, não é suficiente analisar as despesas de capital como uma variável agregada do fluxo financeiro, sendo sim necessário saber a sua desagregação para conhecer os programas e projectos que a entidade executa, o grau dos seus progressos e os compromissos ou as necessidades de investimento. Esta análise é muito importante, pois os investimentos determinam em alto grau as necessidades de contracção de financiamento da entidade (futura dívida).

A elaboração do diagnóstico fornecerá os elementos necessários para determinar as práticas normalmente aplicadas pela entidade (políticas actuais) tanto em matéria de dívida como no sector fiscal (receitas, despesas, financiamento). Uma vez estabelecida a situação de início, analisa-se a situação futura das duas componentes.

A primeira componente refere-se ao tema da dívida da entidade e à sua futura evolução. Permite analisar a carga da dívida para os diferentes períodos, determinando os indicadores de endividamento estabelecidos pelas normas existentes ou por aquilo que comumente se utiliza como indicadores relevantes.

A segunda componente refere-se basicamente ao Programa Fiscal da entidade e ao comportamento das suas variáveis mais relevantes. Permite analisar a capacidade de gerar recursos da entidade, medida pela geração de receitas correntes e pelos diferentes saldos (global, primário, corrente) resultantes do fluxo financeiro e que incluem os efeitos das práticas actuais da entidade.

A relação existente entre a Dívida e o Programa Fiscal é uma influência mútua. Por isso, por exemplo, as projecções do serviço da dívida já contraída determinam os montantes a considerar dentro do Programa Fiscal para cobrir os gastos de juros e o financiamento líquido disponível. Por outro lado, ao elaborar o Programa Fiscal (Fluxos Financeiros) estabelecem-se as necessidades de financiamento não cobertas, o que implica assumir um novo endividamento que gera um serviço da dívida adicional, o que configura uma nova situação no que respeita à futura carga da dívida e que afecta de novo o Programa Fiscal. Para encerrar o exercício das componentes fiscal e da dívida, realiza-se um processo iterativo até que as necessidades de financiamento sejam cobertas.

A abordagem descrita também pode se aplicar a um cenário alternativo que inclua medidas de política fiscal ou de renegociação activa da dívida. Neste caso, os efeitos das medidas incluem-se nas projecções da dívida e nas variáveis do fluxo financeiro. A comparação dos cenários (práticas actuais vs medidas) permitirá estabelecer, através dos indicadores fiscais e de sustentabilidade, o grau de melhoria da situação fiscal do governo subnacional.¹⁹

6.2 AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A metodologia do PFC-GS para avaliar a sustentabilidade não-financeira dos governos subnacionais foi concebida para que os funcionários possam avaliar de forma sistemática a capacidade de gestão da sua própria entidade no que se refere à dívida e aos novos financiamentos, para além da capacidade para analisar as áreas fiscal e financeira.

O formato apresenta-se como uma auto-avaliação em que os funcionários identificam de forma clara e sistemática os pontos fortes e as debilidades do seu governo subnacional nas diferentes áreas, assinalando as possíveis causas de desvios e propondo políticas e medidas correctivas quando necessárias, permitindo dirigir os esforços internos e de apoio externo às áreas identificadas como sendo de alta prioridade, como se observa no exemplo a seguir.

¹⁹ O Anexo 1 apresenta a sequência de uma análise da sustentabilidade da dívida, de acordo com a metodologia do PFC-GS.

EXEMPLO - MATRIZ DE AUTO-AVALIAÇÃO

ÁREA DE AVALIAÇÃO		CLASSIF. ACTUAL	PRIORIDADE	DÉFICES E CAUSAS	SOLUÇÕES E RECOMENDAÇÕES	PARTES/RESPONSÁVEIS
II	Planificação e enquadramento de políticas	3.20				
II.1	Existência de planos e desenvolvimento de médio e longo prazo, participação dos cidadãos	5	ALTA	Instrumentos de desenvolvimento de gestão	Concienalização da sociedade civil como actores do Plano e Pessoal Executivo e Operativo do GMV	U. PLANIFICAÇÃO E CONTROLO e Pessoal próprio

Fecha de auto-avaliación: 15/11/2009

A metodologia contém três etapas sequenciais principais: i) áreas de avaliação; ii) critérios; e iii) o sistema de classificação.

Definiram-se onze áreas de avaliação que são as mais relevantes para um governo subnacional fornecer um panorama adequado da sua gestão fiscal e financeira. Para que este panorama seja significativo, deverá incluir necessariamente áreas complementares como, por exemplo, o enquadramento legal e de transparência. As onze áreas enumeradas a seguir podem agrupar-se em quatro componentes: enquadramento organizacional e legal (componente 1), gestão da dívida (componente 2), sustentabilidade e análise (componente 3), e por último, transparência e acompanhamento (componente 4).

Em cada área de avaliação estabelecem-se cinco critérios que são os atributos mais importantes que afectarão a eficácia e a capacidade nesta área e representam os pontos de referência mais importantes face aos que se avaliarão nas transferências de capacidades.

Para cada critério, definiu-se um sistema de classificação de cinco níveis, de 1 a 5, correspondendo o nível 5 às melhores práticas, enquanto 1 denota a maior deficiência.

Com o objectivo de avaliar uma área de gestão da dívida, deve-se atribuir um resultado médio das classificações dos cinco critérios definidos para essa área. Quanto mais próximo o governo subnacional estiver de 5, mais próximo está do padrão ideal.

A experiência do PFC prova que o uso recorrente da metodologia por parte de um governo subnacional estabelece um plano de acção monitorizável de utilidade indubitável para melhorar a sua gestão fiscal e financeira. Para o PFC-GS, as auto-avaliações são muito importantes porque lhe permitem definir o apoio específico para cada governo.

O Quadro 3 apresenta em pormenor as onze áreas de avaliação, assim como os critérios para cada categoria.

QUADRO 3 ÁREAS E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARA GOVERNOS SUBNACIONAIS PFC-GS

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Componente 1</p>	<p>I. Enquadramento Legal e Organizacional</p> <p>I.1 Existência de regulamentos para o Sistema Financeiro (Orçamento, Tesouraria, Contabilidade, Crédito Público e Investimentos)</p> <p>I.2 Amplitude e clareza das normas na Unidade de Crédito Público</p> <p>I.3 Amplitude e qualidade das normas legais para a publicação e prestação de informações na Unidade de Crédito Público</p> <p>I.4 Mecanismos de coordenação e avaliação das operações de Crédito Público</p> <p>I.5 Circulares de informações sobre legislação e implementação que definam claramente os parâmetros de contracção, garantias e serviços da dívida</p> <p>II. Planificação e Enquadramento de Políticas</p> <p>II.1 Existência de planos e desenvolvimento de médio e longo prazo, participação dos cidadãos</p> <p>II.2 Qualidade do Plano Estratégico de Desenvolvimento</p> <p>II.3 Regras fiscais e compatibilidade com o quadro fiscal</p> <p>II.4 Mecanismos de coordenação</p> <p>II.5 Grau de implementação dos planos de desenvolvimento</p> <p>III. Organização Administrativa e Recursos Humanos (Unidade de Crédito Público)</p> <p>III.1 Organigrama, funções, processos, procedimentos e fluxos de informação</p> <p>III.2 Quantidade adequada de quadros e atribuição de funções</p> <p>III.3 Classificação, experiência e nível de capacitação dos quadros para todas as funções da Unidade de Crédito Público</p> <p>III.4 Ambiente laboral da Unidade de Crédito Público</p> <p>III.5 Planos adequados para a avaliação dos quadros, planos de desenvolvimento e capacidade prática operativa</p>	<p>VII. Elaboração e Análise de Fluxos Financeiros</p> <p>VII.1 Disponibilidade de informações</p> <p>VII.2 Conhecimento e procedimentos de elaboração de um fluxo financeiro</p> <p>VII.3 Metodologia e sistema de projecção de fluxos financeiros</p> <p>VII.4 Qualidade das projecções</p> <p>VII.5 Coordenação e utilização</p> <p>VIII. Análise e Estratégia da Dívida e dos Novos Financiamentos</p> <p>VIII.1 Eficácia na coordenação</p> <p>VIII.2 Instrumentos para conceber a estratégia</p> <p>VIII.3 Capacidade para conceber e actualizar a estratégia</p> <p>VIII.4 Qualidade do documento de estratégia</p> <p>VIII.5 Capacidade de implementação</p> <p>IX. Análise Fiscal</p> <p>IX.1 Unidade de análise fiscal</p> <p>IX.2 Análise do fluxo financeiro</p> <p>IX.3 Utilização e análise de informações de fontes externas</p> <p>IX.4 Determinação da capacidade de prestação de serviços e contribuição para a redução da pobreza</p> <p>IX.5 Capacidade para analisar, propor políticas fiscais</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Componente 2</p>	<p>IV. Situação dos Sistemas de Administração Financeira</p> <p>IV.1 Sistema de Orçamento</p> <p>IV.2 Sistema de Investimentos Públicos</p> <p>IV.3 Sistema de Tesouraria (para Receitas)</p> <p>IV.4 Sistema de Tesouraria (Despesas e Fluxo de Caixa)</p> <p>IV.5 Sistema de Contabilidade</p> <p>V. Administração da Dívida e dos Riscos</p> <p>V.1 Registo, situação da dívida e harmonização</p> <p>V.2 Sistema informatizado de administração da dívida</p> <p>V.3 Programação e serviço da dívida</p> <p>V.4 Análise do Portfolio</p> <p>V.5 Análise dos riscos do portfolio</p> <p>VI. Novos Financiamentos e Renegociação</p> <p>VI.1 Normas e Procedimentos</p> <p>VI.2 Programa de novos financiamentos anuais e requisitos de financiamento de médio e longo prazo</p> <p>VI.3 Análise e gestão de novos financiamentos</p> <p>VI.4 Análise operativa de novo endividamento e renegociação</p> <p>VI.5 Mobilização</p>	<p>X. Acompanhamento, avaliação e controlo da gestão da dívida e dos novos financiamentos</p> <p>X.1 Insumos para o acompanhamento, a avaliação e o controlo: informações que qualidade e fluxos de informações adequadas</p> <p>X.2 Coordenação no acompanhamento e avaliação</p> <p>X.3 Análise dos resultados da gestão da dívida</p> <p>X.4 Auditorias internas e externas da gestão da dívida</p> <p>X.5 Auto-avaliação da gestão da dívida</p> <p>XI. Transparência e Apoio Político das Autoridades à Gestão da Dívida</p> <p>XI.1 Divulgação externa das informações, interacção e debate com a comunidade</p> <p>XI.2 Importância da gestão da dívida no Governo Subnacional</p> <p>XI.3 Implementação das recomendações da estratégia da dívida e sustentabilidade fiscal</p> <p>XI.4 Implementação de recomendações sobre fortalecimento de capacidades</p> <p>XI.5 Compromisso face a utilizar a capacidade de técnicos do Governo Subnacional</p>

7 RESULTADOS: ESTUDO DE CASOS DO PROGRAMA PILOTO

Os resultados que se apresentam a seguir correspondem à fase piloto do PFC-GS para a qual se escolheram alguns governos subnacionais da Bolívia. Estes resultados foram gerados a partir da aplicação da metodologia em seis Governos Municipais (GM): Sucre (GMS), La Paz (GMLP), Warnes (GMW), Camiri (GMC), El Alto (GMEA) e Viacha (GMV). O critério de escolha foi a procura e o tamanho do governo subnacional para se poder contar com um conjunto representativo destas instituições.²⁰

7.1 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

7.1.1 Finanças Subnacionais na Bolívia: Contexto

A afectação de recursos entre os diferentes níveis de governo na Bolívia não é equilibrada. Não existe uma regra uniforme de co-participação tributária. Caracteriza-se por alguns impostos se destinarem às prefeituras, outros a governos municipais, para além dos que cobra o governo central. No caso dos GM, estes são altamente dependentes das transferências do governo central, como se reflecte nos indicadores de equilíbrio fiscal vertical, que se apresentam a seguir. À medida que o indicador se aproxima de 1, o Governo Subnacional vai aumentando a sua dependência financeira do Governo Central.

Coefficientes de Equilíbrio Vertical (EFV)²¹
Cidades Capitais e El Alto.

GOVERNO MUNICIPAL	2005	2006	2007	2008
SANTA CRUZ	0.5	0.6	0.6	0.6
EL ALTO	0.7	0.8	0.8	0.8
LA PAZ	0.4	0.5	0.5	0.5
COCHABAMBA	0.5	0.6	0.6	0.7
SUCRE	0.5	0.7	0.6	0.7
ORURO	0.7	0.7	0.7	0.8
TARIJA	0.4	0.8	0.8	0.8
POTOSI	0.7	0.8	0.8	0.7
TRINIDAD	0.7	0.8	0.8	0.8
COBIJA	0.8	0.9	0.8	0.8

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Economia e Finanças da Bolívia

Entre os acontecimentos mais relevantes dos últimos anos no que diz respeito às finanças subnacionais na Bolívia figura a nova Lei dos Hidrocarbonetos N° 3058 vigente desde 2005. Esta lei aumentou os recursos por co-participação para os governos subnacionais, o que, embora não haja uma maior delegação de competências associadas ao maior rendimento, gerou a acumulação de recursos por parte dos governos subnacionais mais beneficiados e/ou uma melhoria das finanças noutros, é um tema que deve ser considerado de forma adequada na análise da sustentabilidade dos governos subnacionais dada a sua natureza volátil e o impacto que pode vir a ter nas estratégias de novos financiamentos subnacionais.

7.1.2 Governos Municipais Seleccionados Participantes da Fase Piloto

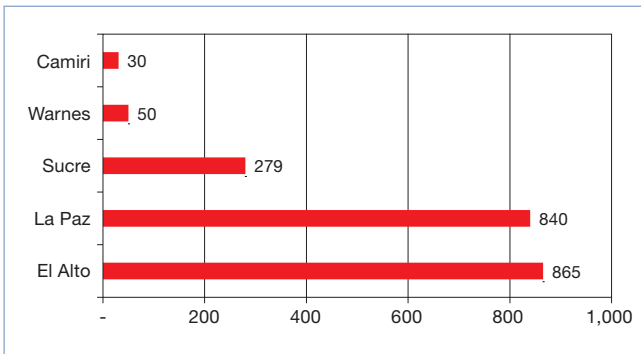
Apesar de na Bolívia existirem mais de 300 governos municipais, pode-se considerar a fase piloto representativa da situação financeira e de gestão a nível de governos municipais como se mostra a seguir. Além disso, pôde-se provar que a metodologia do PFC-GS é aplicável em diferentes contextos e tamanhos de governos subnacionais.

²⁰ Actualmente também participam no Programa os governos municipais de Viacha, Padilla e Villa Vaca Guzmán, cujos seminários se realizaram recentemente e quando este documento já tinha de ser enviado.

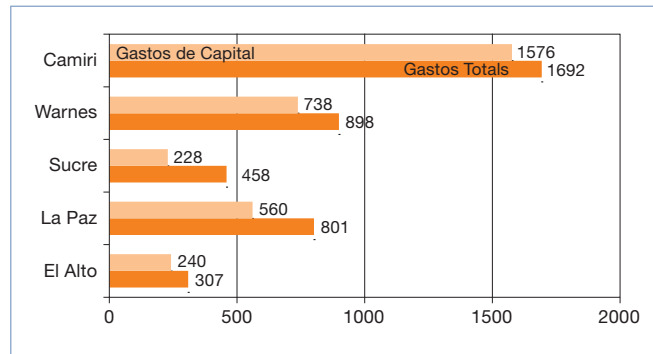
²¹ **EFV** = (Receitas por co-participação tributária + Receitas do Imposto Directo sobre os Hidrocarbonetos (IDH) + Transferências PPME II + Outras Transferências de Capital do Governo Central)/Receitas totais.

Indicadores Seleccionados

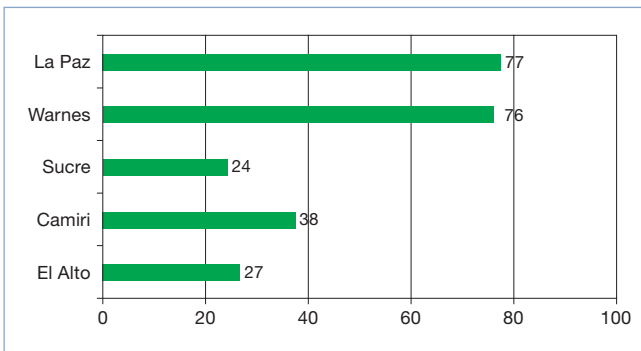
População, em milhares



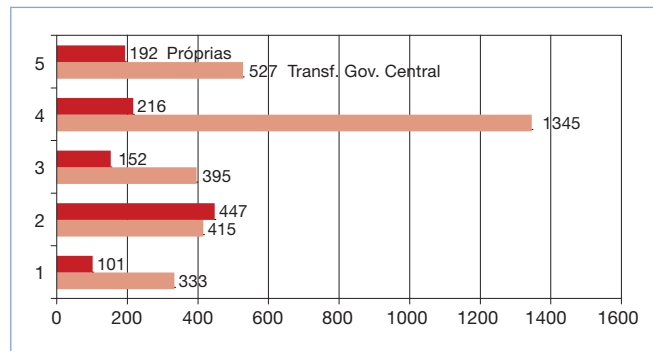
Gastos per capita, 2006 (em Bs.)



Dívida Subnacional per capita, 2006 (em US\$)



Receitas per capita, 2006 (em Bs.)



A experiência da metodologia do PFC-GS nos governos municipais da Bolívia no que respeita ao fortalecimento da capacidade de análise fiscal e financeira, com ênfase na sustentabilidade da dívida, tem sido positiva e indica que embora os funcionários tenham mostrado grande interesse pelos tópicos analisados, uns dos desafios principais reside na pouca regularidade na realização deste tipo de análise.²²

Os resultados da análise da sustentabilidade da dívida que se apresentam a seguir tomam como base a legislação vigente na matéria (ver Caixa 1), que estabelece limites de endividamento com base em indicadores de solvabilidade e liquidez.

²² Para mais pormenores ver a secção seguinte sobre resultados das auto-avaliações de gestão fiscal e financeira.

CAIXA 1

Limites de Endividamento ao Abrigo da Lei da Administração Orçamental N° 2042 e das Normas Básicas do Sistema de Crédito Público da Bolívia

A Lei da Administração Orçamental N° 2042 de 18 de Dezembro de 1999, Art. 35, prevê que as entidades públicas descentralizadas, autónomas e autárquicas se devem sujeitar aos limites de endividamento. Do mesmo modo, as Normas Básicas do Sistema de Crédito Público, Art. 31, prevêem entre os requisitos para iniciar uma operação de crédito público que as instituições solicitantes cumpram certos limites de endividamento. Esses limites ou níveis críticos, medidos na forma de rácios, são apresentados a seguir.

Valor Actualizado da Dívida/Receitas Correntes Recorrentes: Indicador de *solvabilidade* que mede o custo efectivo do serviço da dívida comparado com a capacidade de pagamento da instituição, considerando as receitas correntes recorrentes de um período anterior. Estas últimas são as que não incluem receitas eventuais que correspondam a medidas ou políticas exclusivas de um período, não se garantindo que se possam repetir novamente ou de forma contínua no futuro.

$$\text{Nível Crítico: } \text{VAD/RCR}_{t-1} \leq 200\%$$

Serviço da Dívida/Receitas Correntes Recorrentes: Indicador de *liquidez* que mede a capacidade da instituição para pagar o serviço da sua dívida, considerando as suas receitas correntes recorrentes de um período anterior. O serviço da dívida inclui o pagamento de juros, amortizações e comissões (se houver).

$$\text{Nível Crítico: } \text{SD/RCR}_{t-1} \leq 20\%$$

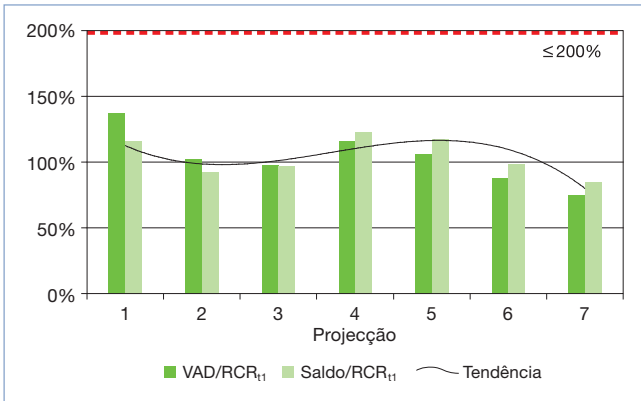
A análise da sustentabilidade da dívida é o resultado da conjunção de pressupostos da política orçamental, dos novos financiamentos e de reestruturações da dívida (caso haja), instrumentalizados através de projecções pormenorizadas de médio prazo. Para este efeito, os GM empreenderam uma análise pormenorizada dos resultados das últimas gestões para determinar as bases de projecção a partir das quais aplicarão os pressupostos das áreas técnicas mencionadas, seguindo o manual de formação do Programa, obtendo projecções para 5 anos. Todos os GM realizaram três cenários: base, optimista e pessimista. A seguir apresentam-se os resultados em termos de indicadores da dívida de forma comparativa – para o caso do cenário de base em cada um dos exercícios – que pressupõe na maior parte dos casos o cumprimento de políticas actuais.

Em termos gerais, a sustentabilidade da dívida dos GM participantes na fase piloto não estaria comprometida do ponto de vista dos indicadores de solvabilidade, considerando, claro está, que os pressupostos dos cenários se realizem a médio prazo. Assim, em nenhum dos casos a carga da dívida ultrapassa os limites estabelecidos pela legislação na Bolívia (200%) tanto em anos históricos como nas projecções.

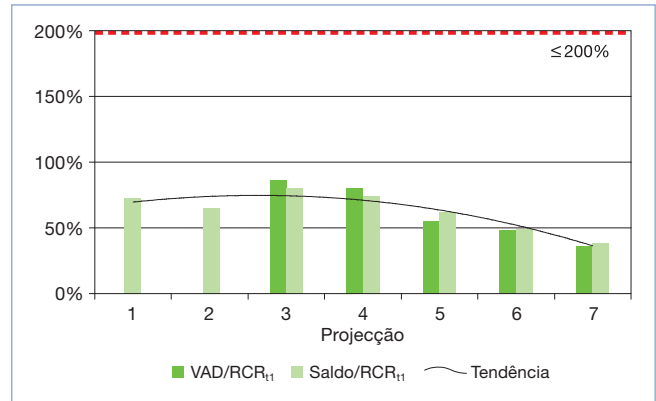
A diferença entre os indicadores do valor actualizado (VA) da dívida e do valor nominal (Saldo) indica a inclusão de empréstimos em condições de mercado nos pressupostos – quando o indicador do VAL for superior ao do Saldo – e de empréstimos com alguma componente de donativo – por exemplo créditos favoráveis canalizados através do governo central – caso contrário.

Indicadores de Solvabilidade

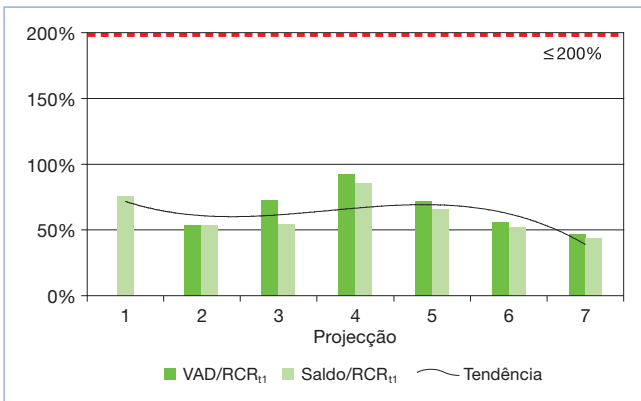
G.M. LA PAZ



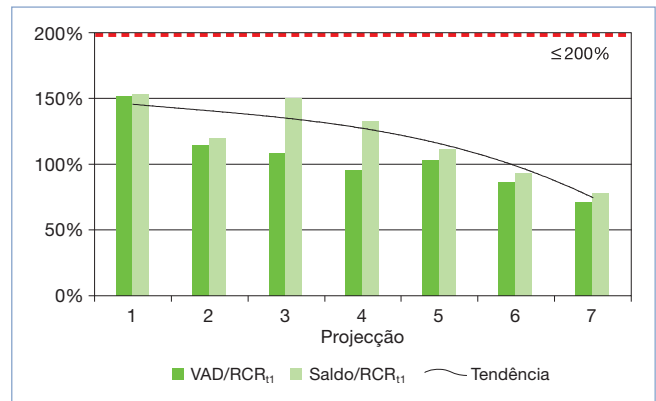
G.M. EL ALTO



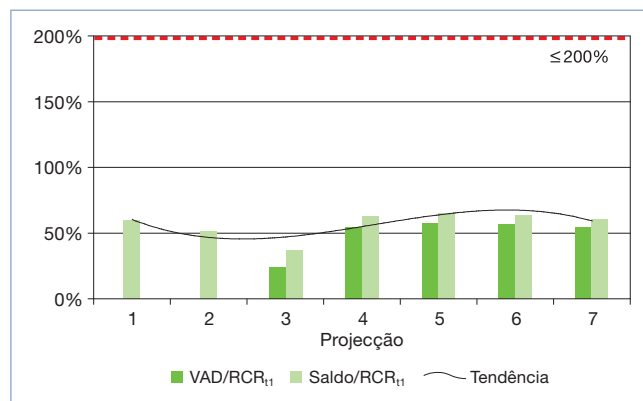
G.M. SUCRE



G.M. WARNES



G.M. CAMIRI

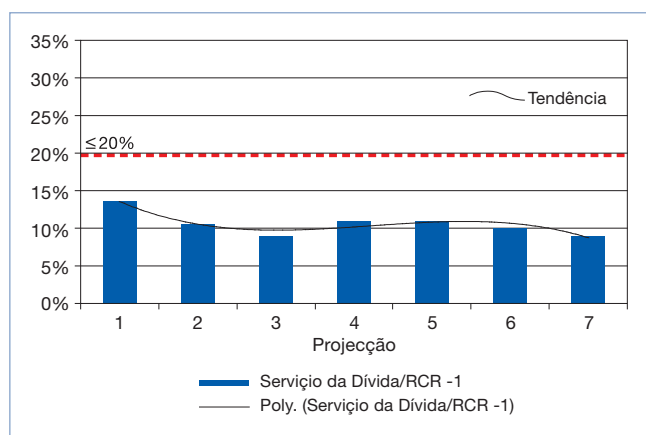


Em termos de liquidez, por sua vez, a sustentabilidade da dívida apresenta alguns riscos. Quatro dos cinco GM pressupõem ao abrigo do cenário de base que o indicador SD/RCR ultrapassará o limite estabelecido pela legislação (20%). Estes resultados têm as seguintes atenuantes: i) o cálculo do indicador considera apenas 50% de receitas provenientes das cobranças do Imposto Directo sobre os Hidrocarbonetos (IDH) dentro das receitas correntes – como um elemento paliativo da natureza volátil deste rendimento; e, ii) em muitos casos a carga do serviço da dívida responde a vencimentos acumulados que poderiam ser sujeitos a reprogramações.

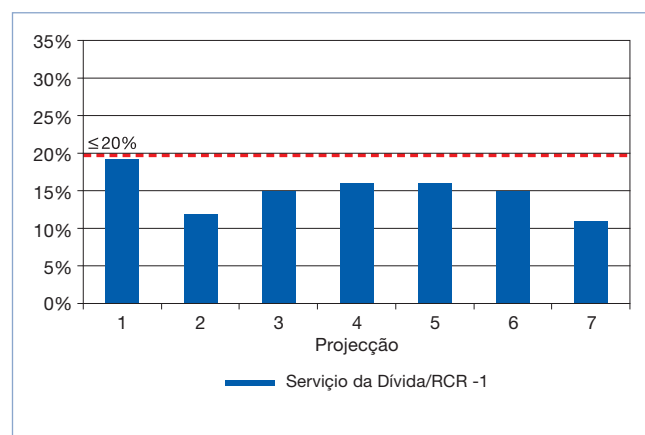
Embora os resultados iniciais dos exercícios realizados denotem os problemas que os GM enfrentarão experimentalmente, se as políticas actuais no âmbito dos seus orçamentos, da sua dívida e dos novos financiamentos seguirem o seu curso, a possibilidade de vislumbrar e quantificar possíveis dificuldades financeiras constitui uma vantagem indiscutida que emerge de uma análise da sustentabilidade da dívida. Assim, o valor agregado mais importante no que diz respeito ao empreendimento da análise da sustentabilidade da dívida para os GM é contar com uma metodologia simples e sistemática que lhes permita orientar todo o seu processo de planificação de médio prazo tomando em conta decisões, acções e consequências de políticas específicas quantificáveis sobre a sustentabilidade financeira e, em última análise, sobre a prestação dos serviços.

INDICADORES DE LIQUIDEZ SD/RCR_{t-1}

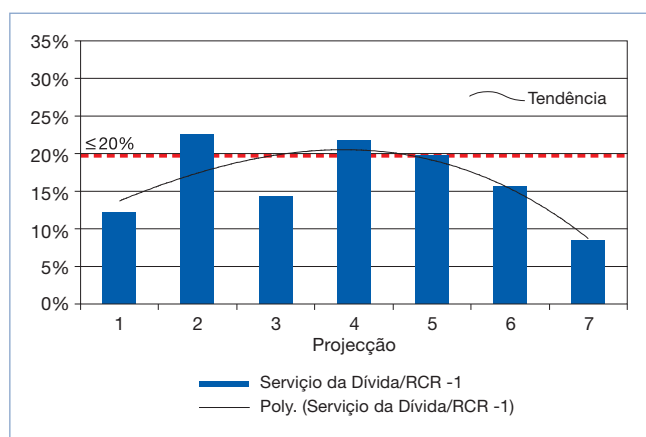
G.M. LA PAZ



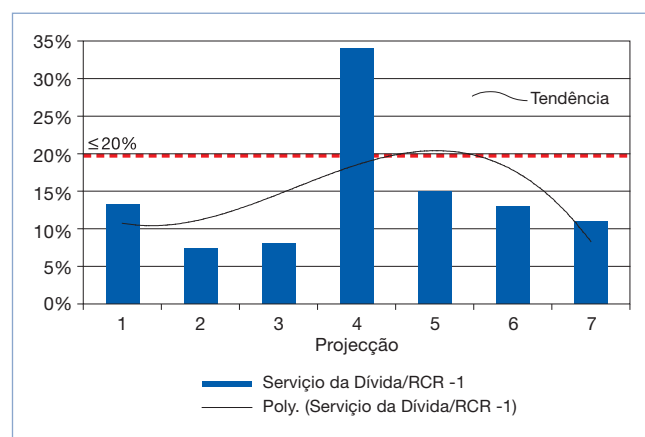
G.M. EL ALTO



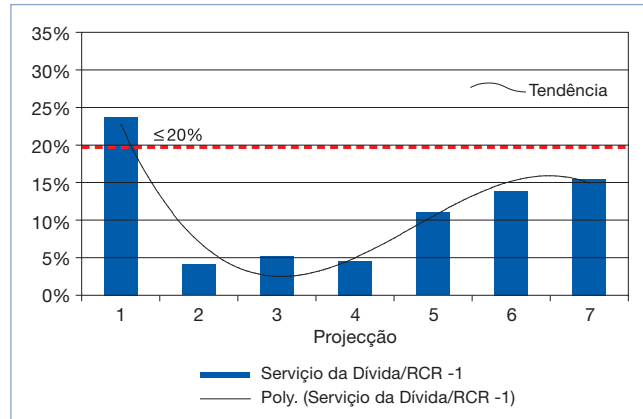
G.M. SUCRE



G.M. WARNES



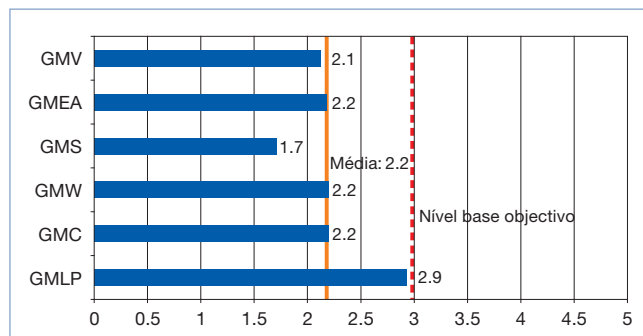
G.M. CAMIRI



7.2 ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DA DÍVIDA

A seguir apresentam-se os resultados da implementação da “Auto-Avaliação da Gestão Fiscal e Financeira” nos governos municipais participantes na Fase Piloto na Bolívia, com base na metodologia do PFC-GS.²³ O gráfico a seguir, que resume os resultados das avaliações quando se aplicou a metodologia pela primeira vez, mostra uma debilidade notável na capacidade de gestão fiscal e financeira nos GM, reflectida na média geral de 2.23, que é claramente inferior no que respeita a um nível base alvo de 3.

Auto-avaliação da Gestão Fiscal e Financeira para GS: Média Geral

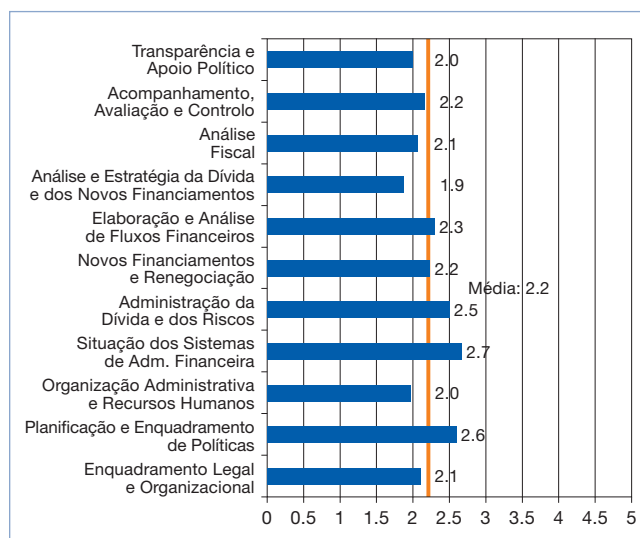


Fonte: PFC-GS

O Governo Municipal que apresentou maior pontuação foi o de La Paz (2,93), aspecto que reflectiu os esforços que a entidade vinha realizando como resultado de problemas de insolvabilidade no passado e a necessidade de gerir financiamento para a realização de obras.

Os restantes governos municipais reflectiram a necessidade de melhorar de forma significativa a sua gestão nas diferentes áreas cobertas pela metodologia, visto que a sua média se situa à volta de 2.

²³ O Anexo 2 apresenta os resultados pormenorizados das avaliações.

Auto-avaliação da Gestão Fiscal e Financeira para GS: Média Geral por área de avaliação

Fonte: PFC-GS

De acordo com o gráfico precedente, nenhuma área alcança em média os padrões aceitáveis e está muito longe de alcançar níveis óptimos. A que denota a maior debilidade corresponde à área VIII Análise da Dívida e dos Novos financiamentos (1.88), reflexo do conhecimento limitado dos funcionários sobre temas de sustentabilidade da dívida, análise de operações individuais de crédito público e gestão do financiamento. É importante mencionar também a debilidade da área III Organização Administrativa e Recursos Humanos (1.97) resultado principalmente da inexistência de uma Unidade de Crédito Público ou do estabelecimento dessas funções dentro dos departamentos de administração e finanças.

As áreas menos débeis corresponderam às da Planificação e Enquadramento de Políticas (II) e Situação dos Sistemas de Administração Financeira (IV). Este resultado é explicado pelo quadro normativo na Bolívia que, desde meados da década passada, prevê a obrigatoriedade de elaborar Planos de Desenvolvimento Municipal de médio prazo e implementar os sistemas de administração financeira e não-financeira estabelecidos pelo Governo Central somados ao apoio deste nível de governo aos governos subnacionais para sua implementação.

Não obstante, deve-se especificar que a abordagem aplicada à planificação e implementação dos sistemas financeiros foi mais operativa e menos de gestão. Assim, o plano dos governos subnacionais não implica um quadro financeiro sólido que sustente a aplicação do mesmo. Por outras palavras, o plano foi delineado a partir dos pedidos da comunidade aos quais se acrescentou um quadro financeiro que na maioria dos casos é inevitável e que também não inclui elementos de sustentabilidade fiscal e financeira.

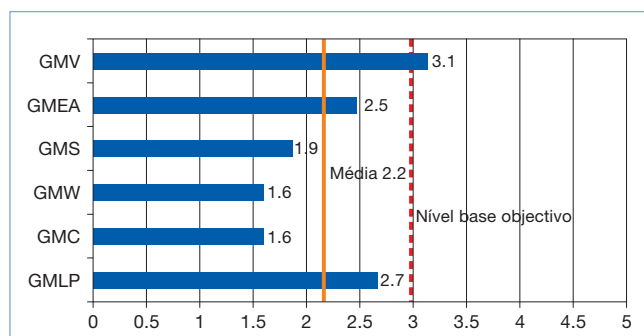
No caso dos sistemas, o Orçamento concentrou-se mais no sentido de um instrumento de administração de plafonds das despesas que de um instrumento de gestão expresso em termos financeiros. À excepção do GMLP, os restantes governos municipais consideraram que mais de 2/3 das áreas avaliadas podem ser consideradas deficientes ou muito deficientes.

Os resultados obtidos das avaliações reflectem a necessidade urgente de estabelecer mecanismos de apoio para fortalecer a capacidade dos funcionários dos governos subnacionais para contribuir efectivamente para a melhoria da gestão da sua entidade.

I ENQUADRAMENTO LEGAL E ORGANIZACIONAL

Compreende as áreas referidas de enquadramento legal e organizacional, planificação e enquadramento de políticas, organização administrativa e recursos humanos.

Auto-avaliação da Gestão Fiscal e Financeira para GS: Componente 1



Fonte: PFC-GS

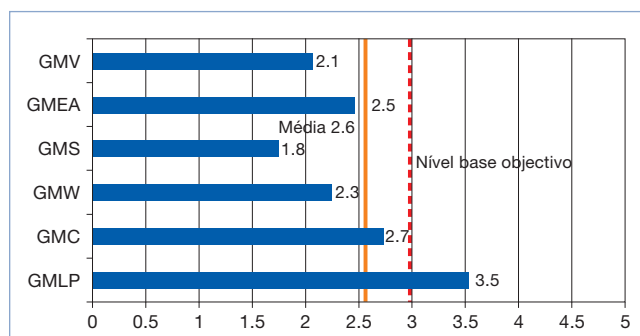
À excepção do GMV e do GMLP, cujas classificações são a implementação razoável de um conjunto de normas para além de uma organização aceitável, os restantes governos municipais (GMs) apresentam falhas derivadas dos seguintes aspectos principais:

- Embora se contem com normas específicas para todas as áreas financeiras, estas não são plenamente aplicadas. Do mesmo modo, as avaliações chamaram a atenção para falhas na amplitude e clareza das normas legais para o funcionamento e a prestação de informações para crédito público. Também chamaram a atenção para a inexistência de circulares sobre determinação e implementação de parâmetros de contracção, garantia e serviço da dívida, assim como dos seus níveis máximos.
- Um aspecto que aparentemente se considera realizado em toda entidade de forma recorrente é coordenação. Contudo, cinco dos seis GM consideram que não existem os mecanismos de coordenação apropriados ou, nos casos em que existem, não estão formalmente estabelecidos.
- Embora se contem com planos de desenvolvimento de médio e longo prazo, a abordagem dos objectivos e metas na maioria dos GM não permite medir e avaliar os resultados e não se ajusta totalmente à capacidade e ao contexto da entidade. Além disso, não inclui regras fiscais e, se o fizer, estas são resultantes das normas mas não definidas pela própria entidade.
- A inexistência de uma Unidade de Crédito Público ou do estabelecimento dessas funções em vários GM influenciou no sentido da redução da classificação em matéria organizacional.
- Quanto aos recursos humanos, chamou-se a atenção para a falta de quadros de pessoal operativo/técnico nomeado para o trabalho do crédito público, sendo a selecção ou contratação destes quadros informal. Os quadros que trabalham na área têm uma experiência média inferior a dois anos e possuem poucas qualificações ou apenas qualificações básicas em temas do crédito público.
- As condições laborais são em muitos casos inadequadas, com deficiências ou obsolescência das equipas e poucos incentivos para os quadros.

II GESTÃO DA DÍVIDA

Agrupa as áreas que mostram o estado dos sistemas de administração financeira, administração da dívida e risco, novos financiamentos e renegociação.

Auto-avaliação da Gestão Fiscal e Financeira para GS: Componente 2



Fonte: PFC-GS

A média desta componente alcança 2.6, um número que indica a necessidade de realizar esforços nas diferentes áreas, principalmente da dívida e dos novos financiamentos. As características mais importantes da avaliação para esta componente são destacadas a seguir.

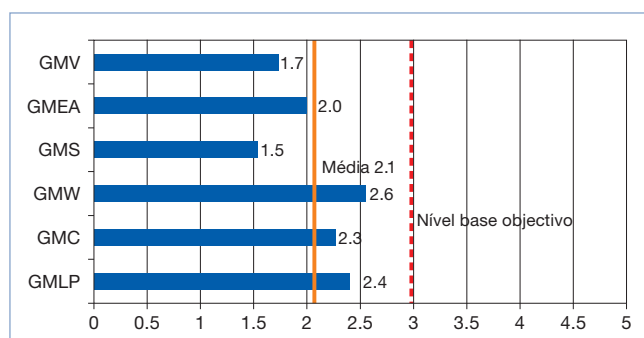
- O sistema mais desenvolvido nos GM avaliados é o Sistema de Contabilidade que gera os registos necessários para a preparação oportuna de todos os estados financeiros em menos de três meses depois de finalizada a gestão. Além disso, o sistema permite contar com a ajuda de capital e juro de alguns credores.
- O Orçamento é o sistema financeiro mais importante para os GM, juntamente com a Contabilidade. Contudo, não é considerado um instrumento de gestão, estando a sua utilização limitada a efeitos de controlo dos limites dos gastos.
- Em cinco dos GM existe um Programa de Investimentos Públicos (PIP) anual compatível com o orçamento, mas não um PIP de médio e longo prazo. Por outro lado, apesar de se elaborarem relatórios ocasionais de execução financeira, não existe uma análise ou avaliação²⁴.
- O Sistema de Tesouraria, que compreende as actividades relativas à mobilização de recursos e administração de receitas e gastos em estreita relação com outros sistemas de administração financeira, encontra-se bem desenvolvido em dois GM (Camiri e La Paz) e de forma deficiente nos restantes municípios. Uma situação semelhante é quando este sistema é considerado um instrumento de programação de despesas que permita prever as necessidades de financiamento a fim de garantir o cumprimento oportuno das obrigações da entidade.
- No que respeita ao Sistema de Crédito Público, os GM chamaram a atenção para o facto de os processos de registo, o estado da dívida e a harmonização se encontrarem mais desenvolvidos que as outras componentes, em virtude da existência de bases de dados que permitem ter informações sobre as obrigações contraídas. Estas informações são obtidas a partir de folhas básicas de cálculo perante a inexistência de um sistema para a administração da dívida. À excepção de um GM, não se conta com uma programação de pagamentos fiável, pois a execução difere em mais de 10% do orçamentado.
- Em geral, os GM não empreendem uma análise do portfolio e, se o fizerem, este é ocasional e apenas para o cumprimento de requisitos específicos de autoridades ou instituições externas. Há uma situação semelhante com a análise de risco do portfolio, apesar da sua importância na gestão moderna da dívida.
- Os GM não contam com circulares que guiem os processos de renegociação da dívida e a determinação de requisitos de financiamento a curto, médio e longo prazo. Por conseguinte, embora existam funções gerais referentes à mobilização do financiamento, as capacidades de negociação são limitadas; contam-se com poucos mecanismos e instrumentos de trabalho e não se efectua o acompanhamento correspondente.
- A análise financeira individual de empréstimos é parcial e não como etapa prévia do processo de contracção, mas sim para a sua formalização. Assim, os relatórios são elaborados como parte dos trâmites burocráticos para justificar a operação da dívida já contraída.

²⁴ O GMW não elabora um PIP, enquanto o elaborado pelo GMEA não é compatível com o orçamento e não se elaboram relatórios de execução física e financeira.

III ANÁLISE E SUSTENTABILIDADE

Compreende as áreas de elaboração e análise de fluxos financeiros, análise e estratégia da dívida e dos novos financiamentos, assim como análise fiscal. É a componente de maior relevância para as funções de “middle-office” de uma unidade de crédito público, pois avalia a capacidade institucional de análise fiscal e financeira.

Auto-avaliação da Gestão Fiscal e Financeira para GS: Componente 3



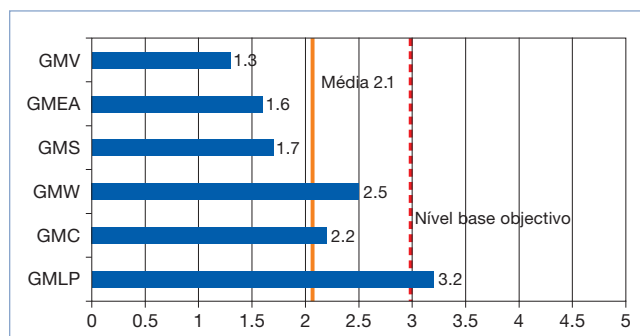
Fonte: PFC-GS

A planificação de uma estratégia da dívida e dos novos financiamentos constitui um dos principais desafios dos GM. Uma das principais falhas detectadas foi a inexistência de uma unidade especializada na análise fiscal, com funções específicas para empreender uma análise contínua, periódica, exaustiva, integral que inclua todas as actividades e dependências do governo municipal, trabalhando de forma horizontal com todas as áreas com suficiente atribuição para solicitar e aceder às informações necessárias. De acordo com as avaliações, os principais problemas a superar são:

- Embora existam mecanismos informais de coordenação, não existe uma liderança que facilite o trabalho em equipa, não se conta com uma ferramenta de estratégia da dívida, pelo que as análises de sustentabilidade que já foram empreendidas são provenientes de documentos externos e são implementadas apenas para cumprir estes acordos fiscais com o governo central, mostrando resultados deficientes por falta de coordenação.
- À excepção de um GM, os funcionários classificaram como deficientes as suas acções no que se refere à capacidade para conceber uma estratégia da dívida e dos novos financiamentos e empreender uma análise para avaliar a sustentabilidade fiscal, utilizando informações financeiras, políticas fiscais planeadas e projecções elaboradas, que permitam simular as perspectivas de cobrir as despesas de manutenção e alcançar níveis de investimento razoáveis, que cubram as necessidades da sociedade.
- Não se conta com uma metodologia clara, nem com um pacote informático que permita ver os impactos de políticas, ainda que, de um modo geral, se realizem projecções do fluxo financeiro de curto e longo prazo de forma ocasional para requisitos específicos.
- As políticas são expressas de forma ambígua, sem um planeamento claro a nível executivo de médio e longo prazo, na medida em que não se incluem medidas concretas e pressupostos de variáveis, pelo que as políticas assim planeadas não são úteis para projecções e não se utilizam regras fiscais; não se medem resultados. Além disso, há uma coordenação escassa com algumas áreas, as informações resultantes do fluxo financeiro são utilizadas tecnicamente para rever certos aspectos das finanças em determinadas áreas mas não a nível directivo.
- Em geral, os GM estão de acordo que dispõem de informações fidedignas e integrais, através de um sistema de informação de execução orçamental, apesar de o seu processamento não ser realizado de forma recorrente e em alguns casos não incluir informações exaustivas quanto ao apoio correspondente.

IV TRANSPARÊNCIA E ACOMPANHAMENTO

Contempla as áreas de acompanhamento, avaliação e controlo da gestão da dívida e dos novos financiamentos, assim como a área de transparência e apoio político das autoridades à gestão da dívida.

Auto-avaliação da Gestão Fiscal e Financeira para GS: Componente 4

Fonte: PFC-GS

De um modo geral, os funcionários dos GM classificaram a sua entidade como deficiente no que diz respeito à transparência e ao acompanhamento.

- Embora haja informações periódicas, não são íntegras ou claras e são proporcionadas de forma oportuna quando solicitadas formalmente para algum caso especial. Embora haja obrigatoriedade na prestação de informações, esse fluxo de informações não foi estabelecido formalmente.
- Existe uma coordenação ineficaz, na medida em que a participação das áreas é parcial, não existem relações e instâncias de coordenação estabelecidas e a análise empreendida dos resultados da gestão da dívida é geral e esporádica.
- Em poucos GM efectuam-se auditorias anuais internas e externas, sendo a realização de uma auto-avaliação da gestão da dívida esporádica, baseada em questionários e relatórios, e não se apresentam recomendações de implementação.

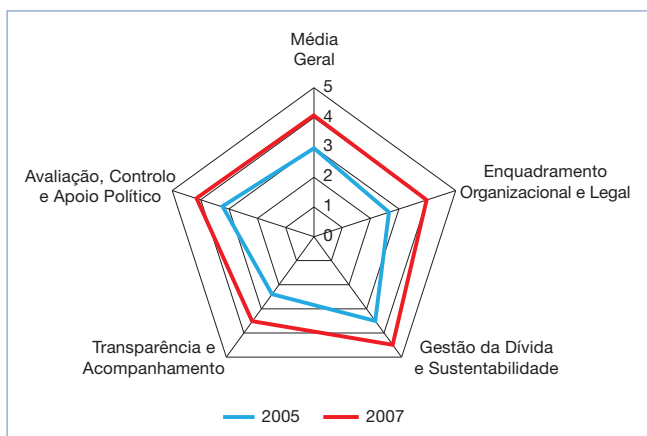
No que diz respeito a *Transparência e Apoio Político das Autoridades à Gestão do Crédito Público*, chamou-se a atenção para o facto de existir um apoio limitado no que respeita aos recursos humanos e materiais. Por outro lado, quando há deliberações de autoridades, estas não focam temas do crédito público, para além das recomendações em questão de estratégia da dívida, sustentabilidade fiscal e fortalecimento de capacidades serem escassamente implementadas.

V COMPARAÇÃO E AVALIAÇÃO: CASOS SELECIONADOS

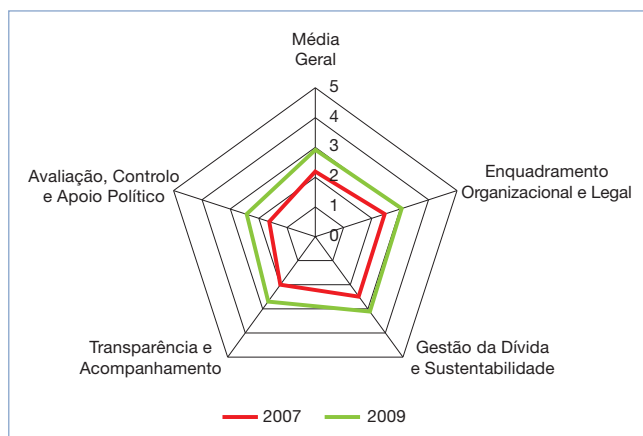
A fase piloto do PFC-GS executada em alguns governos municipais da Bolívia mostra resultados encorajadores. Os progressos observados a curto prazo constituem, sem dúvida, elementos que permitem estabelecer uma referência para a monitorização das capacidades de gestão dos governos subnacionais e, desta forma, poder articular planos de melhoria e fortalecimento de capacidades com o objectivo de precaver a sustentabilidade da prestação de serviços a nível subnacional.

A seguir apresenta-se a evolução dos indicadores de gestão para os governos municipais de La Paz e El Alto. Em geral, considerando as condições iniciais, ambos os GM apresentam melhorias significativas em todas as componentes da auto-avaliação.

**Governo Municipal de La Paz:
Evolução das Classificações da Auto-Avaliação**



**Governo Municipal de El Alto:
Evolução das Classificações da Auto-Avaliação**



No caso do GMLP, observaram-se melhorias significativas na *Gestão da Dívida e Sustentabilidade*, que se devem ao facto de ser precisamente o governo municipal que mais atenção prestou a estas áreas para poder financiar obras de infra-estruturas significativas, assim como emitir os seus próprios instrumentos para o mercado de valores.

Por seu turno, apesar da melhoria significativa observada nos indicadores do GMEA, persistem debilidades substanciais em algumas áreas como: i) Novos Financiamentos e Renegociação; ii) Análise da Estratégia da Dívida e dos Novos Financiamentos; e, iii) Análise Fiscal.

A evolução e a resposta dos governos municipais participantes no PFC-GS denotam a relevância do fortalecimento das capacidades dos funcionários locais, aspecto que a comunidade doadora deveria apoiar.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O mais importante quando se analisa um governo subnacional é garantir a sustentabilidade na prestação de serviços em função do seu mandato. A Sustentabilidade na Prestação de Serviços e a Sustentabilidade da Dívida estão inter-relacionadas, pois uma situação de dívida insustentável num governo subnacional gerará pressões que, à falta de resgates (*bailouts*), porá necessariamente em risco a sua capacidade para prestar serviços durante um ou vários anos.

Não se contam com limiares pré-estabelecidos para julgar a sustentabilidade da dívida de um governo subnacional. Contudo, a análise das trajectórias dos indicadores que relacionam a carga da dívida com a capacidade de pagamento, juntamente com a análise dos fluxos financeiros (Receitas, Despesas e Resultados), permitem estabelecer a saúde das finanças públicas em diferentes alturas.

Os países devem estabelecer internamente um quadro normativo claro para a gestão da dívida dos governos subnacionais, que assegure um equilíbrio razoável entre as receitas e o pagamento do serviço da dívida. Isto implica a implementação de regras fiscais que limitem o endividamento, de preferência através da relação entre o serviço da dívida projectado e a capacidade de pagamento do governo subnacional.

À luz das informações disponíveis e dos problemas que os governos subnacionais enfrentam, é melhor concentrar-se em indicadores simples utilizando variáveis nominais da dívida e estabelecendo como capacidade de pagamento as receitas correntes recorrentes. Embora haja medidas mais significativas quer no numerador (como, por exemplo, o valor actualizado) quer no denominador (como, por exemplo, a poupança operacional), a sua dificuldade de cálculo e diferente contabilização em vários governos subnacionais tornam mais difíceis a sua standardização e o seu acompanhamento.

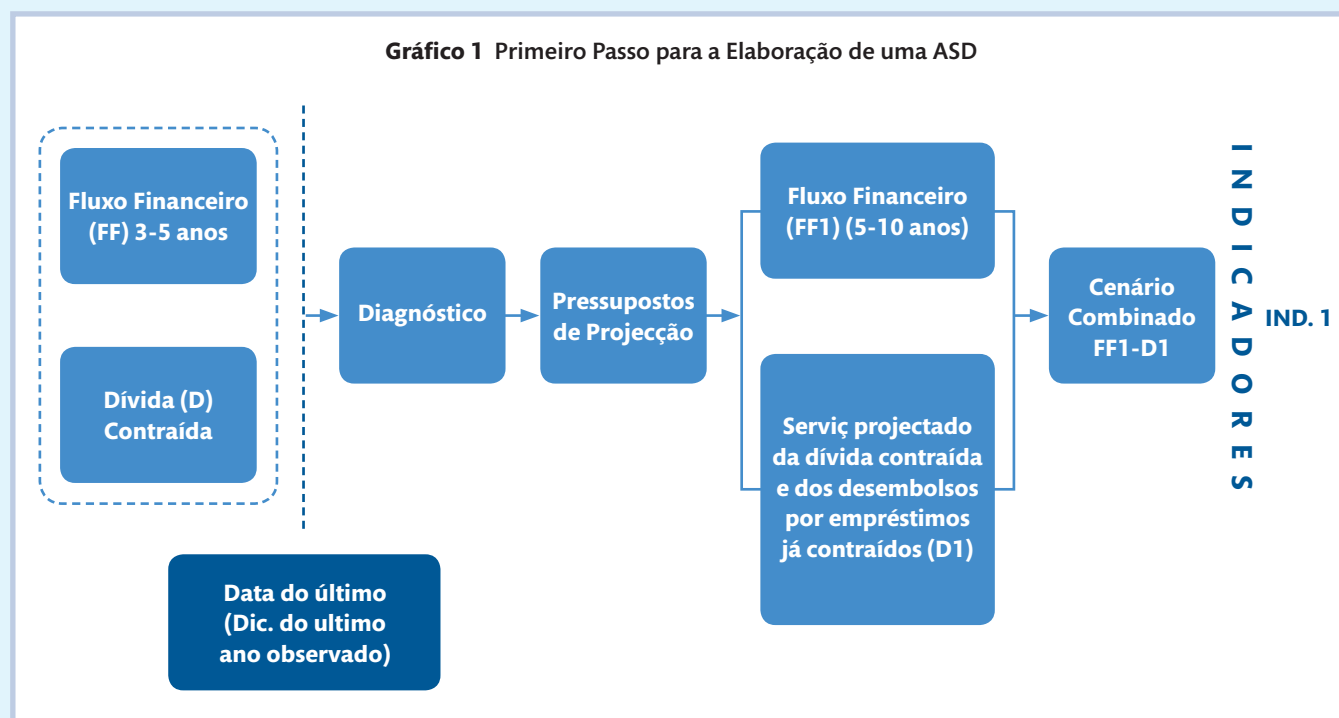
A comunidade doadora deve prestar maior atenção à gestão fiscal, financeira e da sustentabilidade da dívida dos governos subnacionais devido ao facto de:

- os governos subnacionais executarem uma percentagem significativa das despesas e as despesas de investimento terem um grande impacto nas comunidades;
- existir uma enorme utilidade derivada do estabelecimento de um quadro sistemático e simples para a análise fiscal e financeira dos governos subnacionais (pequenos e grandes) para a sua relação e coordenação com o governo central (linguagem comum nas finanças públicas) e de essa análise ser empreendida por iniciativa própria e com regularidade. Contudo, isto deve ser acompanhado por actividades de lobby e consciencialização das autoridades dos governos subnacionais para implementar as recomendações de políticas resultantes da análise e da elaboração que os técnicos dos próprios governos subnacionais empreendem com o apoio do PFC-GS.

Por último, os resultados da implementação da fase piloto do PFC-GS – medidos através das auto-avaliações da gestão – confirmam que existe uma necessidade premente por parte dos governos para implementar, e dos doadores para financiar, actividades de fortalecimento de capacidades relacionadas com a gestão e a estratégia da dívida a nível de governos subnacionais. Isto implica, entre outras coisas, melhorar as estruturas institucionais, a qualidade dos recursos humanos, a capacidade para empreender análises da sustentabilidade da dívida, a concepção de estratégias de endividamento e a capacidade para projectar as variáveis e os resultados fiscais.

SEQUÊNCIA DE UMA ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA²⁵

A sequência para efectuar a análise de sustentabilidade e elaborar uma estratégia que contribua para a gestão sustentável das finanças públicas subnacionais pode ser resumida nos dois passos seguintes:



Em primeiro lugar, compilam-se informações históricas tanto para dívida como para a parte fiscal, sendo recomendável ter informações para os últimos 5 anos. Se isto não for possível, deve-se pelo menos ter informações para os últimos 3 anos. Com base nestas informações, efectua-se o diagnóstico mencionado na secção anterior, actividade que também serve para determinar os critérios ou pressupostos de projecção coerentes com as políticas que o GS normalmente aplica.

Geralmente, realiza-se o diagnóstico sem muitos pormenores relativamente aos dados. Contudo, para realizar a análise de sustentabilidade é necessário ter informações da dívida desagregada. Portanto, deve-se determinar o saldo de cada uma das dívidas na data de corte (situação inicial). Em função dos termos financeiros estabelecidos nos contratos, ou das informações disponíveis, projecta-se o serviço de cada dívida até que o seu saldo seja zero, observando as normas e as renegociações da dívida em curso. O serviço deve distinguir as amortizações dos juros e as comissões.

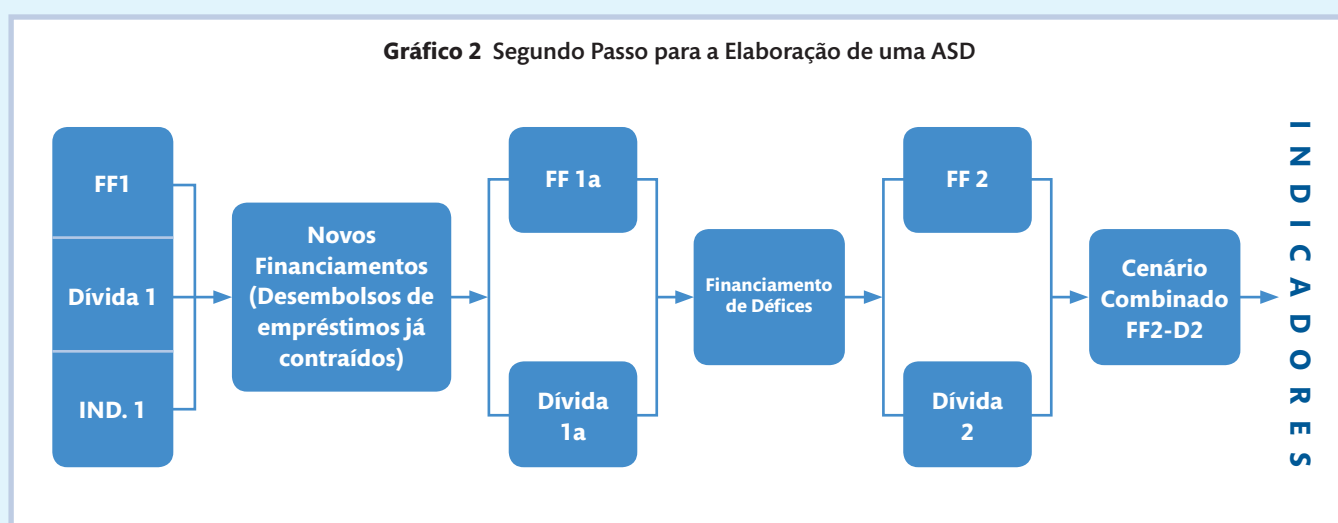
Além disso, deve-se incluir o serviço da dívida resultante dos novos *financiamentos já contraídos*, com base nos cronogramas de desembolsos – e portanto o serviço – acordados.

Posteriormente, os novos desembolsos são combinados com o serviço da dívida já existente, gerando novos dados da dívida que se incluem no fluxo financeiro 1. Na componente fiscal, analisam-se as informações históricas e determina-se a base de projecção para as variáveis incluídas nos fluxos financeiros em função das informações mais recentes ou coerentes. Uma vez determinada a base de projecção e as eliminações ou os ajustamentos, que se definem em função das características de cada GS, são aplicados os pressupostos de projecção – que não incluem medidas de políticas – para obter a projecção passiva das contas fiscais para os próximos 10 anos ou o período que se considere conveniente.

²⁵ Coronado J. (2000)

Com os fluxos financeiros e de serviço assim estabelecidos, podem-se calcular os indicadores fiscais e de endividamento incluindo o valor actualizado na data de corte ou nos anos subsequentes. Estes indicadores são referenciais, pois não incluem os novos financiamentos que o GS pensa contrair para implementar o seu Programa de Investimentos nem inclui o novo endividamento que resultaria da inclusão dos défices fiscais que pudessem existir na projecção dos fluxos financeiros.

Este cenário é o que se associa, intuitiva e incorrectamente, com a análise de sustentabilidade. Ou seja, a situação a partir da dívida já existente, sem tomar em conta que no futuro existirá um novo endividamento. Contudo, este cenário é importante porque estabelece a base de comparação para estabelecer os efeitos da geração de nova dívida ao comparar os indicadores de diferentes cenários.



O segundo passo é muito mais simples e serve para analisar melhor o efeito dos futuros planos de endividamento da entidade e da falta de recursos para financiar totalmente o fluxo financeiro do GS.

Deste modo, aos resultados do Passo 1 incluem-se os novos financiamentos que a entidade pensa contrair, resultado da necessidade de financiar o seu Programa de Investimentos ou outro tipo de despesas. O diagnóstico e as projecções do fluxo financeiro já realizadas terão servido para identificar as novas fontes de financiamento com os seus possíveis termos para poder estabelecer o calendário de desembolsos e o serviço da dívida associados.

Os desembolsos e o serviço da dívida resultante são incluídos nas projecções obtidas no primeiro passo, tanto no bloco da dívida como no dos fluxos financeiros. Neste momento analisa-se ano por ano se os números fiscais fecham; ou seja, se as fontes de recursos são iguais às dos usos. Se as fontes de recursos forem inferiores às dos usos, geram-se défices financeiros positivos que implicam um défice de financiamento²⁶. Nestes casos pressupõe-se a contracção de um novo empréstimo com certas condições financeiras, equivalente ao montante do défice para cada ano em que se observar este défice. Depois incluem-se os efeitos resultantes do novo serviço da dívida nas contas fiscais; efectua-se este exercício até que não haja défices em nenhum ano de projecção.

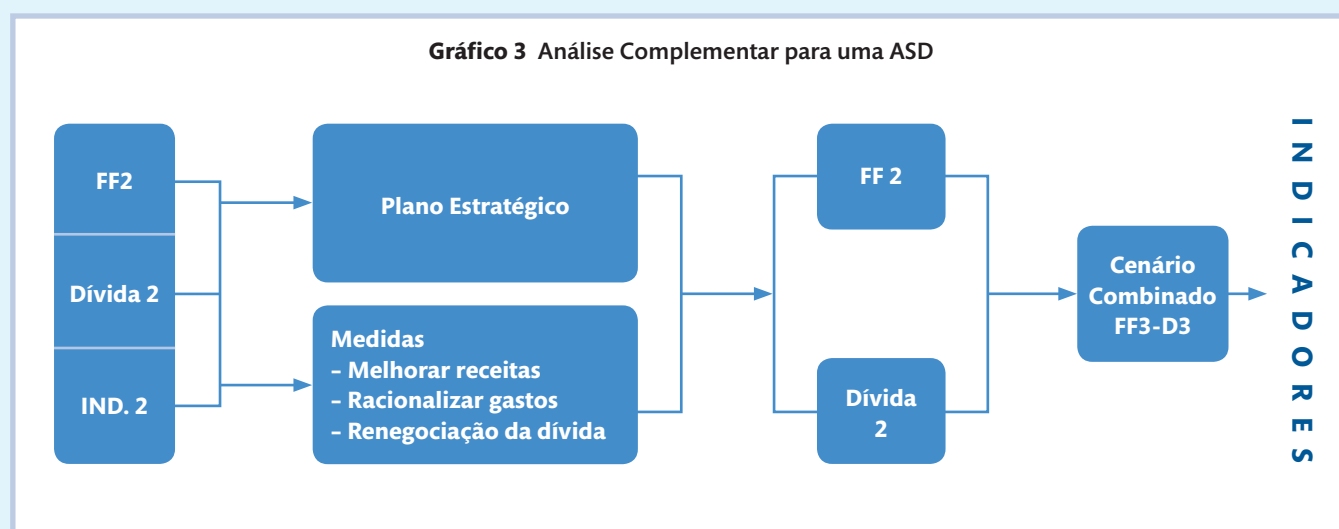
Uma vez realizado o exercício anterior obtêm-se os Fluxos Financeiros encerrados (FF2) e os dados da dívida finais. Com base nas informações contidas em ambos os blocos determinam-se os indicadores de sustentabilidade da dívida e outros indicadores que o GS considere relevantes.

²⁶ Um défice negativo (excesso de financiamento) implicaria que a entidade dispõe de recursos adicionais para investimento ou pré-pagamento da dívida.

Resumindo, com o Passo 2 determina-se a situação actual tanto na área fiscal como na área de endividamento, para além da futura situação da entidade, ambas compatíveis com as políticas vigentes.

ANÁLISE COMPLEMENTAR

A análise complementar parte da análise do Plano Estratégico da entidade e da identificação de medidas que se poderiam implementar para melhorar a sua situação financeira. A sequência para incluir estes efeitos encontra-se resumida no seguinte gráfico.



A análise inicial da sustentabilidade da dívida proporciona um conhecimento sólido do comportamento actual e futuro da entidade em matéria fiscal e financeira que, juntamente com o Plano Estratégico (Plano de Desenvolvimento Municipal no caso de governos municipais), determinam as medidas que a entidade implementaria para melhorar a sua situação fiscal e de sustentabilidade da dívida.

A quantificação destas medidas fornecerá os elementos para efectuar novas projecções do fluxo financeiro e de serviço da dívida, pois as necessidades de financiamento deveriam ser inferiores às identificadas até à etapa anterior.

A análise dos défices e seu financiamento segue o mesmo processo do passo anterior até que se obtenham os fluxos financeiros encerrados e a nova situação da dívida. Com estes dados obtêm-se as projecções que determinam os indicadores fiscais e de sustentabilidade da dívida, que incluem os efeitos das medidas.

A comparação dos resultados da análise inicial da sustentabilidade da dívida com a análise complementar revelará o grau de melhoria da entidade em matéria fiscal, da dívida ou na prestação de serviços.

MATRIZ DE AUTO-AVALIAÇÃO DA GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA: AVALIAÇÕES INICIAIS

ÁREA DE AVALIAÇÃO	GMLP 2005		GMC		GMW		GMS 2005		GMEA 2007		GMV 2009	
	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*
I. Enquadramento Legal e Organizacional	2.2		1.4		1.2		1.4		2.8		3.6	
I.1 Existência de regulamentos para o Sistema Financeiro (Orçamento, Tesouraria, Contabilidade, Crédito Público e Investimentos)	4		3	A	1	A	2	A	4	B	5	BAIXA
I.2 Amplitude e clareza das normas na Unidade de Crédito Público	2		1	A	1	A	2	A	3	M	4	MÉDIA
I.3 Amplitude e qualidade das normas legais para a publicação e a prestação de informações na Unidade de Crédito Público	2		1	A	1	A	1	A	3	M	4	MÉDIA
I.4 Mecanismos de coordenação e avaliação das operações de Crédito Público	2		1	A	2	A	1	M	2	A	4	MÉDIA
I.5 Circulares de informações sobre legislação e implementação que definam claramente os parâmetros de contratação, garantias e serviços da dívida	1		1	A	1	A	1	M	2	A	1	ALTA
II. Planificação e Enquadramento de Políticas	2.6		2.4		2.4		2.4		2.6		3.2	
II.1 Existência de planos e desenvolvimento de médio e longo prazo, participação dos cidadãos	4		4	M	3	B	3	A	4	A	5	ALTA
II.2 Qualidade do Plano Estratégico de Desenvolvimento	3		2	A	3	B	3	M	3	A	4	ALTA
II.3 Regras fiscais e compatibilidade com o quadro fiscal	1		2	M	1	A	2	A	2	A	2	ALTA
II.4 Mecanismos de coordenação	3		2	A	2	A	2	M	2	M	2	ALTA
II.5 Grau de implementação dos planos de desenvolvimento	2		2	A	3	B	2	M	2	A	3	ALTA
III. Organização Administrativa e Recursos Humanos (Unidade de Crédito Público)	3.2		1		1.2		1.8		2		2.6	
III.1 Organigrama, funções, processos, procedimentos e fluxos de informação	3		1	A	1	A	2	A	3	M	3	ALTA
III.2 Quantidade adequada de quadros e atribuição de funções	2		1	A	2	M	2	M	2	A	3	ALTA
III.3 Classificação, experiência e nível de capacitação dos quadros para todas as funções da Unidade de Crédito Público	4		1	A	1	A	3	A	2	A	1	ALTA
III.4 Ambiente laboral da Unidade de Crédito Público	4		1	A	1	A	1	M	2	M	3	MÉDIA
III.5 Planos adequados para a avaliação dos quadros, planos de desenvolvimento e capacidade prática operativa	3		1	A	1	M	1	M	1	A	3	MÉDIA
IV. Situação dos Sistemas de Administração Financeira	4.2		3.6		1		2.2		2.4		2.6	
IV.1 Sistema de Orçamento	5		5	B	1	A	3	M	4	M	4	MÉDIA
IV.2 Sistema de Investimentos Públicos	3		3	M	1	A	3	M	2	A	3	ALTA
IV.3 Sistema de Tesouraria (para Receitas)	5		4	M	1	A	1	A	2	A	1	MÉDIA
IV.4 Sistema de Tesouraria (Despesas e Fluxo de Caixa)	4		2	B	1	A	1	A	1	A	1	MÉDIA
IV.5 Sistema de Contabilidade	4		4	B	1	A	3	B	3	M	4	MÉDIA
V. Administração da Dívida e dos Riscos	3.4		2.8		2.75		1.25		2.8		2	
V.1 Registo, situação da dívida e harmonização	4		4	B	5	B	1	M	4	B	2	MÉDIA
V.2 Sistema informatizado de administração da dívida	3		3	A	4	B	1	A	2	A	1	MÉDIA
V.3 Programação e serviço da dívida	5		3	M	1	A	2	M	3	M	3	MÉDIA
V.4 Análise do Portfólio	3		2	A	1	A	1	M	3	M	2	MÉDIA
V.5 Análise dos riscos do portfólio	2		2	A	1	A	2	M	2	A	2	MÉDIA
VI. Novos Financiamentos e Renegociação	3		1.8		3		1.8		2.2		1.6	
VI.1 Normas e Procedimentos	4		1	A	1	A	1	B	1	A	1	MÉDIA
VI.2 Programa de novos financiamentos anuais e requisitos de financiamento de médio e longo prazo	4		1	A	3	M	2	A	3	M	1	MÉDIA

	ÁREA DE AVALIAÇÃO	GMLP 2005		GMC		GMW		GMS 2005		GMEA 2007		GMV 2009	
		CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*	CLASF.	PRIOR*
VI.3	Análise e gestão de novos financiamentos	2		2	A	4	B	2	M	2	A	2	MÉDIA
VI.4	Análise operativa de novo endividamento e renegociação	3		3	A	3	M	2	M	3	M	2	MÉDIA
VI.5	Mobilização	2		2	A	4	B	2	M	2	B	2	MÉDIA
VII.	Elaboração e Análise de Fluxos Financeiros	2		2.8		3		1.8		2.4		1.8	
VII.1	Disponibilidade de informações	3		4	B	5		1	B	4	B	3	MÉDIA
VII.2	Conhecimento e procedimentos de elaboração de um fluxo financeiro	4		5	B	5		2	A	2	A	2	MÉDIA
VII.3	Metodologia e sistema de projecção de fluxos financeiros	1		2	A	1	A	2	M	2	A	1	MÉDIA
VII.4	Qualidade das projecções	1		2	A	1	A	2	M	2	A	1	MÉDIA
VII.5	Coordenação e utilização	1		1	A	3	B	2	M	2	A	2	MÉDIA
VIII.	Análise e Estratégia da Dívida e dos Novos Financiamentos	2.8		1.6		2.25		1.4		1.8		1.4	
VIII.1	Eficácia na coordenação	1		2	A	4	B	2	A	2	A	3	MÉDIA
VIII.2	Instrumentos para conceber a estratégia	3		1	A	1	A	1	A	2	A	1	MÉDIA
VIII.3	Capacidade para conceber e actualizar a estratégia	3		1	A	3	M	1	A	3	M	1	MÉDIA
VIII.4	Qualidade do documento de estratégia	3		2	A	1	A	2	A	1	A	1	MÉDIA
VIII.5	Capacidade de implementação	4		2	A			1	A	1	A	1	MÉDIA
IX	Análise Fiscal	2.4		2.4		2.4		1.4		1.8		2	
IX.1	Unidade de análise fiscal	1		1	A	1	A	1	A	1	A	2	MÉDIA
IX.2	Análise do fluxo financeiro	2		2	A	3	M	1	A	2	A	2	MÉDIA
IX.3	Utilização e análise de informações de fontes externas	2		2	A	4	B	1	A	3	A	1	ALTA
IX.4	Determinação da capacidade de prestação de serviços e contribuição para a redução da pobreza	3		4	M	1	A	2	B	1	A	3	MÉDIA
IX.5	Capacidade para analisar, propor políticas fiscais	4		3	A	3	M	2	A	2	A	2	MÉDIA
X.	Acompanhamento, avaliação e controlo da gestão da dívida e dos novos financiamentos	3.4		2.2		2.8		1.6		1.6		1.4	
X.1	Insumos para o acompanhamento, a avaliação e o controlo: informações que qualidade e fluxos de informações adequadas	4		2	A	3	M	1	A	3	A	2	MÉDIA
X.2	Coordenação no acompanhamento e avaliação	4		2	A	3	M	2	A	1	A	2	MÉDIA
X.3	Análise dos resultados da gestão da dívida	2		2	A	3	M	2	A	1	M	1	MÉDIA
X.4	Auditorias internas e externas da gestão da dívida	4		4	M	1	A	1	A	1	M	1	MÉDIA
X.5	Auto-avaliação da gestão da dívida	3		1	A	4	M	2	B	2	M	1	BAIXA
XI.	Transparência e Apoio Político das Autoridades à Gestão da Dívida	3		2.2		2.2		1.8		1.6		1.2	
XI.1	Divulgação externa das informações, interacção e debate com a comunidade	2		4	M	3	B	2	B	2	A	1	MÉDIA
XI.2	Importância da gestão da dívida no Governo Subnacional	2		2	A	2	A	2	B	2	M	1	BAIXA
XI.3	Implementação das recomendações da estratégia da dívida e sustentabilidade fiscal	4		1	A	1	A	1	A	1	A	1	MÉDIA
XI.4	Implementação de recomendações sobre fortalecimento de capacidades	3		1	A	2	A	2	A	1	A	1	MÉDIA
XI.5	Compromisso face a utilizar a capacidade de técnicos do Governo Subnacional	4		3	A	3	B	2	A	2	A	2	MÉDIA
	Média Geral	2.93		2.20		2.20		1.71		2.18		2.13	

Fonte: Auto-avaliações empreendidas em seminários subnacionais no âmbito do PFC GS.

Notas:

* Prioridades: Baixa (B); Média (M); Alta (A).

MATRIZ DE AUTO-AVALIAÇÃO DA GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA EVOLUÇÃO EM DOIS CASOS SELECIONADOS

	ÁREA DE AVALIAÇÃO	GMLP 2005		GMLP 2007		GMEA 2007		GMLP 2009	
		CLASF.	CLASF.	CLASF.	CLASF.	CLASF.	CLASF.	CLASF.	CLASF.
I.	Enquadramento Legal e Organizacional								
I.1	Existência de regulamentos para o Sistema Financeiro (Orçamento, Tesouraria, Contabilidade, Crédito Público e Investimentos)	4	5	5	4	4	4	4	4
I.2	Amplitude e clareza das normas na Unidade de Crédito Público	2	5	5	3	3	3	4	4
I.3	Amplitude e qualidade das normas legais para a publicação e a prestação de informações na Unidade de Crédito Público	2	4	4	3	3	3	4	4
I.4	Mecanismos de coordenação e avaliação das operações de Crédito Público	2	2	2	2	2	2	3	3
I.5	Circulares de informações sobre legislação e implementação que definam claramente os parâmetros de contratação, garantias e serviços da dívida	1	3	3	2	2	2	3	3
II.	Planificação e Enquadramento de Políticas								
II.1	Existência de planos e desenvolvimento de médio e longo prazo, participação dos cidadãos	4	5	5	4	4	4	4	4
II.2	Qualidade do Plano Estratégico de Desenvolvimento	3	5	5	3	3	3	3	3
II.3	Regras fiscais e compatibilidade com o quadro fiscal	1	3	3	2	2	2	3	3
II.4	Mecanismos de coordenação	3	5	5	2	2	2	3	3
II.5	Grau de implementação dos planos de desenvolvimento	2	3	3	2	2	2	3	3
III.	Organização Administrativa e Recursos Humanos (Unidade de Crédito Público)								
III.1	Organigrama, funções, processos, procedimentos e fluxos de informação	3	4	4	3	3	2	2	2
III.2	Quantidade adequada de quadros e atribuição de funções	2	3	3	2	2	2	1	1
III.3	Classificação, experiência e nível de capacitação dos quadros para todas as funções da Unidade de Crédito Público	4	4	4	2	2	2	3	3
III.4	Ambiente laboral da Unidade de Crédito Público	4	5	5	2	2	2	4	4
III.5	Planos adequados para a avaliação dos quadros, planos de desenvolvimento e capacidade prática operativa	3	4	4	1	1	1	2	2
IV.	Situação dos Sistemas de Administração Financeira								
IV.1	Sistema de Orçamento	5	5	5	4	4	4	4	4
IV.2	Sistema de Investimentos Públicos	3	3	3	2	2	2	4	4
IV.3	Sistema de Tesouraria (para Receitas)	5	5	5	2	2	2	3	3
IV.4	Sistema de Tesouraria (Despesas e Fluxo de Caixa)	4	5	5	1	1	1	4	4
IV.5	Sistema de Contabilidade	4	5	5	3	3	3	3	3
V.	Administração da Dívida e dos Riscos								
V.1	Registo, situação da dívida e harmonização	4	4	4	4	4	4	4	4
V.2	Sistema informatizado de administração da dívida	3	3	3	2	2	2	3	3
V.3	Programação e serviço da dívida	5	5	5	3	3	3	3	3
V.4	Análise do Portfolio	3	5	5	3	3	3	3	3
V.5	Análise dos riscos do portfolio	2	5	5	2	2	2	3	3
VI.	Novos Financiamentos e Renegociação								
VI.1	Normas e Procedimentos	4	4	4	1	1	1	2	2
VI.2	Programa de novos financiamentos anuais e requisitos de financiamento de médio e longo prazo	4	4	4	3	3	3	3	3

	ÁREA DE AVALIAÇÃO	GMLP 2005	GMLP 2007	GMEA 2007	GMLP 2009
		CLASF.	CLASF.	CLASF.	CLASF.
VI.3	Análise e gestão de novos financiamentos	2	5	2	3
VI.4	Análise operativa de novo endividamento e renegociação	3	5	3	3
VI.5	Mobilização	2	5	2	2
VII.	Elaboração e Análise de Fluxos Financeiros	2.0	2.4	2.4	3.8
VII.1	Disponibilidade de informações	3	3	4	4
VII.2	Conhecimento e procedimentos de elaboração de um fluxo financeiro	4	5	2	4
VII.3	Metodologia e sistema de projecção de fluxos financeiros	1	2	2	4
VII.4	Qualidade das projecções	1	1	2	3
VII.5	Coordenação e utilização	1	1	2	4
VIII.	Análise e Estratégia da Dívida e dos Novos Financiamentos	2.8	3.4	1.8	2.4
VIII.1	Eficácia na coordenação	1	2	2	2
VIII.2	Instrumentos para conceber a estratégia	3	2	2	2
VIII.3	Capacidade para conceber e actualizar a estratégia	3	3	3	3
VIII.4	Qualidade do documento de estratégia	3	5	1	3
VIII.5	Capacidade de implementação	4	5	1	2
IX	Análise Fiscal	2.4	4.8	1.8	2.0
IX.1	Unidade de análise fiscal	1	5	1	1
IX.2	Análise do fluxo financeiro	2	4	2	2
IX.3	Utilização e análise de informações de fontes externas	2	5	3	3
IX.4	Determinação da capacidade de prestação de serviços e contribuição para a redução da pobreza	3	5	1	1
IX.5	Capacidade para analisar, propor políticas fiscais	4	5	2	3
X.	Acompanhamento, avaliação e controlo da gestão da dívida e dos novos financiamentos	3.4	4.0	1.6	2.6
X.1	Insumos para o acompanhamento, a avaliação e o controlo: informações que qualidade e fluxos de informações adequadas	4	4	3	3
X.2	Coordenação no acompanhamento e avaliação	4	3	1	4
X.3	Análise dos resultados da gestão da dívida	2	5	1	2
X.4	Auditorias internas e externas da gestão da dívida	4	3	1	2
X.5	Auto-avaliação da gestão da dívida	3	5	2	2
XI.	Transparência e Apoio Político das Autoridades à Gestão da Dívida	3.0	4.2	1.6	2.2
XI.1	Divulgação externa das informações; interacção e debate com a comunidade	2	5	2	2
XI.2	Importância da gestão da dívida no Governo Subnacional	2	4	2	3
XI.3	Implementação das recomendações da estratégia da dívida e sustentabilidade fiscal	4	4	1	2
XI.4	Implementação de recomendações sobre fortalecimento de capacidades	3	3	1	2
XI.5	Compromisso face a utilizar a capacidade de técnicos do Governo Subnacional	4	5	2	2
	Média Geral	2.93	4.04	2.18	2.87

Fonte: Auto-avaliações empreendidas em seminários subnacionais no âmbito do PFC GS.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. PREM Sector Studies Série 21491. Setembro.

Bevilaqua, A. (2002). *State Government Bailouts in Brazil*. Research Network Working paper #R-441. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CEPAL (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Série Política Fiscal No. 44.

____ (2003). *Una Evaluación de los Procesos de Descentralización Fiscal*. Documentos apresentados no XV Seminário de Política Fiscal. Serie Seminários e Conferências No. 32.

Coronado J. (2000). *Enfoque para Planes de Readecuación Financiera*. Actualizado em 2005. Mimeo

Echavarría J. et al. (2002). *Decentralization and Bailouts in Colombia*. Research Network Working paper #R-442. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Fundo Monetário Internacional (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*. Actualizado em Junho de 2002. Capítulo 7. Pp 143. Washington, DC.

Hernandez F. et al. (2002). *Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem*. Research Network Working paper #R-467. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Lanchovichina E. y Lili Liu (2008). *Subnational Fiscal Sustainability Analysis*. PREM Notes No. 117. Banco Mundial.

Lane T. (1993). *Market Discipline*. Staff Papers, Fundo Monetário Internacional, Vol. 40 (Março).

Nicolini, J. et al. (2002). *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. Research Network Working paper #R-447.

Plekhanov A. y R. Singh (2007). *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*. Staff Papers, Fundo Monetário Internacional, Vol. 53 No. 3.

Ter-Minassian T. (1997a). *Decentralization and Macroeconomic Management*. IMF Working paper WP/97/155. Novembro. Washington, DC.

____ (1997b). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fundo Monetário Internacional. Washington, DC.

SÉRIE DE PUBLICAÇÕES DA DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Todas as publicações também estão disponíveis em francês, português e espanhol

1. Programa de Fortalecimento das Capacidades de Análise e Estratégia da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados
2. Implementando a Iniciativa PPME Reforçada: Aspectos-Chave para Governos PPME
3. O Clube de Paris
4. Conversões da Dívida: Um Resumo
5. Aspectos-Chave para Análise da Sustentabilidade da Dívida Interna
6. Necessidades de Capacitação dos PPME
7. Dívida Externa do Sector Privado: Aspectos e Desafios Chaves para a Monitoria
8. Aspectos Analíticos Chave para o Financiamento Externo Público
9. A Modelação da Redução da Pobreza
10. Avaliando a Capacidade de Gestão da Dívida: a Metodologia do PFC PPME
11. Negociando a Redução da Dívida Durante e Após a Iniciativa PPME

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE CAPITALS PRIVADOS ESTRANGEIROS (PFC CPE)

1. Fluxos de Capitais Privados para Países de Baixa Renda: Lidando com Altos e Baixo
2. Monitorizando e Analisando o Investimento Privado: Como desenvolver instituições sustentáveis (só disponível em francês e espanhol)
3. Dívida Externa do Sector Privado: Aspectos e Desafios Chave para a Monitoria (só disponível em francês e espanhol)
4. Fluxos de Capitais Privados Intra-Regionais na África Oriental e Austral (só disponível em espanhol)
5. Fluxos de Capitais Privados para Países de Baixa Renda: Percepção e Realidade (só disponível em francês e espanhol)

OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO SOBRE O PFC PPME E O PFC CPE:

Websites

Para ver e descarregar publicações e outros documentos de trabalho queira ir para

<http://www.hipc-cbp.org>

<http://www.fpc-cbp.org>

Estes sítios também contêm notícias, descrição das actividades e dos eventos do programa e muitos documentos de referência tais como material de formação e recursos técnicos.

Boletim Informativo

Boletim informativo trimestral conjunto do PFC PPME e do PFC CPE, que o põe a par de recentes iniciativas relacionadas com dívida, ajuda e fluxos de capitais privados e do recente trabalho dos seus programas.

Para assinar, queira enviar os seus contactos completos para **mail@dri.org.uk**

Actualização

Circulares electrónicas do PFC PPME e do PFC CPE são distribuídas de seis em seis semanas fornecendo uma actualização rápida *online* de iniciativas, trabalho e outros documentos interessantes.

Para receber estes *emails*, queira enviar os seus contactos completos para **mail@dri.org.uk**

Cópias destas publicações podem ser obtidas de:

Debt Relief International

4th Floor, Lector Court
151-153 Farringdon Road
Londres EC1R 3AF
Reino Unido

Telefone +44 (0)20 7278 0022

Fax +44 (0)20 7278 8622

E-mail publications@dri.org.uk

Sustentabilidade das Finanças em Governos Subnacionais

Debt Relief International, Londres

www.development-finance.org

www.hipc-cbp.org