

GRUPO BANCO MUNDIAL

PRÁTICA DE BOA GOVERNAÇÃO GLOBAL

Sessão de 2 de Janeiro de 2015, Cabo Verde

◊ Parlamento e o Orçamento

Grupo dos Parlamentos



WORLD BANK GROUP
Governance



Descrição da Apresentação

- 1) Papel do Parlamento no Orçamento
- 3) Participação do Parlamento na fase ex-ante
- 4) Participação do Parlamento na fase ex-post
- 5) Boas práticas internacionais





Parte I - O Processo do Orçamento Anual

- O orçamento nacional anual representa o **instrumento de desenvolvimento mais poderoso** à disposição de um país
- A visibilidade da afectação e da execução de recursos públicos é fundamental para o cidadão entender os planos do governo para o **desenvolvimento e a redução da pobreza**
- O Parlamento é a **instituição constitucionalmente mandatada** para autorizar o orçamento anual e responsabilizar o governo pela garantia de que o orçamento cumpre os objectivos acordados.

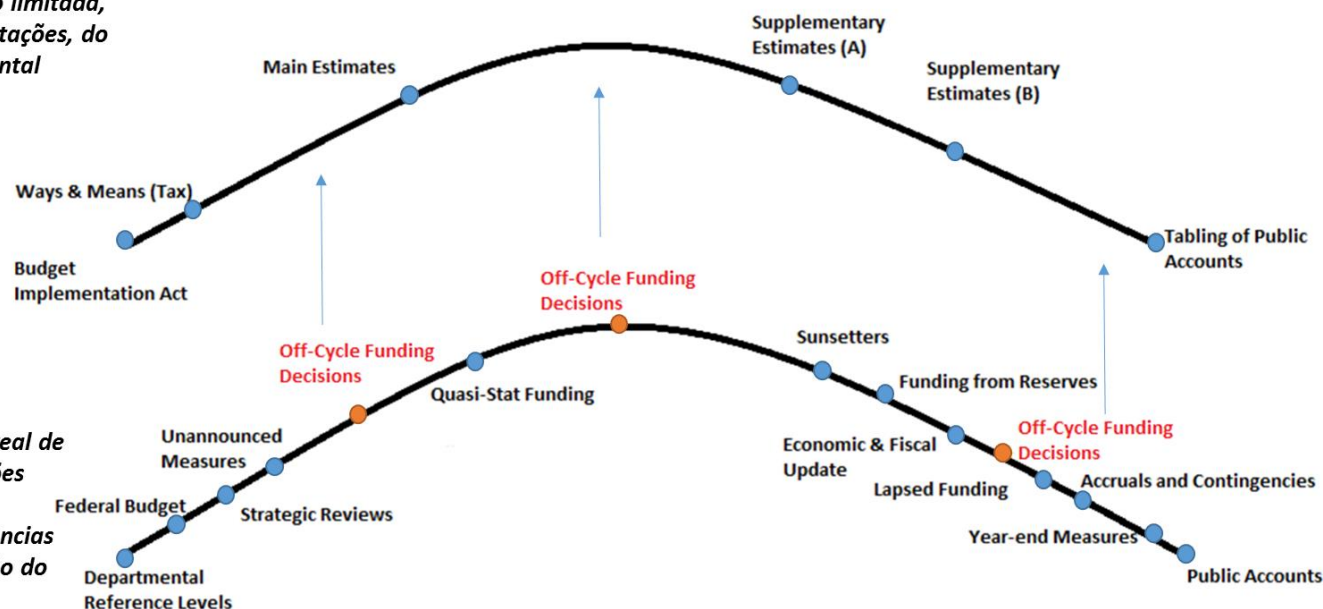


Parte I - Envolvimento dos Parlamentos no Processo de Orçamento

Processo orçamental visto pelas perspectivas diferentes do parlamento e do executivo

Parlamento tem por vezes uma visão limitada, baseada nas dotações, do sistema orçamental

O processo governamental real de tomada de decisões orçamentais tem algumas discrepâncias em relação à visão do Parlamento



◊ Processo Orçamental Parlamentar

Fases do Processo Orçamental

PREPARAÇÃO

- Ministério das Finanças ou do Tesouro emite normas para os departamentos ou agentes que fazem despesas
- Os departamentos que fazem despesas apresentam propostas de orçamento
- Negociações e decisões finais pelo executivo

LEGISLATIVO

- Orçamento apresentado no parlamento
- Análise pelo(s) comité(s) parlamentar(es)
- Parlamento aceita, altera ou rejeita o orçamento

EXECUÇÃO

- Fundos repartidos pelos departamentos que fazem despesas destinadas a implementar actividades
- Ministério das Finanças monitoriza as despesas
- Pedido de aprovação do ajustamento orçamental pelo Parlamento, se necessário

AUDITORIA

- Instituição Superior de Auditoria aprecia contas e desempenho dos departamentos
- Relatórios de auditoria publicados e analisados pelos Parlamento

Calendário do Processo Orçamental

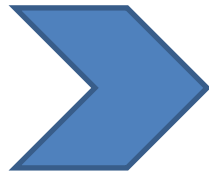
Antes do início do ano fiscal relevante

Início e Fim do Ano Fiscal

Após fim do ano fiscal

Figura 1: Fases do processo orçamental anual





Elaboração do Orçamento

Audições e Consultas Pré-orçamentais

- Parlamento deve ter a oportunidade de se envolver no processo orçamental em todas as fases principais do ciclo.
- Estabelecer envelopes orçamentais de médio prazo irá ajudar o parlamento a contribuir para a definição de prioridades orçamentais tanto na fase ex ante como ex post.
- Os governos devem facilitar este envolvimento tornando claros os custos e benefícios relativos dos programas de despesas públicas e de despesas orçamentais, e assegurando que as principais decisões no domínio das receitas e das despesas são tomadas no âmbito do processo orçamental (*Princípios da OCDE sobre Administração Orçamental*)



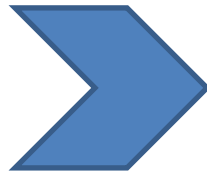


Elaboração do Orçamento

O papel dos Comitês/PBO

- **Os Comitês de Finanças/Orçamento** necessitam de informações adequadas – conjunto claro de pressupostos macroeconómicos/orçamentais + dados informativos - para analisar o Quadro Orçamental. Os governos devem fornecer MTBF (Quadro Orçamental de Médio Prazo) abrangendo no mínimo 3 anos fiscais.
- **Comitês de estimativas/processo de estimativas** – Seja por um comité separado ou realizadas pelo Comité de Finanças ou pelo Gabinete do Orçamento (PBO), as estimativas de despesas são a primeira fonte de informação. As estimativas orçamentais devem fornecer dados comparativos para outros anos mais a explicação de anomalias.
- **PBO** (Gabinete do Orçamento) ou entidade idêntica pode assistir o Parlamento com informações e análise destinadas a reconciliar discrepâncias entre os processos de dotações do parlamento e o de tomada de decisões orçamentais pelo governo.
- **Acesso a IFMS (MFI - Mecanismos de Financiamento Inovadores)**

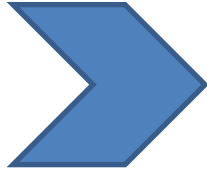




Preparação do Orçamento

- O poder que autoriza o governo a fazer despesas reside na legislatura e é exercido através da lei do orçamento anual
- A eficácia do escrutínio e do debate parlamentar sobre a lei do orçamento anual assenta em vários factores que incluem ;
 - (a) Âmbito do escrutínio
 - (b) Procedimentos internos para análise e debate
 - (c) Tempo permitido para o processo.
- Para não minar o sentido do orçamento original, a autorização para alterações permitidas ao executivo tem de ser claramente definida, incluindo limites quanto ao grau em que os orçamentos de despesas podem ser expandidos e reafectados e quanto aos prazos para a apresentação pelo executivo de alterações para aprovação retroactiva pelo parlamento .
- É importante o cumprimento destas regras (*PEFA 27*)



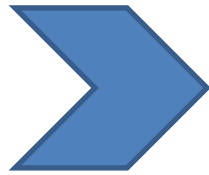


Preparação do Orçamento

(a) Âmbito do escrutínio

- A legislatura deve analisar as políticas orçamentais, o quadro orçamental de médio prazo e as prioridades de médio prazo, bem como detalhes das despesas e receitas.
- O envolvimento ex-ante na elaboração do orçamento de médio prazo é importante bem como nas discussões ex-post.
- A legislatura deve também analisar as informações sobre desempenho (*OCDE PRINCÍPIO ORÇAMENTAL 8*)
- **As informações sobre desempenho** devem ser apresentadas regularmente de forma a:
 - darem conta das afectações financeiras no relatório do orçamento.
 - serem limitadas a um pequeno número de indicadores relevantes para cada área de políticas.
 - serem claras e facilmente compreendidas.
 - permitirem acompanhar os resultados face a objectivos e comparação com benchmarks internacionais
 - estabelecerem um elo claro com objectivos estratégicos a nível de todo o governo.





Preparação do Orçamento

(b) Procedimentos internos para análise e debate

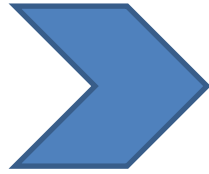
(ver *PEFA score PI-27 (ii)*)

- Procedimento para considerar estimativas principais e suplementares

Comité de toda a Câmara vs. um comité predominante responsável pela análise do orçamento?

- Comité funcional que analise o orçamento do executivo pode focalizar-se no quadro orçamental global. É mais fácil responsabilizar o governo através de utilização de um único comité poderoso
- Por outro lado, os comités sectoriais têm conhecimentos mais especializados na área em análise estando, conseqüentemente, mais equipados para lidar com assuntos orçamentais a nível do sector.





Preparação do Orçamento

(b) Procedimentos internos para a análise e debate

- **Estrutura das dotações anuais**

- O Parlamento pode adoptar lei para fornecer formato “permanente” dos documentos do orçamento anual, em particular para apresentação de forma transparente de objectivos/resultados esperados do orçamento proposto.

- **Duração das dotações anuais**

- Princípio da anualidade
- Excepções podem ser justificadas em termos de duração de dotações anuais. Parlamento deve autorizar e colocar restrições a excepções e à transferência de dotações anuais.

- **Restrições a Transferências**

- Se o enfoque é os resultados das políticas orçamentais (em vez de redução das preocupações dos eleitores), o parlamento pode aprovar um agrupamento amplo das dotações orçamentais e impor algumas restrições ao governo no que toca a transferências, como por exemplo, não permitir a subutilização de verbas do investimento para aumentar salários.
- Se o enfoque é manter uma estrutura detalhada das dotações, a boa prática é delegar no executivo autoridade para mudar despesas entre as rubricas com o máximo nível de detalhe (regulado por decreto do MF)

- **Definição de limites máximos**

- Para despesas fora da lei das dotações, o parlamento tem de ser informado sobre as despesas anuais excluídas das leis das dotações anuais. MTBF actualizado anualmente deve incluir as despesas com base na autoridade de outras leis, caso sejam úteis para este fim.



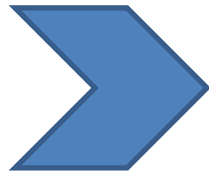


Preparação do Orçamento

(b) Procedimentos internos para a análise e debate

- **Aprovação parlamentar de fundos extraorçamentais, por exemplo, despesas fiscais**
 - Parlamento deve evitar aprovar leis que autorizem gastos extraorçamentais, a menos que existam disposições transparentes para registo, monitorização, elaboração de relatórios e auditoria de todas as transacções financeiras associadas
 - Se o parlamento tiver de introduzir despesas fiscais (uma segunda melhor prática), tal deverá ser feito fora do ciclo orçamental normal; despesas fiscais devem ser consideradas como despesas orçamentais regulares.
 - Parlamento deve exigir ao governo que forneça regularmente relatórios completos de despesas extraorçamentais, passivos contingentes e actividades parafiscais.
 - Deve ser apresentada ao parlamento uma declaração abrangente do risco orçamental e das estimativas das despesas fiscais, de preferência integrada na documentação do orçamento anual.





Preparação do Orçamento

(c) Prazo

(Ver *PEFA score PI-27 (iii)*)

- O tempo disponível para escrutínio determinado pelo momento da apresentação à legislatura das propostas orçamentais pelo executivo.
- Recomenda-se 2 a 4 meses para análise das propostas orçamentais.
- Permite tempo adequado para análise, audições dos comités, alterações à proposta de lei orçamental e debate no plenário.





O Parlamento e o Orçamento – Ex-post

- A legislatura tem um papel chave no escrutínio da execução do orçamento que foi aprovado. Uma forma comum é o recurso a comité(s) legislativo(s) que:
 - (a) Supervisione a execução dos MDA no cumprimento do orçamento
 - (b) Examine relatórios de auditoria externos e questione as partes responsáveis quanto às constatações.
- A operação do(s) comité(s) dependerá de:
 - 1) Suficientes recursos financeiros e técnicos,
 - 2) Tempo adequado atribuído para estar em dia no que toca à análise dos relatórios de auditoria.
- O comité também pode recomendar acções e sanções a serem implementadas pelo executivo, para além de adoptar as recomendações feitas pelos auditores externos.





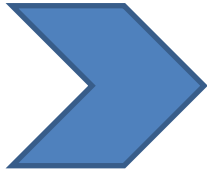
Execução do Orçamento

Monitorizar a Execução

- Relatórios de Execução pelo Executivo
Parlamento deve receber relatórios sobre a execução numa base regular
- Audições
Depois de analisados os relatórios de execução, audições baseadas em relatórios de execução periódicos fornecidos pelos ministérios sectoriais/agências executoras e relatórios sobre acompanhamento de despesas preparados pelos CSO
- Comité do Orçamento estabelece tectos de despesa agregada/sectorial enquanto os comités sectoriais decidem o financiamento detalhado específico do sector, dentro dos tectos definidos pelo comité do orçamento.
- Parlamento deve ter acesso a informações sobre M&E
- Comité do Orçamento deve trabalhar em conjunto com comités sectoriais para prestar assistência em matéria de estrutura global de recomendações de políticas sem, ao mesmo tempo, limitar a despesa total.



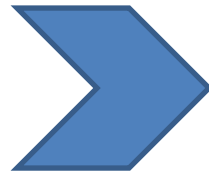
O Parlamento e o Orçamento – Ex-post



Execução do Orçamento

- **Autoteste – Das opções seguintes, qual a que o seu Parlamento fiscaliza?**
 - Contratação ✓
 - Concursos ✓
 - Terceirização ✓
 - Qualidade da implementação das políticas ✓
 - MNE ✓
 - Desenvolvimento Nacional ✓
 - Programas de Investimento Público ✓
 - Gestão da ajuda à dívida ✓

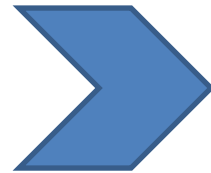




Fase de Auditoria

- Envolvimento do Parlamento com o orçamento na fase de auditoria varia de legislatura para legislatura
 - Em alguns sistemas, o mesmo comité encarregado de aprovar o orçamento também faz a análise de relatórios do auditor externo.
 - Outros sistemas (como o sistema de Westminster) têm um comité parlamentar exclusivo – Comité das Contas Públicas (CCP) – que funciona em estreita colaboração com o Auditor Geral no sentido de examinar conclusões da auditoria e fazer recomendações.
 - Um outro sistema permite aos comités sectoriais analisar e aprovar as conclusões da auditoria dentro de cada um dos seus domínios, separadamente.
 - Sistemas bifurcados dão maior ênfase às auditorias pois existe um comité exclusivo. Estes existem normalmente em parlamentos com um reduzido papel ex-ante. Num sistema consolidado, é importante que exista tempo disponível para a fase de auditoria.



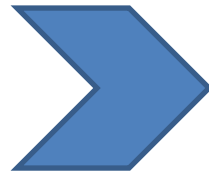


Fase de Auditoria

Estrutura dos Comitês de Supervisão

- **Dimensão**
 - Evidência mostra que os comitês parlamentares são geralmente mais eficientes quando são pequenos. Na realidade, os comitês parecem funcionar bem quando têm 5-11 membros e que nenhum deles seja ministro do governo.
- **Representação Política**
 - Comitês de Supervisão devem assegurar que os partidos da oposição tenham uma oportunidade significativa de se envolverem na supervisão efectiva das despesas do poder executivo. Em muitos casos (como no sistema da Commonwealth), o Presidente do CCP é da oposição.





Fase de Auditoria

Funções do Comité de Supervisão

- O Comité de Supervisão deve ter acesso incondicional a todas as agências governamentais
 - Para além de questões levantadas pelo Auditor, o comité tem o poder de investigar outros assuntos. Em jurisdições mais pequenas, pode ser benéfico combinar a análise do orçamento a nível ex-post e ex-ante no âmbito da competência do CCP.
- O Comité de Supervisão deve trabalhar em estreita colaboração com a Instituição Suprema de Auditoria
- Conduzir Audições
 - Papel mais eficaz que legislatura pode ter na revisão de conclusões da auditoria é a realização de audições aprofundadas sobre conclusões importantes com as autoridades responsáveis das entidades auditadas que recebem uma opinião favorável ou adversa da auditoria.



O Parlamento e o Orçamento – Ex-post




Fase de Auditoria

Interligação do feedback e conclusão do ciclo

- Dar seguimento às recomendações é fundamental e deve estar presente no orçamento para o ano seguinte.
 - Nos sistemas Westminster, debates plenários alteram e endossam as recomendações do CCP , que se tornam recomendações formais do parlamento.
 - Nos sistemas Napoleónicos, o plenário tem de debater a execução do orçamento e depois fazer a quitação do orçamento.
 - CCP efectua supervisão adicional para assegurar que as recomendações sejam implementadas. Se não tiverem sido, o CCP fornece elementos à fase de preparação do processo de orçamento anual para impor sanções ao respectivo ministério sectorial/agência executora. O acompanhamento das recomendações ajuda a promover a responsabilização e a responsabilidade pelo cumprimento bem como de mecanismos de tratamento de queixas(GIFT).
 - Devem ser estabelecidos acordos institucionais formais para um acompanhamento sistemático das conclusões das auditorias externas: por exemplo, o comité do orçamento deve reportar em que grau o executivo respondeu às recomendações do auditor externo.





Documentos do Orçamento e Boas Práticas Internacionais

- **Melhores Práticas da OCDE para a Transparência do Orçamento**
- **Princípios de Alto Nível GIFT**
- **Código Fiscal do FMI**
- **PEFA**

