

## Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin) – Breve resenha e perspetivação futura

DSCI\*

### Resumo

Entre 2007 e 2009 o Ministério das Finanças português assinou Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin) com os Ministérios das Finanças dos cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Em final de 2011 está previsto terminarem três PICATFin, pelo que, dada a experiência acumulada dos 4-5 anos dos PICATFin, o balanço dos seus “pontos fortes e fracos” e as restrições da atual conjuntura a nível do MF, considera-se ser este o momento adequado para se proceder a uma reflexão sobre o futuro dos PICATFin.

**Palavras-Chave:** *Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), Programas Integrados de Cooperação (PIC).*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E  
 RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
 MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
 Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º  
 1100 – 278 LISBOA  
[www.gpearl.min-financas.pt](http://www.gpearl.min-financas.pt)

\*Direcção de Serviços de Cooperação e Instituições. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as da instituição que representam. Todos os erros e omissões são da responsabilidade dos mesmos.

### Introdução

Os Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin) têm cerca de 5 anos de existência, tendo o Ministério das Finanças português (MF), entre os anos de 2007 e 2009, assinado este tipo de programas com os Ministérios das Finanças dos cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Uma proposta de PICATFin com Timor-Leste foi elaborada em 2010, na sequência da assinatura de um Memorando de Entendimento para a Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas em setembro de 2009. Todavia, em virtude de restrições a nível orçamental e de recursos humanos do MF, bem como do fator distância, o mesmo não chegou a ter despacho do anterior Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças (GMEF), pelo que nunca chegou a entrar em execução.

### I. Enquadramento

Previamente à apresentação do ponto de situação dos PICATFin, atualmente em execução, importa referir o contexto em que surge este tipo de programas.

No contexto internacional, as fragilidades ao nível da governação, apontadas em diversos relatórios internacionais como um dos principais obstáculos à concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), levaram à mobilização de recursos para esse efeito, tendo-se este tornado um tema central da agenda internacional. Sistemas orçamentais eficientes e justos são cruciais para a promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo, redução da pobreza, boa governação e consolidação do Estado.

No contexto nacional, as questões da governação têm também sido, nos últimos anos, uma das preocupações da cooperação portuguesa. O documento “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa”<sup>1</sup> identifica a “Boa Governação, Participação e Democracia” como uma das prioridades sectoriais. Como referido no documento “[a] boa governação é essencial para o desenvolvimento sustentável. Políticas económicas e instituições democráticas sólidas, que respondem às necessidades das pessoas, bem como melhorias de infraestruturas, constituem a base para o crescimento económico sustentado, a erradicação da pobreza e a criação de emprego.”

Consequentemente, e respeitando os compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de harmonização, alinhamento e apropriação (*ownership*) da ajuda, o MF criou, em 2007, os Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), a serem estabelecidos com os Ministérios das Finanças dos países alvo da cooperação portuguesa, tendo em vista apoiar os processos de reforma em curso ao nível da administração financeira do Estado e contribuir para o reforço da capacidade institucional dos serviços e técnicos dos mesmos.

## II. Os PICATFin

A cooperação técnica entre o MF e os Ministérios das Finanças dos países alvo da cooperação portuguesa, designadamente, países de língua oficial portuguesa, era já uma prática anterior à conceção e elaboração dos PICATFin, só que programada e executada de forma avulsa, não tendo, por vezes, os efeitos pretendidos, em parte como resultado da ausência de coordenação.

Os PICATFin ao serem programas integrados, de carácter plurianual (3-4 anos), são instrumentos disciplinadores e de planeamento da cooperação institucional bilateral na área das finanças públicas, evitando assim a realização de ações avulsas e propiciando um maior acompanhamento do conteúdo técnico e um maior controlo orçamental. Estes programas centram-se nas prioridades estratégicas definidas pelo país parceiro (beneficiário) e possuem objetivos específicos, como sejam: (i) o apoio à organização dos serviços e a definição de procedimentos; (ii) o reforço do enquadramento legal existente e a elaboração e implementação de legislação estruturante para a consolidação da Administração Pública e do Estado de Direito; e (iii) as reformas orçamentais.

O reforço da capacidade dos organismos e recursos humanos dos Ministérios das Finanças dos países parceiros é conseguido mediante a transferência de experiências e conhecimentos técnicos especializados na área da gestão das finanças públicas, recorrendo, para tal, às vantagens comparativas que a cooperação portuguesa pode oferecer neste domínio. Duas dessas vantagens que importa referir, desde logo, é o facto de a língua ser a mesma e dos quadros jurídicos nacionais, na domínio das finanças públicas, serem muito idênticos ao português, exatamente por nele terem a sua origem.

Os PICATFin podem incluir ações de formação e de assistência técnica, visitas de estudo, seminários, consultorias, trocas de informação ou outras ações que venham a ser consideradas adequadas, sendo, na sua quase totalidade ações de curta duração<sup>2</sup>. Entre as áreas potencialmente elegíveis encontram-se as decorrentes de funções tradicionalmente a cargo dos Ministérios das Finanças, designadamente: alfândegas, impostos, tesouro, património,

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 24 de Novembro de 2005; Documento do MNE-IPAD, fevereiro 2006.

<sup>2</sup> Por ações de curta duração entendem-se ações com uma duração inferior a 90 dias. A maioria das ações dos PICATFin têm uma duração de cerca de 1-2 semanas.

orçamento, dívida pública, estudos e planeamento, inspeção, informática e administração pública, embora as mais procuradas visem as alfândegas, impostos, orçamento e inspeção de finanças.<sup>3</sup>

### III. Os PICATfin como parte integrante dos PIC

Os PICATfin são parte integrante dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) que, no caso português, estão a cargo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, mais concretamente do antigo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)<sup>4</sup>; atual Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.<sup>5</sup>

Segundo o documento “Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) 2007-2009”<sup>6</sup>, os PIC “*por país devem estar compatíveis com o Consenso Europeu em matéria de ajuda ao desenvolvimento. (...) deverão ter como principal objectivo a erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, incluindo a persecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), assim como a promoção da democracia, boa governação e respeito pelos direitos humanos.*”.

Os PIC regem-se pelas orientações estratégicas definidas pelas autoridades dos países parceiros, razão pela qual têm geralmente um horizonte temporal alargado, e desenvolvem-se ao longo das seguintes fases: conceção, programação, execução, acompanhamento e encerramento/avaliação.



Considerando os seis países de língua oficial portuguesa, e de acordo com informação veiculada recentemente pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, o novo ciclo dos PIC será o seguinte:

<sup>3</sup> No âmbito dos Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica (PICAT) entre Ministérios das Finanças, uma menção deverá ser feita ao PICAT Aduaneiro e ao PICAT Inspeção Geral de Finanças. São programas de âmbito multilateral (e não bilateral, como os PICATFin) que abrangem os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A cooperação multilateral entre as Alfândegas da CPLP teve início em 1983, na sequência da I Conferência de Diretores-Gerais das Alfândegas dos Países da CPLP que decorreu em Lisboa. A cooperação entre as Alfândegas dos países membros daquela Comunidade foi evoluindo progressivamente, passando de ações casuísticas a um Programa Integrado, composto por ações de cooperação e assistência técnica em diversas matérias das alfândegas, sendo elaborado com base nas necessidades apresentadas pelas diversas Administrações Aduaneiras. Assim, em 2004 teve início o PICAT I, aprovado para o período 2004-2006. Posteriormente foi aprovado o PICAT II para o período 2007-2009, estando atualmente a decorrer o PICAT III, que compreende o período 2010-2012. A ex-Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAEIC) detém, desde 1983, o Secretariado Permanente da CPLP no que se refere aos assuntos aduaneiros.

No caso do PICAT na área das Inspeções Gerais de Finanças, no decorrer da I Conferência Anual de Inspetores-Gerais do Estado e de Finanças da CPLP, que se realizou em Lisboa em novembro de 2008, os participantes acordaram entre si a realização anual desta Conferência, com o objetivo de debater estratégias, trocar experiências e boas práticas, bem como, desenvolver alguns projetos/ações que fomentem a cooperação técnica entre aquelas instituições de uma forma mais próxima e duradoura. Anualmente o PICAT IGF traduz-se na realização da Conferência de Inspetores-Gerais do Estado e de Finanças da CPLP, tendo já decorrido no Brasil (2009), Angola (2010) e Cabo Verde (2011).

Nos dois PICAT, Angola e Brasil autofinanciam-se, cabendo a Portugal (através do GPEARI) o financiamento das despesas de deslocação e estada dos restantes países membros. As tarefas relacionadas com a logística, como sejam as viagens e alojamentos dos representantes financiados por Portugal, cabem igualmente ao GPEARI, desde o início, no caso do PICAT IGF, e desde agosto de 2011, no caso do PICAT Aduaneiro (anteriormente estas eram asseguradas pela ex-DGAEIC).

<sup>4</sup> Entidade coordenadora das atividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participam na execução da política de cooperação portuguesa.

<sup>5</sup> A título meramente informativo, refira-se que, atualmente, os únicos ministérios que têm programas de cooperação bilateral que não são cofinanciados pelo ex-IPAD são: Finanças, Defesa Nacional e Solidariedade e Segurança Social.

<sup>6</sup> MNE-IPAD, outubro 2006.

Tabela 1 - Programas Indicativos de Cooperação (PIC)

	Ciclo atual	Novo ciclo <sup>7</sup>
PIC Angola	2007-2010	2011-2013
PIC Cabo Verde	2008-2011	2012-2016
PIC Guiné-Bissau	2008-2011	2011-2013
PIC Moçambique	2007-2010 (prolongado + 1 ano)	2011-2014
PIC São Tomé e Príncipe	2008-2011	N.d.
PIC Timor-Leste	2007-2010	2011-2013

#### IV. Ponto de situação dos PICATFin

O PICATFin com um determinado país parceiro, ao ser um programa sectorial do PIC com esse país, deverá ter o mesmo horizonte temporal que este. O GPEARI, como organismo coordenador e financiador dos PICATFin, no âmbito das suas atribuições em matéria de coordenação de programas de cooperação e assistência técnica internacional do MF, tem vindo a fazer um esforço de alinhar o período de implementação dos PICATFin com os PIC respetivos<sup>8</sup>.

Para além do GPEARI, os PICATFin envolvem outros intervenientes. Destes destacam-se: os organismos do MF que, em conjunto com o GPEARI, asseguram as diversas etapas do processo, mais concretamente na pessoa do ponto focal e/ou dos peritos que asseguram a execução das ações; os gestores dos Programas que, reportando ao GPEARI, são responsáveis locais pela implementação dos PICATFin, pela coordenação com outros doadores bilaterais e multilaterais e pelo apoio no terreno aos peritos portugueses que se deslocam para executarem as ações; os organismos homólogos do Ministério das Finanças dos países parceiros; o coordenador no país parceiro, indicado pelo Ministério das Finanças homólogo; conselheiros/adidos da cooperação das Embaixadas de Portugal nos países parceiros, enquanto mediadores da articulação com os PIC; o ex-IPAD (atual Camões – Instituto da Cooperação e da Língua), enquanto entidade coordenadora da Cooperação, responsável pela elaboração do PIC e entidade recetora do apuramento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento do MF<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Relativamente ao novo ciclo dos PIC, segundo informação recente, não pública, do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, os quatro já elaborados (Moçambique, Guiné-Bissau, Timor-Leste e Angola) estão a ser modificados com vista incorporar uma nova metodologia decorrente de orientações da atual tutela. O PIC com Moçambique é aquele cujo processo se considera como mais avançado, tendo o novo texto sido entregue pelo MENE ao MNE de Moçambique aquando da I Cimeira Luso-Moçambicana, estando de momento a aguardar a reação das autoridades moçambicanas. Os PIC com a Guiné-Bissau, Angola e Timor-Leste, cujo período proposto é 2011-2013, foram recentemente enviados ao ex-IPAD para elaboração de texto, segundo a nova metodologia de Programa “bandeira”. Relativamente ao PIC com Cabo Verde, o documento está a ser elaborado e ir-se-á propor o período de 2012-2016 por forma a alinhar com a nova Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza de Cabo Verde. O PIC com São Tomé e Príncipe está em início de análise, não havendo ainda proposta de período temporal.

<sup>8</sup> Refira-se ainda que o GPEARI, enquanto organismo coordenador e financiador dos PICATFin, executa as tarefas de logística subjacentes às ações dos PICATFin, designadamente as relacionadas com viagens, alojamento, pagamento de ajudas de custo e suplementos e reembolsos de despesas (vistos, consulta do viajante, medicação, etc.). A título informativo, uma vez que as ações de cooperação técnica bilateral do MF têm uma natureza semelhante às do Ministério da Administração Interna, que são cofinanciadas pelo ex-IPAD, foi efetuada uma consulta informal por forma a averiguar quais os procedimentos praticados. Apesar do ex-IPAD ser a entidade responsável pelo pagamento das viagens, alojamento e ajudas de custo dos agentes da cooperação do MAI e despesas associadas, todo o processo administrativo e de logística continua a ser efetuado pelo MAI.

<sup>9</sup> Veja-se Manual de procedimentos – Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), DRB/DSCI/GPEARI, dezembro 2008.

Conforme referido anteriormente, até ao momento foram assinados Programas com os cinco países africanos lusófonos. Nas tabelas que se seguem apresenta-se a situação resumida de cada um deles.

**Tabela 2 – PICATFin**

	<b>Horizonte temporal</b>
ANGOLA	2007-2010 + Adenda: 2011
GUINÉ-BISSAU	2008-2010
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	2008-2011
CABO VERDE	2008-2011
MOÇAMBIQUE	2009-2012

Com base nas mesmas importa referir o seguinte:

- Os PICATfin, embora sejam programas técnicos, elaborados e executados por organismos dos Ministérios das Finanças de Portugal e do país parceiro, têm uma componente e conotação política não desprezível, uma vez que são assinados pelos respetivos Ministros das Finanças ou, na ausência destes, pelo governante imediatamente abaixo destes, em termos hierárquicos. No caso do país parceiro, por vezes, não só está envolvido o Ministro das Finanças, como o próprio Primeiro-ministro e/ou Presidente;
- Apesar da relativa “boa” execução dos programas, em termos globais, é notória a grande multiplicidade de áreas de intervenção dos Programas (excetuando-se talvez o PICATFin com Angola) e, dentro de cada área, o relativo elevado número de ações, o que se traduz em programas que se podem considerar sobredimensionados face ao período temporal que cobrem. Um elevado ritmo de execução não é benéfico nem para os recetores, nem para os executores; os quais, no caso destes últimos, há a considerar também a questão orçamental.

Tabela 3 – Quadro resumo dos PICATFin

## Ponto de situação dos PICATFin em execução

País	Programa	Data de assinatura	Intervenientes na assinatura	Avaliação Intercalar	N.º total de ações previstas *	N.º total de ações executadas	Execução %	Custo total previsto	Executado a 30-06-2011	Gestor no terreno	Observações
Angola	Inicial	23-02-2007	PT - SETF AO - Vice MF	novembro 2010	164	113	68,9%	2,6 MEUR (50% a suportar por cada país)	2,2 MEUR (1,1 MEUR)	Dulce Almeida (novembro 2007 - outubro 2009/origem: em mobilidade, vinda da DGTF-MF); Helena Vantache (janeiro 2010 - dezembro 2011/origem: GPEARI-MF)	Inicialmente com conclusão prevista para 2010, a sua execução foi prorrogada até ao final de 2011, conforme adenda assinada em maio de 2011.
	Revisão	17-07-2008 29-06-2009	PT - MEF AO - MF								
	Adenda	20-05-2011	PT - SEAF AO - SET		36	20	55,6%				
Guiné Bissau	Inicial	17-10-2008	PT - MEF GB - MF		191	116	60,7%	1,5 MEUR	0,8 MEUR	Mário Senra (julho 2008 - junho 2010/origem: GPEARI-MF). De momento não tem gestor(a)	Apesar do seu horizonte temporal ter terminado no final de 2010, continuaram a ser executadas ações em 2011, embora em número reduzido. Todavia, não chegou a ser proposta ou negociada qualquer adenda que visasse a sua prorrogação. A ausência de Gestor no local originou praticamente uma paragem na execução do Programa a partir de julho de 2010.
São Tomé Príncipe	Inicial	22-04-2008	PT - MEF STP - MPF	novembro 2009	187	156	83,4%	1,5 MEUR	1,2 MEUR	Luís Saramago (? 2008 - dezembro 2009/origem: DRI-Banco de Portugal); Luís Quintaneiro (fevereiro 2010 - maio 2012/origem: DRI-Banco de Portugal)	O Gestor no terreno é simultaneamente Conselheiro do Ministro das Finanças e da Cooperação
	Adenda	15-07-2008									
	Revisão	13-11-2009									
Cabo Verde	Inicial	31-01-2008	PT - MEF CV - MF	fevereiro 2010	238	168	70,6%	1,5 MEUR	0,7 MEUR	Nunca teve gestor(a)	A não existência de gestor no terreno deveu-se ao facto de as 2 partes terem considerado que essa função poderia ser exercida pela Chefe de Gabinete da Ministra das Finanças de Cabo Verde. Todavia, a mudança de CG "perturbou" a execução do programa, originando algum abrandamento não explicado por factores que tivessem a ver com Portugal.
	Revisão	05-02-2010									
Moçambique	Inicial	29-06-2009	PT - MEF MOZ - MF		134	68	50,7%	1,5 MEUR	0,6 MEUR	Beatriz Teixeira (setembro 2009 - novembro 2010/origem: GPEARI-MF). Lurdes Tavares (desde abril 2011/origem: IGF-MF)	Encontra-se em execução, embora entre novembro de 2010 e abril de 2011 o ritmo de execução tenha baixado substancialmente na sequência da ausência de Gestor.
Timor Leste	--	--	--	--	--	--	--	1,4 MEUR	--	--	Foi desenhado em março de 2010, não tendo existido decisão a nível político quanto à sua efetiva implementação.

Fonte: DSCI/GPEARI.

\* Contempla ações anuladas e novas ações introduzidas, por acordo das partes, ao longo do período de implementação dos Programas.

## Policy Paper 07/2011 • Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica (PICATFin) – Breve Resenha e Perspetiva Futura

Tabelas 4 - Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin)

**Angola**  
2007-2010/2011

Execução Física a 31 de Dezembro 2011

Áreas de intervenção	TOTAL 2007/2010			ADENDA 2011		
	Ações previstas	Ações executadas	Execução (%)	Ações previstas	Ações executadas	Execução (%)
Património do Estado	34	22	64,7%	7	3	42,9%
Impostos	42	16	38,1%	16	8	50,0%
Alfândegas	40	33	82,5%	7	6	85,7%
Contabilidade Pública	1	1	100,0%			
Inspeção Geral de Finanças	30	28	93,3%	2	2	100,0%
Tecnologias de Informação	10	4	40,0%	2	0	0,0%
Relações Internacionais						
Gestão e avaliação	7	9	128,6%	2	1	50,0%
<b>TOTAL</b>	<b>164</b>	<b>113</b>	<b>68,9%</b>	<b>36</b>	<b>20</b>	<b>55,6%</b>

**Guiné-Bissau**  
2008 - 2010\*

Execução Física a 31 de Dezembro 2011

Áreas de intervenção	Ações previstas (2008-2010)**	Ações executadas	Execução (%)
Administração Pública	10	11	110,0%
Alfândegas	50	35	70,0%
Assessoria Jurídica	7	6	85,7%
Conjuntura e Previsão	2	2	100,0%
Formação de Formadores	2	1	50,0%
Informática	11	8	72,7%
Impostos	27	5	18,5%
Orçamento	19	10	52,6%
Secretaria Geral	18	8	44,4%
Seguros	11	3	27,3%
Património	8	2	25,0%
Centro de Formação	4	2	50,0%
Inspeção Geral de Finanças	19	19	100,0%
Gestor	3	4	133,3%
<b>TOTAL</b>	<b>191</b>	<b>116</b>	<b>60,7%</b>

\* Apesar de ter terminado no final de 2010, o prazo de execução foi alargado para 2011, embora, formalmente, a adenda que visava a sua prorrogação não tenha sido negociada.

\*\* Contempla ações anuladas e novas ações introduzidas, por acordo das partes, ao longo do período de implementação do Programa.

**São Tomé e Príncipe**  
2008 - 2011

Execução Física a 31 de Dezembro 2011

Áreas de intervenção	Ações previstas (2008-2011)*	Ações executadas	Execução (%)
Alfândegas	58	54	93,1%
Conselheiro da Ministra e Gestor do PICATFin	2	2	100,0%
Direcção Administrativa e Financeira	5	1	20,0%
Dívida	3	2	66,7%
Equipamento	4	3	75,0%
Formação Permanente de Dirigentes e Funcionários do MF-STP	9	9	100,0%
Impostos	25	22	88,0%
Inspeção Geral de Finanças	29	29	100,0%
Avaliação do Programa	2	1	50,0%
Orçamento	15	13	86,7%
Património do Estado	4	3	75,0%
Planeamento	9	4	44,4%
Relações Internacionais	4	4	100,0%
Sector Empresarial do Estado	3	3	100,0%
Tecnologias de Informação	11	2	18,2%
Tesouraria	4	4	100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>187</b>	<b>156</b>	<b>83,4%</b>

\* Contempla ações anuladas e novas ações introduzidas, por acordo das partes, ao longo do período de implementação do Programa.

Execução Financeira \*

Valor total previsto	Valor executado**	Execução %
1.343.490	1.053.161	78,4%

\* Valores relativos ao financiamento por parte de Portugal

\*\* Valor executado a 30-6-2011

Execução Financeira

Valor total previsto	Valor executado**	Execução %
1.523.108	791.814	52,0%

\*\* Valor executado a 30-6-2011

Execução Financeira

Valor total previsto	Valor executado**	Execução %
1.528.440	1.166.264	76,3%

\*\* Valor executado a 30-6-2011

Refira-se que os valores da execução financeira devem ser lidos com a devida cautela, por motivos que têm a ver com o seu apuramento.  
Fonte: DSCI/GPEARI.

Tabelas 4 (cont.) - Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin)

Cabo Verde  
2008 - 2011

Execução Física a 31 de Dezembro 2011

Áreas de intervenção	Ações previstas (2008-2011) *	Ações executadas	Execução (%)
Administração Pública	13	2	15,4%
Alfândegas	50	40	80,0%
Estudos e Estratégia	7	4	57,1%
Impostos	35	30	85,7%
Inspecção Geral de Finanças	47	46	97,9%
Contabilidade Pública	7	3	42,9%
Orçamento	5	0	0,0%
Planeamento	7	4	57,1%
Património	9	5	55,6%
Serviços de Administração	33	19	57,6%
Tesouro, Tesouraria e Dívida Pública	19	10	52,6%
Gestão e Avaliação do Programa	6	5	83,3%
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>168</b>	<b>70,6%</b>

\* Contempla ações anuladas e novas ações introduzidas, por acordo das partes, ao longo do período de implementação do Programa.

Moçambique  
2009 - 2012

Execução Física a 31 de Dezembro 2011

Áreas de intervenção	Ações previstas (2009-2012)*	Ações executadas	Execução (%)
Gabinete de Estudos	12	2	16,7%
Impostos	15	6	40,0%
Alfândegas	13	9	69,2%
Administração e Recursos Humanos	11	4	36,4%
Inspecção Geral de Finanças	16	12	75,0%
Tesouraria e Dívida Pública	7	3	42,9%
Tesouro e Participações do Estado	6	1	16,7%
Património	4	2	50,0%
Orçamento	11	7	63,6%
Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE/CEDSIF)	19	11	57,9%
Contabilidade Pública	14	7	50,0%
Gestão do Programa	6	4	66,7%
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>68</b>	<b>50,7%</b>

\* Contempla ações anuladas e novas ações introduzidas, por acordo das partes, ao longo do período de implementação do Programa.

Execução Financeira

Valor total previsto	Valor executado**	Execução %
1.518.217	689.679	45,4%

\*\* Valor executado a 30-6-2011

Execução Financeira

Valor total previsto	Valor executado**	Execução %
1.462.058	590.962	40,4%

\*\* Valor executado a 30-6-2011

Refira-se que os valores da execução financeira devem ser lidos com a devida cautela, por motivos que têm a ver com o seu apuramento.  
Fonte: DSC/GPEARI.



## V. Balanço da implementação dos PICATFin: pontos “fortes” e “fracos”

Os 4-5 anos de implementação dos PICATFin nos PALOP permitem-nos efetuar um balanço de “pontos fortes e fracos” associados aos mesmos, que poderá contribuir para perspetivar o futuro e estabelecer um conjunto de recomendações.

### Pontos Fortes

- a. No âmbito da política externa e da cooperação portuguesa, os PICATFin têm vindo a afirmar-se como uma das intervenções sectoriais essenciais ao nível do eixo da “Boa Governação, Participação e Democracia”, considerado, como se referiu atrás, uma das prioridades da cooperação portuguesa inscrita nos PIC.
- b. Os PICATFin têm contribuído para a consolidação das reformas ao nível da administração financeira do Estado e para a estabilidade macroeconómica dos países parceiros, tal facto tem vindo a ser reconhecido por Instituições Financeiras Internacionais (IFI), como o Banco Mundial (BM) e o FMI, dada a melhoria na capacidade de resposta desses países às recomendações dessas Instituições nas áreas cobertas pelos PICATFin.
- c. A partilha de uma língua comum e a existência de uma matriz legislativa e organizacional semelhante constituem inequívocas vantagens comparativas da cooperação portuguesa face a outras. De facto, estes dois aspetos de proximidade potenciam uma maior eficácia das ações de formação e de assistência técnica e a transferência e apropriação de conhecimentos por parte dos seus beneficiários.
- d. Associado às alíneas (b) e (c), refira-se a muito boa apreciação que os recetores das ações de capacitação fazem sobre os peritos nacionais pertencentes a organismos do MF e executores dessas ações, reconhecendo-lhes um elevado nível de *expertise* teórico e prático.
- e. A existência de um modelo de gestão que assenta em três pilares – ponto focal do GPEARI/pontos focais dos organismos do MF/gestor local – tem-se revelado fundamental para uma mais eficaz articulação entre os organismos do MF e os seus homólogos nos Ministérios das Finanças dos países parceiros.
- f. O carácter flexível dos PICATFin para aceitar alterações (face ao inicialmente programado), as quais decorrem da evolução da implementação das reformas em cada país parceiro, constitui uma importante vantagem comparativa deste tipo de programas, face a outros demasiado rígidos de outros doadores.

### Pontos Fracos

- a. Conforme refletido nas tabelas 4, os Programas contemplam demasiadas áreas de intervenção (excetuando-se talvez o PICATFin com Angola) e, dentro de cada área, um relativo grande número de ações, facto que condiciona a absorção e o aprofundamento do apoio disponibilizado e conduz à “diluição” da intervenção do Ministério das Finanças português relativamente a outros que prestam cooperação na área das finanças públicas.
- b. A curta duração da maioria das ações (1-2 semanas) não possibilita o aprofundamento dos conhecimentos por parte dos seus beneficiários, bem como por parte dos peritos do MF, no que concerne às especificidades do contexto onde e em que prestam a ação de cooperação e que influencia os resultados da mesma.

- c. Um cada vez maior número de organismos do MF envolvidos nestes Programas têm vindo a debater-se com a dificuldade em identificar peritos com perfil técnico adequado para ministrar as ações de cooperação, em virtude de os mais experientes terem vindo a reformar-se ou estarem envolvidos em processos internos de reformas. Este facto, mais sentido sobretudo nos dois últimos anos, tem vindo a condicionar a disponibilidade dos peritos do MF para executarem as ações de cooperação, causando dificuldades de calendarização e execução das mesmas, as quais, no caso de alguns países parceiros, são interpretadas como falta de interesse de Portugal, em particular do MF, em prosseguir com este tipo de cooperação<sup>10</sup>.

## VI. Restrições impostas pela atual conjuntura

Previamente a quaisquer considerações/recomendações relativas ao futuro dos PICATfin, é fundamental ter presente um conjunto de restrições que condicionam as mesmas logo à partida. Para além das limitações a nível de recursos humanos, referidas na secção anterior, há fatores de ordem orçamental que condicionam o ritmo de execução destes Programas:

- Orçamento do GPEARI afeto à cooperação, mais precisamente, evolução da rubrica “Deslocações e Estadas” (veja-se tabela 5);
- Evolução dos montantes das ajudas de custo e dos suplementos auferidos pelos peritos do MF que prestam as ações de cooperação: a redução dos abonos auferidos, decorrente de medidas inscritas nos últimos Orçamentos do Estado, tem originado uma diminuição da “oferta de agentes da cooperação do MF”, uma vez que deixam de ver essa compensação remuneratória como suficientemente atrativa, quando comparada com o esforço requerido na preparação das ações (grande parte dele, senão todo, realizado em período extralaboral)<sup>11</sup>.

**Tabela 5 – Orçamento da Cooperação do GPEARI**

	Orçamento da Cooperação (incluindo despesas com pessoal e excluindo Cap.60º) (€)						
	Rubrica "Deslocações e Estadas" (02 02 13) (€)						
	Inicial	Corrigido após cativações e transferências	Inicial	Corrigido após cativações e transferências	Executado	(3)/(1)	(4)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)			
2009	2.464.625	2.235.829	1.224.966	979.973	821.677	49,7%	43,8%
2010	2.204.692	2.428.827	804.120	963.634	691.130	36,5%	39,7%
2011	1.923.704	2.305.433	388.650	798.812	360.354 (*)	20,2%	34,6%
2012	1.815.917		446.000			24,6%	

Fonte: DSCI/GPEARI.

(\*) Valor dos cabimentos a 30 de novembro.

<sup>10</sup> Refira-se, muito em particular, Angola e Moçambique.

<sup>11</sup> De referir que, com a alteração do Estatuto da Aposentação, decorrente do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, limitou-se substancialmente as situações relativas ao exercício de funções públicas por aposentados e a possibilidade de acumulação da pensão com qualquer remuneração obtida no exercício de funções públicas. No caso dos PICATfin, o facto de não ser possível acumular, com a respetiva pensão, os suplementos e subsídios legalmente previstos para os agentes da cooperação (designadamente os previstos no Despacho Conjunto MNE/MFAP n.º 24231/2009, de 14 de outubro), eliminou por completo a “oferta de técnicos aposentados do MF” como agentes da cooperação, que anteriormente o faziam ao abrigo da Lei n.º 13/2004, de 14 de abril (esta estabelece o enquadramento jurídico do agente da cooperação portuguesa e respetivo estatuto jurídico).

Tabela 6 – Valores Ajudas de Custo e Suplementos

## Ajudas de Custo /dia

2008

Local	Índice remuneratório		Montante diário a Abonar (€)		
			100%	70%	20%
Estrangeiro	> 405	> 1.351,12	141,73	99,21	28,35
	[260, 405]	867,38 a 1.351,12	125,20	87,64	25,04
	outros	867,38	106,49	74,54	21,30

2009=2010

Local	Nível Remuneratório		Montante diário a Abonar (€)		
			100%	70%	20%
Estrangeiro	> 18	> 1.355,96	148,91	104,24	29,78
	[9, 18]	892,53 a 1.355,96	131,54	92,08	26,31
	< 9	< 892,53	111,88	78,32	22,38

2011\*\*

Local	Nível Remuneratório		Montante diário a Abonar (€)		
			100%	70%	20%
Estrangeiro	> 18	> 1.355,96	119,13	83,39	23,83
	[9, 18]	892,53 a 1.355,96	111,81	78,27	22,36
	< 9	< 892,53	95,10	66,57	19,02

\*\* Aplicada a redução prevista no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro.

Os 100% das AC são atribuídos quando o agente da cooperação vai sem as despesas de alojamento e de alimentação pagas (são muito raros estes casos); Os 70% das AC são atribuídos quando o agente da cooperação vai sem as despesas de alimentação pagas (corresponde à quase totalidade dos casos); os 20% das AC são atribuídos quando o agente da cooperação tem as despesas de alojamento e de alimentação pagas pelo GPEARI e/ou pelo país parceiro (acontece apenas no caso do PICATFin com Angola).

Fonte: DSCI/GPEARI.

## Suplementos (em €/dia)

2008\*

País	Funcionários no ativo	Reformados
Angola	82,00	184,50
Brasil	71,75	174,25
Cabo Verde	61,50	164,00
Guiné-Bissau	71,75	174,25
Mozambique	71,75	174,25
São Tomé e Príncipe	61,50	164,00
Timor-Leste	82,00	184,50

\* Valores estabelecido no despacho n.º 13538/2008, DG GPEARI.

2009=2010

País	Funcionários no ativo	Reformados
Angola	84,13	189,29
Brasil	73,62	178,78
Cabo Verde	63,10	168,26
Guiné-Bissau	73,62	178,78
Mozambique	73,62	178,78
São Tomé e Príncipe	63,10	168,26
Timor-Leste	84,13	189,29

2009: valores atualizados de acordo com a taxa de inflação de 2008.

2010: sem atualização.

2011\*\*\* = 2010 = 2009

País	Funcionários no ativo	Reformados
Angola	84,13	189,29
Brasil	73,62	178,78
Cabo Verde	63,10	168,26
Guiné-Bissau	73,62	178,78
Mozambique	73,62	178,78
São Tomé e Príncipe	63,10	168,26
Timor-Leste	84,13	189,29

\*\*\* A estes valores aplicam-se as reduções determinadas pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2011). A redução é fixada tendo por base uma % aplicada à remuneração mensal total ilíquida do agente da cooperação.

## VII. Perspetivação futura e recomendações

Conforme indicado na tabela 2, está previsto três PICATfin terminarem em finais de 2011 (Angola, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde) e um terminar em 2012 (Mozambique), pelo que se considera ser este o momento adequado para se proceder a uma reflexão sobre o futuro dos PICATFin, questionar a sua continuidade e, em caso afirmativo, em que moldes, no que concerne à estrutura e gestão, deverá assentar o novo ciclo de Programas.

Tabela 7 – Estado atual dos PICATFin e potencial *follow up*

PICATFin	Estado
ANGOLA (2007-2010 + 2011)	Termina oficialmente a 31 de dezembro, seguindo-se a sua avaliação final e a perspetivação de um novo programa, uma vez que aparenta ser essa a vontade do Ministério das Finanças de Angola (em estudo, de forma articulada com as autoridades angolanas, uma vez que o Programa é cofinanciado).
GUINÉ-BISSAU (2008-2010)	Atendendo a que o Programa estava previsto terminar em finais de 2010 e ao elevado número de ações que estão por executar, será provavelmente de ponderar o fecho/avaliação final do atual PICATFin e redesenho de um novo nos moldes que abaixo se propõe.
STP (2008-2011)	Prevê-se a sua conclusão até março de 2012, no que se refere à execução do Programa, seguindo-se a sua avaliação final. As autoridades de STP, designadamente o Ministro das Finanças e da Cooperação (MFCI), têm vindo, desde há alguns meses, a questionar junto do Gestor local do PICATFin e Conselheiro do MFCI sobre o futuro PICATFin, bem como sobre a permanência do Dr. Luís Quintaneiro em STP.
CABO VERDE (2008-2011)	Dadas as ações remanescentes por executar, muito provavelmente terminará em 2012 e não em 2011, conforme inicialmente previsto. (pondera-se a negociação de uma adenda, para a extensão do programa por 1 ano, nos mesmos moldes que se procedeu com o de Angola).
MOÇAMBIQUE (2009-2012)	Em execução. As autoridades moçambicanas aguardam pela realização da avaliação intercalar, inicialmente prevista para 2011, mas que provavelmente terá lugar no 1º trimestre de 2012, em moldes ainda a definir.

Com a experiência acumulada dos 4-5 anos dos PICATFin, o balanço dos seus “pontos fortes e fracos” (secção VI) e as restrições da atual conjuntura a nível do MF (secção VII), que se preveem manter nos próximos anos, propõe-se a seguinte linha de atuação:

- i. **Dar continuidade aos programas de cooperação técnica na área das Finanças Públicas** com os países alvo da cooperação portuguesa, sobretudo com os PALOP, evitando situações de quebra ou de rutura<sup>12</sup>. Conforme referido ao longo do documento, pela sua forte aposta na melhoria da capacitação técnica dos Ministérios das Finanças dos países parceiros, os PICATFin têm-se afirmado e deixado a “sua marca” junto desses países e de outros

<sup>12</sup> Refira-se que, enquanto Angola tem capacidade de financiar as suas necessidades de assistência técnica nesta área, seja ela dada por públicos ou privados, por portugueses ou estrangeiros, e que em Moçambique é grande o leque de doadores interessados em fazê-lo; no caso da Guiné-Bissau e de STP esta depende quase na íntegra da cooperação prestada pelo MF. O caso de Cabo Verde pode ser considerado como um “caso à parte”, dada a muito boa qualidade dos seus recursos humanos em determinadas áreas das finanças públicas, algumas das quais Portugal pode até retirar alguns ensinamentos.

doadores/prestadores de cooperação técnica bilateral. A sua estrutura integrada tem contribuído para uma “boa imagem”, de programa coerente e disciplinador, com reflexos positivos não só para o país recipiente dessa cooperação, mas para o próprio MF no que respeita ao controlo orçamental das despesas da cooperação técnica bilateral.

- ii. No contexto da atual conjuntura e tendo presente que um maior grau de flexibilidade poderá ser introduzido nos PICATFin, sem os desvirtuar, propõe-se a seguinte estrutura: o PICATFin com cada país parceiro poderá ter uma **estrutura de “programa-quadro”**, definido para um determinado horizonte temporal, **assente em 2-3 vetores chave**, em termos de áreas de atuação (concentração num menor número de áreas de intervenção), cujo **desenho/calendarização mais detalhado (ações a executar) pudesse ser efetuado numa base anual** em articulação com o Ministério das Finanças do país parceiro, mas entrando em linha de conta com os recursos financeiros disponíveis e a disponibilidade dos peritos do MF para esse ano. Contudo, em cada ano haveria que assegurar a coerência interna do programa para o período previsto, estando o seu “fio condutor” assente em reformas/projetos considerados prioritários para o país parceiro, no qual este esteja verdadeiramente empenhado e que sejam cruciais para o cumprimento dos objetivos assumidos no quadro dos programas com as IFI. Adicionalmente, sendo este tipo de cooperação “*demand driven*”, o seu ritmo de execução deverá aproximar-se mais da dinâmica do Ministério das Finanças de cada país parceiro.
- iii. Em termos de **horizonte temporal**, dever-se-á procurar um **alinhamento com os Programas Indicativos de Cooperação (PIC)**, reforçando os mecanismos de articulação e consulta prévia ao Camões – Instituto da Cooperação e da Língua aquando das fases de elaboração, revisão e avaliação dos PICATFin<sup>13</sup>.
- iv. A atual escassez de recursos financeiros a nível orçamental, que se reflete também a nível do orçamento da Cooperação, recomenda uma melhor articulação e concertação entre os organismos e entidades públicas nacionais que a prestam (coordenada pelo MNE), com vista a, de uma forma coerente e integrada, e não discricionária e avulsa, encontrarem-se **fontes externas de financiamento para projetos/programas de cooperação e assistência técnica** (nos quais se inserem os PICATFin). Refira-se a potencial fonte de financiamento/cofinanciamento através da UE, bem como do BM (através de *trust funds*), com vista a se financiarem projetos como os PICATFin e, possivelmente, posições de assessoria (conselheiro/consultor).
- v. Por último, a existência de um enquadramento legal único e transparente sobre as **condições remuneratórias e não remuneratórias dos agentes da cooperação nacionais** recomenda um esforço de trabalho conjunto, coordenado pelo MNE, entre os vários organismos e entidades públicas nacionais que prestam cooperação técnica bilateral, no sentido de se caminhar para uma harmonização das mesmas. A este propósito refira-se a Lei n.º 13/2004, de 14 de abril, que estabelece o enquadramento jurídico do agente da cooperação portuguesa e o respetivo estatuto

---

<sup>13</sup> Todavia, relativamente ao novo ciclo proposto para os PIC, estranha-se que os com Angola, Guiné Bissau e Moçambique estejam previstos ter início em 2011, quando o ano está a terminar (veja-se tabela 1). No caso do novo PIC de STP, conforme se referiu, não existe ainda proposta de período temporal.

jurídico, aplicável a todos os agentes da cooperação. Contudo, relativamente às condições efetivas, remuneratórias e não remuneratórias, parecem existir bastantes diferenças que importa diagnosticar, entender, refletir e procurar harmonizar dentro de certos parâmetros. No caso dos agentes da cooperação do MF, de curta e de longa duração<sup>14</sup>, estes regem-se pelo previsto no Despacho Conjunto MNE/MFAP n.º 24231/2009<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Por «cooperação técnica de curta duração» entendem-se as atividades de duração igual ou inferior a 90 dias; por «cooperação técnica de longa duração» entendem-se as atividades de duração superior a 90 dias (como é o caso dos Gestores no terreno dos PICATFin).

<sup>15</sup> Sobre este assunto, refira-se que, a pedido do anterior SENEAC, o anterior SEAP desenvolveu todo um trabalho, tendo, em várias ocasiões, pedido o parecer do GPEARI sobre estas matérias. Este assunto merece ser estudado com a devida precaução, havendo que ponderar muito bem o impacto que alterações realizadas em prol da harmonização possam ter em termos orçamentais, bem como a nível da “oferta de agentes da cooperação”, designadamente do MF.