



## Bureau des Fonds et Programmes des Nations Unies au Cap Vert



### O seu **Guia Rápido** da Abordagem Harmonizada de Transferência de Dinheiro aos Parceiros de implementação

#### O que é a Abordagem Harmonizada de Transferência de Dinheiro aos Parceiros de implementação?

---

A **Abordagem Harmonizada de Transferência de Dinheiro aos Parceiros de implementação** introduz uma nova forma de gestão do processo de transferência de dinheiro aos parceiros de implementação. A Abordagem encontra-se incluída numa estrutura que se aplica somente ao PNUD, UNFPA, UNICEF e PAM – as agências do Comité Executivo do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (ou UNDG ExCom) – nesta fase.

#### Porque foi desenvolvido

---

Como todos sabem, as Nações Unidas encontram-se no processo de mudança da maneira de condução do seu programa e das suas operações, de forma a manter o ritmo com as mudanças no mundo da cooperação para o desenvolvimento. Para fazer face aos desafios identificados na Declaração do Milénio, os parceiros nacionais terão que focalizar todas as suas energias na remoção das barreiras ao progresso e na construção de capacidades locais para responder aos desafios de desenvolvimento.

Na implementação da sua assistência ao desenvolvimento, as agências do Sistema das Nações Unidas transferem fundos aos parceiros com quem trabalham. Quando os fundos e programas das Nações Unidas utilizam sistemas diferentes (às vezes complexos) de

transferência de dinheiro aos parceiros de implementação, impõem um **elevado peso de transacção àqueles parceiros**. O Governo e os parceiros de Implementação despendem tempo e dinheiro a negociar e a responder às diferentes exigências das agências. Se os regulamentos fossem harmonizados, esse tempo e dinheiro poderiam ser reprogramados para fins mais produtivos. A estrutura para transferência de dinheiro aos parceiros de implementação é um primeiro passo para se realizar isto. Esta estrutura ajusta-se ao processo de programação conjunta do país.

O sistema de Desenvolvimento da Nações Unidas está também comprometido em melhorar a capacidade dos parceiros nacionais de forma a poderem determinar e gerir os seus próprios processos do desenvolvimento. A estrutura harmonizada ajudará a fazer com que isto aconteça, melhorando a apropriação nacional e utilizando, sempre que possível, os sistemas e as instituições nacionais.

### **Qual é a diferença principal em relação aos sistemas anteriores?**

---

A maioria das agências utiliza um sistema de controlos para gestão de transferências de dinheiro. Por outras palavras, colocam elementos de verificação para se assegurarem que os fundos fornecidos aos parceiros de implementação são gastos de maneira apropriada. Os parceiros que trabalham com uma variedade de agências poderão ter que submeter comprovantes para cada despesa para cada agência, produzir relatórios de despesas de um avanço para outra, ou submeterem-se a auditorias frequentes do projecto. Os parceiros frequentemente têm que produzir relatórios múltiplos em formatos diferentes e em diferentes períodos para as várias agências.

O novo sistema utiliza o que é chamada uma **abordagem de gestão de riscos**. Esta abordagem reconhece que há um risco envolvido nas transferências de dinheiro. Reconhece também que o nível do risco varia. Com parceiros de longa data e de confiança, que têm uma gestão estável e um bom sistema de gestão interna, é provável que o risco seja baixo, ao passo que para um parceiro novo em relação a quem haja pouca informação ou experiência prévia, o risco será mais elevado. Isto não significa que não se deva encorajar o trabalho com novos parceiros - significa que as agências deverão ajustar o seu método de transferência de dinheiro e as suas actividades de garantia de acordo com o nível de risco.

### **Quais são os elementos principais desta nova abordagem?**

---

A nova abordagem utiliza macro e micro avaliações para determinar riscos bem como actividades de garantia tais como auditorias e pontos de verificação. Introduce também um novo formato harmonizado para que os parceiros de implementação requisitem fundos e façam relatórios sobre como esses fundos foram utilizados. O formato harmonizado chama-se **FACE: Formulário de Autorização de Financiamento e Certificado de Despesas**.

A macro avaliação é uma revisão administrativa das avaliações existentes no sistema de gestão financeira público nacional, que ocorre uma vez por ciclo de programação. Deve acontecer idealmente quando um país esteja preparando o Balanço Comum de País. Estas avaliações são frequentemente realizadas pelo Banco Mundial ou agências

bilaterais.

A micro avaliação avalia a solidez do sistema de gestão financeira do parceiro de implementação. Novamente, isto é realizado somente uma vez por ciclo de programação. Alguns parceiros poderão gerir somente quantidades pequenas de dinheiro. Assim, para se certificarem que não terão de se submeter a avaliações demasiado pesadas, definiu-se um valor inicial de \$100.000 - abaixo deste nível, os parceiros não são geralmente avaliados.

Estas avaliações ajudam as agências das Nações Unidas e os parceiros a determinar a melhor forma de trabalhar em conjunto para realizarem os resultados acordados. As quatro modalidades de transferência de dinheiro que as agências utilizam são as transferências directas de dinheiro, os pagamentos directos, os reembolsos, e a implementação directa pelas agências.

Quando os projectos e os programas estiverem realmente a avançar, as agências das Nações Unidas utilizam também a informação da avaliação para guiar o seguimento das suas actividades de garantia. Estas actividades podem incluir pontos de verificação, auditorias especiais, monitorização programática regular das actividades e resultados, bem como auditorias calendarizadas. Pretende-se com as actividades de garantia determinar se as despesas que tiverem ocorrido foram realmente utilizadas para as finalidades definidas.

**O Formulário de Autorização de Financiamento e Certificado de Despesas (FACE)** simplificará o trabalho aos parceiros. Os parceiros de Implementação usarão agora apenas um formulário para solicitar a autorização dos fundos. O formulário FACE será utilizado também pelo parceiro de implementação para mais tarde produzir relatórios das despesas.

### **Como podem as avaliações ajudar os parceiros?**

O objectivo das avaliações é apoiar o Governo e outros parceiros a identificar forças e fraquezas nos seus sistemas de gestão financeira. Esta informação pode então ser devolvida à planificação do desenvolvimento para que as áreas fracas possam ser desenvolvidas. É importante que se mencione que as avaliações não são uma forma de condicionalismo – informam sobre a melhor maneira de se trabalhar em conjunto.



## O que **VOCÉ** precisa saber sobre a Estrutura de Transferência de Dinheiro a Parceiros de Implementação

### **Se estiver presentemente a preparar um CCA/UNDAF**

---

Se estiver **presentemente a desenvolver uma Avaliação Comum do País e um Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas**, então necessita rapidamente de começar a trabalhar numa Macro Avaliação. A Macro Avaliação é uma revisão administrativa do sistema de gestão financeira público de um país. Precisa de o fazer o mais cedo possível porque necessitará de toda a informação disponível das Macro Avaliações para alimentar o planeamento estratégico e preencher as lacunas e áreas de capacidade que requerem reforço.

### **Se você for um Coordenador Residente**

---

Se você for um **Coordenador Residente**, deve assegurar-se que esteja familiarizado com os aspectos principais da nova Estrutura. O folheto de uma página disponível em [www.undg.org](http://www.undg.org) fornece uma boa e rápida imagem da abordagem.

É importante que os parceiros e os doadores do Governo estejam informados sobre a nova Estrutura e estejam cientes que reformar e reforçar as capacidades nacionais faz parte dos esforços contínuos das Nações Unidas. A abordagem harmonizada de transferência de dinheiros diminuirá a complexidade dos procedimentos e os custos de transacção para o Governo. A abordagem ajudará também a melhorar a capacidade dos parceiros nacionais de gerir a ajuda.

As macro avaliações podem particularmente ajudar na identificação de deficiências de capacidade nos sistemas de gestão financeira públicos. Há um espaço para se trabalhar com doadores de forma a explorar a possibilidade de mobilizar fundos para reforçar estruturas particulares.

Os doadores necessitam também de estar cientes que para que a abordagem funcione eficazmente – especialmente o Relatório de Autorização de Financiamento e Certificado de Despesas (FACE), poderão necessitar de adaptar os seus requisitos de relatório. Se requererem ainda um relatório para além de FACE, isto aumentará uma vez mais os custos e a complexidade da transacção, o que é contrário ao espírito da abordagem.

## **Se você for um Chefe de uma Agência ExCom da UNDG num Escritório de País**

---

Como Chefe de uma **Agência ExCom do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas num escritório de país**, você poderá querer ler o folheto de uma página disponível em [www.undg.org](http://www.undg.org) para ter um retrato rápido das principais provisões da Estrutura e porque esta foi desenvolvida.

Se estiver a pensar em organizar uma apresentação sobre a Estrutura para o pessoal, existem materiais disponíveis no website da UNDG para apoiar, incluindo apresentações PowerPoint e breves folhetos de informação.

Deve estar também consciente de como as provisões da estrutura irão afectar as regras e regulamentos da Agência. Existe uma lista de Pontos Focais da Agência para ser utilizada – vá para Programação Conjunta do País Processo/Transferências de Dinheiro para informações adicionais. Como a Estrutura é recente, os Chefes das Agências são uma importante conduta para canalizar informações sobre problemas – ou sucessos – ao nível Regional/ Sede.

## **Se você fizer parte de uma equipe de Programa num Escritório de País**

---

Se você trabalhar em questões de programa para uma Agência ExCom num escritório de país, necessita de ter conhecimentos sobre a nova reforma e onde a nova abordagem harmonizada se encaixa para que possa estar bem posicionado para discutir as implicações com os parceiros de implementação. A breve revisão de uma página disponível na [www.undg.org](http://www.undg.org) deve ajudar.

Precisa também de estar familiarizado com Macro e Micro Avaliações – os guias de uma página sobre estes assuntos fornecem a informação essencial para ajudá-lo a iniciar-se rapidamente. Deve saber como o Relatório FACE se encaixa na Estrutura e como deverá trabalhar com as outras agências na nova abordagem de gestão de riscos. Para mais detalhes, leia o folheto de Garantia sobre os papéis dos pontos de verificação, garantia de programa e auditoria.

A Estrutura é uma nova forma de fazer negócio, portanto contacte colegas dos outros escritórios de país bem como pessoal dos outros escritórios para discussão de ideias e problemas. Descubra quem é o seu ponto focal para transferência de dinheiros na região ou na sede e faça uso deles - a partir do website da UNDG, vá para Processo de Planeamento Conjunto/Transferências de Dinheiro.

## **Se você for um funcionário da Coordenação**

---

Se você for um **funcionário da Coordenação, apoiando o sistema do coordenador residente** no seu escritório de país, você estará então bem posicionado para rapidamente situar a nova Estrutura dentro do programa de Reforma das Nações Unidas e para fornecer assistência aos membros da equipe do país que não estejam tão familiarizados com a agenda de simplificação e de harmonização. Uma breve revisão fornecer-lhe-á um guia rápido para ajudá-lo a iniciar-se.

Você deve ter uma compreensão de todas as provisões principais da nova abordagem tais como as macro e micro avaliações, FACE, e as provisões de garantia - entretanto não se exige que entre em detalhes, por exemplo, dos pontos mais complexos da responsabilidade (accountancy) e auditoria.

O escritório do Coordenador Residente pode ter um papel especial a jogar na administração da base de dados dos parceiros de implementação e em agir como um repositório para informação da avaliação. Você deve conseqüentemente familiarizar-se com as secções da Estrutura que tratam destas provisões e discutir com o seu escritório sobre a melhor maneira de fazer avançar estas questões.

## **Se você fizer parte de uma Equipe de Finanças ou Operações de um País**

---

Como membro da **equipe de finanças ou operações do seu país**, se trabalhar com o PNUD, UNFPA, UNICEF ou PAM, necessitará de encarar com realidade a razão global da Estrutura. O folheto de uma página indica-lhe princípios chave e os elementos principais da nova abordagem.

As componentes chave da Estrutura em relação à qual precisa de prestar especial atenção são o relatório de Avanço de Fundos e Certificação de Despesas (FACE) e os métodos de manutenção da garantia, incluindo a auditoria. A estrutura contém um número de notas técnicas que fornecem um guia detalhado nestas áreas e o folheto de uma página sobre Garantia fornecerá alguns elementos para permitir iniciá-lo. Alguns aspectos das provisões podem ser-lhe familiares, dependendo da agência para a qual trabalha.



## Macro Avaliação

Uma macro avaliação é um dos elementos chave da nova Abordagem Harmonizada de Transferência de Dinheiro aos Parceiros de Implementação que necessitará de ser realizada pelo PNUD, UNFPA, UNICEF e PAM, i.e. o Comité Executivo da UNDG, ou Agências ExCom. Trata-se basicamente de uma revisão do sistema público de gestão financeira de um país.

Não se exige que os escritórios - e de facto não devem - conduzam eles mesmos uma revisão. A melhor abordagem nesta situação é para que as agências advoguem junto dos parceiros do Governo, o Banco Mundial e as organizações bilaterais relevantes, para que uma revisão seja realizada.

### Porquê fazer uma Avaliação?

Há duas razões para se realizar a Avaliação:

- Desenvolvimento: para ajudar as agências das Nações Unidas e o Governo a identificar forças e fraquezas no sistema de gestão público e que possam utilizar para justificar a continuação da ajuda
- Gestão Financeira: para ajudar as Nações Unidas a compreender mais profundamente o ambiente financeiro dentro do qual operam.

A macro avaliação não dá uma nota, e não conduz a uma "passagem" ou "chumbo". Também não é utilizada para impor uma condicionalidade. Pelo contrário, ajuda as Agências e parceiros a decidir-se, juntamente com a Micro Avaliação, sobre os mais apropriados métodos de garantia e os melhores procedimentos a serem usados para transferência de dinheiro.

## **Utilize Revisões Existentes**

---

O objectivo da Avaliação é uma revisão aberta e transparente das avaliações existentes realizadas por parceiros multilaterais ou bilaterais de desenvolvimento nos cinco anos precedentes. É importante que se frise que não se exige às equipas de países que façam uma pesquisa básica e que organizem elas mesmas uma avaliação original. O Banco Mundial, por exemplo, realiza uma variedade de revisões que podem ser usadas incluindo a Avaliação Financeira de Responsabilidade (Accountability) do País, a Revisão das Despesas Públicas, a Revisão da Avaliação de Procurement, e a Revisão Institucional e de Governação. Visite o seu website para informações adicionais nesta área. O Fundo Monetário Internacional (IMF), a Comissão Europeia, os Bancos Regionais de Desenvolvimento e os parceiros bilaterais tais como DfID e CIDA realizam também tais avaliações.

## **Áreas a ter em conta**

---

A macro avaliação deve ter em conta as seguintes áreas:

- Desenvolvimento e execução do orçamento nacional
- Conformidade nacional com padrões de contabilidade do sector público e mecanismos internos do controle
- Controle do dinheiro e dos recursos
- Auditoria e supervisão
- Sistemas e pessoal

## **Papel do Governo**

---

De acordo com o objectivo de desenvolvimento da revisão da Nações Unidas, o Governo deverá ser inteiramente informado e envolvido durante todo o processo.

## **Quem faz o Trabalho?**

---

A revisão pode ser realizada tanto pelo pessoal nomeado pelas agências como por um consultor que deve ser seleccionado e remunerado pelas contribuições compartilhadas das agências. Uma das notas técnicas que acompanha a Estrutura esboça os Termos de Referência para conduzir uma revisão das Avaliações de um sistema de gestão financeira público, incluindo as qualificações recomendadas para um consultor.

## **Falta de Dados?**

---

Qual será a situação se nenhuma revisão tiver sido realizada antes? Se este for o caso, então não se exige aos escritórios do país - e de facto não devem – conduzir eles mesmos uma revisão. A melhor abordagem nesta situação é para que as agências



**advoguem** junto dos parceiros do Governo, o Banco Mundial e as organizações bilaterais relevantes, para que uma revisão seja realizada.

## **O Interior do Relatório**

---

O Relatório da Avaliação deve ter até quatro páginas, excluindo os anexos. Deve conter um **resumo** dos resultados da revisão e quaisquer **riscos chave** que o sistema de gestão financeira público coloque à operação da estrutura de transferência de dinheiro. Deve também conter uma avaliação da capacidade da Instituição Suprema de Auditoria de empreender as auditorias que fazem parte da Estrutura. E deve identificar as **oportunidades de reforço do sistema**, se assim se requerer. Mais detalhes a respeito do que deverá constar do relatório estão esboçados no Anexo II da Estrutura

## **Calendário**

---

A Macro Avaliação normalmente ocorre por ocasião da preparação do CCA. A razão por trás deste calendário é que quaisquer resultados que sugiram lugar para reforço de capacidades e reforço dos sistemas financeiros podem ser alimentados no CCA e subsequentemente no UNDAF. Muitos países já terminaram naturalmente o seu CCA ou estão a meio do ciclo. Nesse caso, a revisão necessita de ser feita antes que os procedimentos harmonizados de transferência de dinheiro sejam introduzidos.

A Estrutura sugere que somente uma Macro Avaliação necessita ser feita em cada ciclo do programa. Entretanto, isto é somente uma sugestão, e a equipe de país poderá julgar que mudanças no ambiente de trabalho ou a emissão de uma nova revisão do sistema de gestão financeira público justifique uma nova Avaliação.

## **Para mais Informações**

---

A Estrutura para Transferência de Dinheiro aos Parceiros de Implementação fornece mais informações em Macro Avaliações – volte ao Anexo II para mais detalhes.



## Micro Avaliação

Uma Micro Avaliação é um dos elementos chave da nova Abordagem Harmonizada de Transferência de Dinheiro aos Parceiros de Implementação, que necessita de ser realizada pelo PNUD, UNFPA, UNICEF e PAM, i.e. a UNDG, ou agências ExCom. É uma revisão da capacidade de gestão financeira de um parceiro.

### Porquê Avaliar Parceiros?

---

Há duas razões para avaliar os parceiros com quem nós trabalhamos:

**Desenvolvimento da Capacidade:** para rever as forças e as fraquezas do sistema de gestão financeira de um parceiro de implementação. A avaliação deve incluir recomendações para reforçar áreas menos robustas. Esta informação deve então ser alimentada no plano global de desenvolvimento de capacidades.

**Gestão Financeira:** para apoiar as Agências das Nações Unidas a identificar os métodos de garantia mais apropriados e melhores procedimentos a ser utilizados para transferência de dinheiro.

A Micro Avaliação deve ser aberta e transparente, envolver somente a instituição parceira e assegurar-se que a autoridade de Coordenação do Governo seja informada do processo. **A Avaliação não é utilizada para estabelecer uma condicionalidade.** Pretende-se sim, que ela ajude a guiar o tipo de procedimentos de acordo com os diferentes níveis de risco. Por outras palavras, se a Avaliação revelar fraquezas na gestão financeira, não significa que não se trabalhe com esse parceiro.

### Quem é Avaliado?

---

Deve-se avaliar todos os parceiros nacionais de implementação que recebam transferências de dinheiro acima de \$100.000 num ano. Às vezes, mais de uma agência das Nações Unidas estará a trabalhar com um parceiro e nesse caso o total dos fundos transferidos por todas as agências deve ser tido em consideração na tomada de decisão

se se deve ou não avaliar. E onde duas ou mais agências das Nações Unidas estejam a trabalhar com um parceiro comum, devem realizar uma avaliação conjunta.

## **Quando Avaliar**

---

Regra geral, deve-se avaliar os parceiros nacionais de implementação o mais tardar **antes de o Plano de Trabalho Anual ser assinado**. Normalmente haverá uma avaliação de cada parceiro de implementação durante cada ciclo do programa. A fim de guiar o processo, as Linhas de Guia sugerem que as Agências preparem **um plano anual de avaliação e auditoria** para os parceiros com quem trabalharão. Deve-se dar prioridade aos parceiros que recebem grandes transferências de dinheiro ou que trabalham com muitas agências das Nações Unidas.

A discricção e o julgamento da Agência vêm em jogo ao se decidir quando conduzir uma Micro Avaliação. Se se julgar que uma avaliação da capacidade de gestão financeira seja útil mas o nível de dinheiro transferido esteja abaixo de \$100.000, então pode-se ainda decidir por realizar uma avaliação. Neste caso, uma versão mais ligeira seria provavelmente apropriada.

Deve-se organizar uma avaliação se houver **mudanças significativas no ambiente de trabalho** da organização do parceiro, por exemplo, numa mudança na liderança, na introdução de novos procedimentos, ou numa revisão de práticas existentes.

Em algumas circunstâncias, tais como numa **emergência ambiental ou política**, pode não ser praticável ou certamente possível conduzir avaliações completas dos parceiros. Neste caso, deve-se usar os procedimentos e as actividades de garantia que correspondem a uma situação de "risco elevado". Similarmente, se por qualquer razão nenhuma avaliação tiver sido terminada para um parceiro de implementação que recebe acima de \$100.000 (ou o plafond acordado localmente) em dinheiro de uma agência das Nações Unidas, dever-se-á automaticamente supor um "risco elevado" e ajustar-se os procedimentos e actividades de garantia em conformidade.

## **Níveis de Avaliação**

---

Pretende-se que o plafond de \$100.000 seja uma sugestão, e as agências têm a discricção e a flexibilidade de interpretação segundo as circunstâncias locais. As agências podem, caso se justifique, estabelecer um plafond mais ou menos elevado conforme for mais apropriado ao ambiente operacional.

## **O Processo de Avaliação**

---

A Micro Avaliação revê o sistema de contabilidade, de preparação de relatórios, de auditoria e de controlos internos do parceiro de implementação. A Avaliação tem **dois níveis**. O primeiro nível requer a conclusão de uma curta **Lista de Verificação** de uma página e meia, contida no Anexo III da Estrutura. Se a lista de verificação confirmar que o risco é baixo, então não será necessário realizar uma outra avaliação.

Contudo, se se tiver notado áreas de problemas ou informação em falta, será necessário realizar uma avaliação mais detalhada usando a **Lista de Verificação B**, que pode

também ser encontrada no Anexo III. Esta lista de verificação é baseada no documento “Avaliação de Riscos e Controlo Interno” da Padrões Internacionais de Auditoria 400 da Federação Internacional de Contabilistas /IFAC).

## **Quem faz o Trabalho ?**

---

O pessoal das agências das Nações Unidas pode realizar as avaliações se tiverem a experiência e qualificações relevantes. Alternativamente, pode-se decidir contratar consultores de uma firma de contabilidade privada que seja experiente e de confiança. Os custos devem ser compartilhados entre as agências que trabalharão com o parceiro, em linha com a proporção dos fundos de transferência.

É uma boa ideia que a agência que tenha maior experiência com o parceiro de implementação coordene a avaliação e tome a liderança na identificação e recrutamento do consultor (se esse for o caminho escolhido).

## **Depois da Avaliação**

---

Uma vez que as listas de verificação forem finalizadas, as agências usam a informação para decidir sobre o nível da utilização e preparação de relatórios sobre transferências de dinheiro para um parceiro específico. **Um relatório de avaliação da gestão financeira** é então elaborado. Este é um documento conciso - normalmente não mais de **quatro páginas excluindo anexos**, que inclui o seguinte:

- um sumário executivo
- informação sobre a metodologia de avaliação
- descrição da capacidade de gestão financeira em áreas diferentes
- descrição dos mais significantes riscos e recomendações para mitigá-los
- as listas de verificação completas como anexos

Deve-se discutir o esboço do relatório com o parceiro de implementação concernente e compartilhar uma cópia do relatório final.

Com base no relatório, as Agências decidem sobre a mais apropriada modalidade de transferência de dinheiro a ser utilizada. Todas as agências que trabalham com esse parceiro de implementação, e que usem a mesma modalidade, usarão os mesmos procedimentos. Eles também coordenarão as suas actividades de garantia tais como pontos de verificação e auditorias.