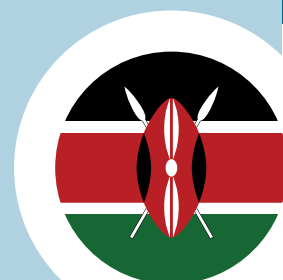


O papel da legislatura no processo orçamental

ESTUDO DE CASO
NACIONAL
QUÊNIA



Índice

| | |
|---|----|
| <i>Acrónimos e abreviaturas</i> | 2 |
| Sumário executivo | 3 |
| Introdução | 4 |
| Enquadramento legal: regulamento interno | 5 |
| Fases, actores e documentos orçamentais | 6 |
| O papel da Assembleia Nacional | 8 |
| O papel do Senado | 10 |
| Comissões parlamentares | 10 |
| Instituição independente orçamental | 11 |
| Outras comissões e órgãos autónomos | 11 |
| Práticas e desafios | 14 |
| Planeamento e formulação | 14 |
| Dotação de verbas e aprovação do orçamento | 16 |
| Supervisão do orçamento | 18 |
| Avaliação e auditoria | 20 |
| Conclusões e recomendações | 23 |
| <i>Agradecimentos</i> | 24 |

Acrónimos e abreviaturas

| | | | |
|-------|---|--------|--|
| COD | Comissão do Orçamento e Dotações | CSJ | Comissão do Serviço Judicial |
| DPO | Declaração de Política Orçamental | MDA | Ministérios, departamentos e agências |
| BROP | Relatório de revisão orçamental e perspectivas económicas | MTEGDP | Estratégia de Gestão da Dívida a Médio Prazo |
| CABRI | Iniciativa Colaborativa para a Reforma do Orçamento em África | OAG | Gabinete do Auditor Geral |
| CARB | Projecto de Lei de Afectação de Receitas aos Condados | CCP | Comissão das Contas Públicas |
| CDO | Controlador do Orçamento | SPO | Serviços Parlamentares do Orçamento |
| CDQ | Constituição do Quénia | GFP | Gestão das Finanças Públicas |
| CAR | Comissão de Afectação de Receitas | PFMA | Lei de Gestão das Finanças Públicas |
| DORB | Proposta de Distribuição de Receitas | CIP | Comissão dos Investimentos Públicos |
| CIOE | Conselho Intergovernamental do Orçamento e da Economia | CSP | Comissão dos Serviços Parlamentares |
| | | SFAC | Comissão dos Fundos afectados à Conta Especial |

Sumário executivo

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) colabora com os ministérios das finanças, do orçamento e do planeamento para conceber e implementar iniciativas de reforma, susceptíveis de produzir sistemas mais funcionais de gestão das finanças públicas (GFP). Promove a aprendizagem entre pares, e partilha e utiliza abordagens centradas no problema e iterativas para resolver desafios específicos aos respectivos contextos. Uma das áreas de incidência é a melhoria da transparência orçamental para uma maior responsabilização e participação, visto ser um factor complementar a outras reformas de GFP.

O presente estudo de caso sobre o papel do Parlamento do Quénia no decorrer do processo orçamental oferece o panorama geral e uma explicação do papel dos órgãos legislativos em África, e das diferentes relações entre o executivo e o órgão legislativo durante todo o ciclo de GFP. O estudo inclui informações colhidas de entrevistas com o Tesouro Nacional, o Parlamento, os Escritório Parlamentar do Orçamento, o Auditor Geral e outras instituições.

Alguns dos principais desafios relacionados com a forma como o Parlamento contribui para melhorar a formulação, a implementação dos planos de despesas e a supervisão do orçamento no Quénia incluem:

- Tempo insuficiente para apreciar os documentos de formulação do orçamento;
- Ausência de regras claras a distinguir as funções dos órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental;
- Inclusão de projectos não conceptualizados pelos MDA;
- Ausência de supervisão funcional dos relatórios de execução orçamental;

- Fraca capacidade das comissões no sentido responsabilizar o governo;
- Falta de autonomia e recursos do Gabinete do Auditor Geral (OAG); e
- Os relatórios de auditoria não são examinados pelas comissões a tempo para exigir a prestação de contas.

O conhecimento destes desafios representa um ponto de entrada apropriado para encetar as medidas necessárias para a melhoria. Modo geral, as medidas futuras consistem em:

- Identificar claramente as responsabilidades do executivo e da legislatura durante o processo orçamental;
- Examinar os relatórios de execução orçamental e de auditoria em tempo oportuno; e
- Dotar o OAG dos recursos adequados.

Introdução

O papel fulcral da legislatura durante o processo orçamental está consagrado nas constituições e leis orçamentais da maioria dos países. A devida supervisão dos orçamentos pelo Parlamento é essencial para responsabilizar o executivo pela formulação e implementação do orçamento, garantindo assim uma prestação de serviços eficaz e eficiente aos cidadãos.

Para entender melhor o papel do Parlamento queniano, este estudo de caso examina não apenas o papel que este desempenha, mas também as diversas fases do processo orçamental em que participa e as características institucionais, entre elas as comissões parlamentares e instituições independentes orçamentais, bem como a forma como estas contribuem para o processo orçamental. Uma apreciação da relação entre a legislatura e o executivo é essencial para compreender melhor as decisões ou as mudanças introduzidas durante as fases de planeamento e formulação, afectação e aprovação do orçamento, até à supervisão e auditoria do processo orçamental.

As secções que se seguem fornecem uma panorâmica do papel da legislatura durante o processo orçamental no Quénia. A primeira secção debruça-se sobre a estrutura legal para entender como o regulamento interno rege o processo orçamental e prevê a participação da legislatura no processo orçamental. A secção seguinte centra-se no processo orçamental seguindo no Quénia. A secção que se segue procura compreender as práticas e os desafios relacionados com o papel do Parlamento e como este assegura uma melhor orçamentação e planeamento, implementação dos planos de despesa e supervisão do orçamento no Quénia. Na conclusão são formuladas algumas recomendações para pôr em prática as medidas susceptíveis de assegurar uma maior colaboração entre o Tesouro Nacional, o Parlamento e os Serviços Parlamentares do Orçamento com vista a superar os desafios do processo orçamental.

Enquadramento legal: regulamento interno

Cada mecanismo institucional dá aso a diferentes relações entre o órgão executivo e legislativo em todo o processo orçamental. Por exemplo, em alguns sistemas parlamentares, o partido no poder pode controlar tanto o executivo quanto o legislativo, simplificando assim o processo orçamental. Noutros países, o regulamento interno em vigor estipula as funções e os deveres de cada órgão de governo no processo orçamental, ao conferir poderes à legislatura para alterar o orçamento apresentado pelo executivo. Normalmente, o referido regulamento interno está consagrado na constituição, nas leis, nas políticas e nos regulamentos do país, e pode delimitar ou ampliar os papéis do legislador e do executivo no decorrer do processo orçamental.

No caso do Quénia, a promulgação da Constituição do Quénia (CDQ) em 2010 levou a várias transformações, tanto a nível da estrutura do governo quanto ao nível dos papéis e funções gerais do legislador no processo orçamental. O governo do Quénia é caracterizado pela devolução de poderes aos governos nacionais e subnacionais. A legislatura do Quénia - o Parlamento do Quénia - a nível nacional, consiste em duas câmaras, designadamente a Assembleia Nacional (Câmara Baixa) e o Senado (Câmara Alta), cada qual com suas próprias funções.¹ A primeira representa os interesses do governo nacional, e a última representa os interesses dos 47 governos de condado, objecto de devolução de poderes.

A CDQ é um instrumento abrangente que define o papel do Parlamento do Quénia. As funções centrais do Parlamento incluem representar do povo, promulgar leis, dotação de verbas para despesas por parte da administração central e órgãos do Estado,² e assegura a supervisão da despesa pública durante e depois da execução do orçamento.³ O Capítulo 12 da CDQ, "Finanças Públicas", desenvolve o papel do Parlamento no processo orçamental e contempla questões relacionadas com a GFP, entre as quais a participação nos debates que precedem à aprovação do orçamento, a avaliação a médio prazo das despesas orçamentais, a aprovação de orçamentos rectificativos e supervisão dos relatórios do Auditor Geral.⁴

De igual modo, a lei relativa à gestão das finanças públicas

(Public Financial Management Act - PFMA) do Quénia, de 2012, reforça o papel da legislatura ao prever e definir claramente os papéis e as responsabilidades do Parlamento na supervisão, gestão e controlo dos assuntos financeiros. A PFMA define as responsabilidades das comissões parlamentares, nomeadamente a Comissão do Orçamento e Dotações da Assembleia Nacional, a Comissão das Finanças e do Orçamento do Senado, as comissões departamentais de ambas as câmaras e as comissões de auditoria pertinentes durante as diversas fases das actividades de auditoria.

A PFMA também descreve o papel das comissões da Assembleia Nacional em relação ao acompanhamento e revisão das propostas de orçamento, e a aprovação dessas propostas, com ou sem alterações.⁵ As comissões da câmara alta, envolvidas no processo orçamental incluem: a Comissão do Orçamento e Dotações (COD), que supervisiona o processo de tomada de decisões durante a formulação, aprovação e implementação do orçamento; as comissões departamentais, que examinam e submetem as suas recomendações sobre a declaração em matéria de política orçamental e as estimativas orçamentais à COD antes de serem apresentadas ao Parlamento; e a Comissão de Contas Pública (CCP), a Comissão de Investimentos Públicos (CIP) e a Comissão dos Fundos afectados à Conta Especial (SFAC), que asseguram a supervisão das fases de auditoria do processo orçamental.

1 CDQ, 2010, artigo 93, capítulo 8.

2 CDQ, 2010, artigos 93, 94, 95 e 96, Parte I, Capítulo 8: "A Assembleia Nacional é responsável pela dotação de verbas para fazer face a despesas, e o Senado determina a afectação da receita nacional entre os condados, debate e aprova projectos de lei em relação aos condados".

3 CDQ, 2010, artigo 95(4)(b).

4 CDQ, 2010, artigo 95(4), Parte IV, Capítulo 12.

5 PFMA, 2012, Secções 7 e 8.

Fases, actores e documentos orçamentais

A PFMA fixa calendários para o processo orçamental no Quénia. A lei também especifica quem está envolvido (e quando) e os documentos orçamentais aplicáveis em cada

fase do processo. A Tabela 1 contém um resumo das fases, dos documentos orçamentais e do processo orçamental a nível nacional com prazos específicos.

Tabela 1: Fases do ciclo orçamental, documentos orçamentais e actores envolvidos

| Fases | Documentos orçamentais | Actores |
|--|--|---|
| Planeamento e formulação <i>30 de Agosto a 30 de Abril (9 meses)</i> | Quadro fiscal macroeconómico e estratégia da dívida Projecto de Lei de Afecção de Receitas Projecto de Lei de Afecção de Receitas aos Condados Relatório de revisão orçamental e perspectivas económicas | Executivo – Tesouro Nacional e MDA; COD da Assembleia Nacional e comissões departamentais; Comissões das Finanças e do Orçamento do Senado; Comissão de Afecção de Receitas; o Público |
| Dotações orçamentais / Aprovação <i>1 de Maio a 30 de Junho (2 meses)</i> | Propostas de Orçamento Lei do Orçamento | Parlamento – COD da Assembleia Nacional e comissões departamentais; Serviços Parlamentares do Orçamento; o Público |
| Supervisão <i>1 de Julho a 30 de Junho (12 meses)</i> | Relatórios de execução orçamental Relatório de revisão orçamental e perspectivas económicas | Comissões da Assembleia Nacional; Controlador do Orçamento |
| Auditoria e avaliação <i>1 de Julho a 31 de Dezembro (6 meses)</i> | Relatórios de auditoria | Parlamento - Assembleia Nacional, CCP, CIP e SFAC; Auditor geral |
| Data | O processo orçamental | |
| 30 de Agosto | <ul style="list-style-type: none"> O Tesouro Nacional emite um convite a apresentação de propostas de orçamento a todos os órgãos públicos, iniciando o processo e estabelecendo as directrizes para a participação pública. <i>(O convite a apresentação de propostas de orçamento está acompanhado de orientações políticas relativas ao processo orçamental e o quadro de despesas de médio prazo.)</i> | |
| 30 de Setembro | <ul style="list-style-type: none"> O Relatório de revisão orçamental e perspectivas económicas (BROP) é submetido ao Tesouro Nacional e daí segue para o Conselho de Ministros para aprovação. O BROP compara as receitas e despesas do ano anterior com o que estava previsto no orçamento. Também actualiza as expectativas económicas do ano em curso em relação à inflação e ao crescimento, e propõe limites máximos provisórios para cada sector para o orçamento do ano seguinte. | |

| Data | O processo orçamental |
|--------------------|---|
| 21 de Outubro | <ul style="list-style-type: none"> O governo nacional deve publicar o relatório intercalar (relatório de execução do 1º trimestre). |
| 15 de Novembro | <ul style="list-style-type: none"> O Auditor Geral deve produzir e publicar um relatório de auditoria relativo ao exercício anterior no prazo de seis meses a contar do fim do exercício. |
| 31 de Dezembro | <ul style="list-style-type: none"> O Auditor Geral deve produzir e publicar um relatório de auditoria relativo ao exercício anterior no prazo de seis meses a contar do fim do exercício. |
| 1 de Janeiro | <ul style="list-style-type: none"> A Comissão de Afectação de Receitas (CAR) apresenta as suas recomendações a respeito da repartição vertical e horizontal das receitas entre a administração pública e os dois níveis de governo. <i>(As recomendações destinam-se a informar o Projecto de Lei sobre a Repartição de Receitas a ser apresentada à Assembleia Nacional até 15 de Fevereiro todos os anos.)</i> |
| 15/28 de Fevereiro | <ul style="list-style-type: none"> A Declaração de Política Orçamental (DPO), acompanhada da Estratégia de Gestão da Dívida (EGD), é apresentada à Assembleia Nacional para aprovação no prazo de duas semanas. Antes da aprovação, a COD e outras comissões departamentais apreciam a DPO e EGD intercalar e formulam recomendações à Assembleia Nacional para apreciação e aprovação até 28 de Fevereiro. O Projecto de Lei sobre a Repartição de Receitas e o Projecto de Lei Orçamento dos Condados também são apresentados à Assembleia Nacional para e aprovação. |
| 30 de Abril | <ul style="list-style-type: none"> As Estimativas do Orçamento Nacional são apresentadas à Assembleia Nacional para apreciação. As estimativas orçamentais do Parlamento e do judiciário também são apresentadas separadamente. Mas, antes da aprovação das estimativas orçamentais, a COD deve rever e obter insumos do público em relação às estimativas e fazer recomendações à Assembleia Nacional. |
| Maio | <ul style="list-style-type: none"> De Maio e Junho, a COD examina as estimativas orçamentais e propõe rectificações, com ou sem alterações. A Comissão também começa a convocar fóruns públicos sobre as estimativas orçamentais, conforme previsto na Constituição. |
| 15 de Maio | <ul style="list-style-type: none"> Prazo para o Secretário do Ministério das Finanças comentar a respeito das propostas orçamentais do judiciário e do Parlamento. O governo nacional publica o relatório de execução do 2º trimestre. |
| 30 de Junho | <ul style="list-style-type: none"> Esta data marca o fim do exercício. A Assembleia Nacional deverá ter aprovado as estimativas orçamentais e o projecto de Lei do Orçamento, que permite que o governo efectue despesas do orçamento a partir de 1 de Julho. O Projecto de Lei das Finanças, apresentado ao Parlamento antes da aprovação do orçamento, também deve ser aprovado no prazo de 90 dias após a aprovação da Lei do Orçamento. |
| 1 de Julho | <ul style="list-style-type: none"> Início do novo exercício financeiro |

O papel da Assembleia Nacional

Na sequência da promulgação da CDQ, o papel da Assembleia Nacional durante processo orçamental, passou de um que se cingia apenas à revisão e aprovação de projectos e planos para um que exige a participação da mesma em todas as fases do processo orçamental - desde o planeamento e formulação, aprovação, execução e aprovação, até às fases de auditoria e avaliação. Assim, a Assembleia Nacional está à altura de exercer os poderes que lhe são conferidos pelo povo, ao responsabilizar o executivo e, mais importante ainda, promover consultas para obter a opinião pública no decorrer das várias fases do processo orçamental. As consultas são realizadas pela convocação de fóruns públicos, tanto a nível nacional como a nível dos condados, durante os quais o público pode informar-se a respeito da origem das receitas públicas (quando o Parlamento aprova leis relativas aos impostos, associadas às leis das finanças), como os recursos são afectados e distribuídos entre os dois níveis de governo (quando o Parlamento aprova leis sobre a repartição das receitas) e como o orçamento e as verbas aprovadas são gastas. Neste contexto, a Assembleia Nacional do Quênia:

- Determina a repartição da receita nacional entre os dois níveis de governo (nacional e condados);
- Faz a afectação de verbas para fazer face às despesas pelo governo nacional e outros órgãos nacionais do Estado; e
- Exerce a função de supervisão das receitas e despesas do país.^{6,7}

A articulação entre o Parlamento e o executivo é importante. Grande parte dos projectos de lei e propostas de orçamento aprovados pelo Parlamento provem do executivo. No processo orçamental, o Tesouro Nacional é responsável pela maioria das propostas orçamentais, projectos de lei e documentos objecto de apreciação e alteração pelo Parlamento. Os ministérios, departamentos e agências (MDA) também participam no processo orçamental. Por exemplo, o Tesouro Nacional submete ao Parlamento a Proposta de Distribuição de Receitas (DORB), o instrumento que serve de fundamento para a repartição da receita arrecadada a nível nacional pelo

6 CDQ, 2010, Parte IV, Capítulo 8.

7 CDQ, 2010, artigo 95(4).

governo nacional e os condados.⁸ A DORB é acompanhada de uma nota explicativa da proposta de afectação de receitas e de um resumo de todos os desvios significativos das recomendações da Comissão de Afectação de Receitas (CAR), a saber a razão por tais desvios. A CAR, enquanto instituição autónoma, consiste num presidente, vice-presidente e sete vogais, todos com uma vasta experiência profissional em matéria financeiras e económica, que não podem ser deputados.⁹

A Assembleia Nacional participa ainda nas fases de planeamento e formulação do orçamento após a apresentação da Declaração de Política Orçamental (DPO) pelo Tesouro Nacional. A DPO é um documento no qual o governo define as suas prioridades estratégicas e objectivos políticos gerais, em conformidade com o artigo 25(1) da PFMA. Contém, igualmente, uma avaliação da situação económica, uma perspectiva financeira, propostas de limites de despesas para a administração central, responsabilidade fiscal e uma previsão de riscos específicos.¹⁰ As comissões departamentais da Assembleia Nacional passam a DPO em revista, e elaboram um relatório com recomendações, que é apresentado ao Parlamento pela COD.¹¹ A Assembleia Nacional pode, por deliberação, aprovar a adopção da DPO apresentadas pelo Tesouro Nacional, com ou sem alterações. Aquando da formulação do orçamento e respectivos documentos orçamentais, os governos nacional e dos condados devem preparar os seus orçamentos anuais com previsões de receitas e despesas, incluindo despesas recorrentes e de capital.¹² O Parlamento e o sistema judiciário devem preparar os seus próprios orçamentos e remetê-los ao executivo para inclusão nas estimativas orçamentais. São realizadas também consultas entre os governos nacional e dos condados para efeitos da preparação dos planos orçamentais.

A Assembleia Nacional aprecia e debate as propostas orçamentais apresentadas pelo executivo. Estas incluem a DPO, a Proposta de Distribuição de Receitas, o Documento de Estratégia de Gestão da Dívida a Médio Prazo (MTEGDP), juntamente com a DPO, as estimativas do orçamento e a proposta de lei das finanças. Durante esta fase, a assembleia pode alterar a DPO e as estimativas orçamentais ao aumentar,

8 CDQ, 2010, artigo 114.

9 Os vogais são nomeados em conformidade com o artigo 215(2) da CDQ, 2010.

10 PFMA, 2012, artigo 25(1).

11 PFMA, 2012, artigo 25(7).

12 CDQ, 2010, artigo 220(1).

diminuir ou reafectar recursos para outros sectores e programas, se necessário. A PFMA fixa as regras e procedimentos a serem cumpridos durante esta fase, e até que medida a Assembleia Nacional pode alterar os limites propostos na DPO e nas estimativas orçamentais. A regra geral é que as mudanças introduzidas pela câmara não devem aumentar o défice orçamental. Antes de a Assembleia Nacional apreciar as estimativas de receitas e despesas, a CDQ exige que as recomendações da COD (algumas das quais se fundamentam nas opiniões e representações do público em geral) sejam apreciadas.¹³ A Assembleia Nacional aprova as recomendações formuladas no Projecto de Lei do Orçamento, que é então aprovado e promulgado pela Assembleia Nacional, tornando-se a Lei do Orçamento ou, melhor, o orçamento aprovado.¹⁴

Compete também à Assembleia Nacional aprovar as dotações suplementares ou orçamentos rectificativos submetidos pelo Tesouro Nacional. Um orçamento rectificativo é elaborado se, no decurso da execução do orçamento aprovado, o montante inicialmente aprovado se revelar insuficiente ou se os pressupostos que serviram de justificação para a formulação do orçamento não se confirmarem. Um orçamento rectificativo é importante sempre que seja necessário contrair despesas para um propósito que não havia sido previsto. Um orçamento rectificativo contém uma demonstração da despesa adicional e como esta cumpre os princípios de responsabilidade fiscal e objectivos financeiros, por forma a justificar que a despesa se destina a uma finalidade específica, carecendo da apreciação e aprovação do Parlamento.¹⁵

Em abono da transparência, da responsabilização, da abertura e da disciplina orçamental em geral, a supervisão é imprescindível durante as fases de execução e avaliação do orçamento para assegurar a consonância entre a despesa efectiva e o orçamento aprovado. Para este fim, o Parlamento e as instituições financeiras e serviços autónomos relevantes asseguram a supervisão. Esta supervisão é assegurada pelo Gabinete do Controlador do Orçamento (OCOB), o OAG e as comissões parlamentares do orçamento. O CDO confirma a legalidade da aplicação das verbas antes de autorizar a despesa a nível nacional ou dos condados. Cabe ainda ao CDO apresentar relatórios trimestrais, anuais e especiais

relativamente ao governo nacional e aos governos dos condados à Assembleia Nacional, para apreciação por uma comissão parlamentar do orçamento em nome da Assembleia Nacional.¹⁶

O Auditor Geral é responsável pela auditoria e elaboração de um relatório de auditoria, no prazo de seis meses após o fim de cada exercício, relativamente a todas as contas do governo nacional e dos governos dos condados, bem como das outras entidades do Estado e comissões autónomas.¹⁷ Após a auditoria, o Auditor Geral envia o relatório ao secretário geral da Assembleia Nacional, que o remete às respectivas comissões (CCP, CIP e SFAC) para apreciação e debate. De acordo com o regulamento interno, o Parlamento deve, até três meses após ter recebido do relatório do Auditor Geral, apreciá-lo e tomar as medidas apropriadas.¹⁸ A Assembleia Nacional deve exigir a prestação de contas das entidades públicas nacionais, da Comissão dos Serviços Parlamentares e do poder judiciário para garantir que os recursos dessas entidades sejam aplicados em conformidade com a lei, e que essas funcionem de forma eficaz, eficiente e transparente.¹⁹

13 CDQ, 2010, artigo 221(4).

14 CDQ, 2010, artigo 221.

15 CDQ, 2010, artigo 223.

16 CDQ, 2010, artigo 228(6).

17 CDQ, 2010, artigo 229(1).

18 CDQ, 2010, artigo 229.

19 PFMA, 2012, artigo 68(1).

O papel do Senado

No Quénia, o Senado, ou a câmara alta, é responsável por determinar a afectação das receitas do país entre os condados, e fiscalizar como a receita nacional é afectada aos governos dos condados.²⁰ Para efeitos da afectação da receita nacional entre os dois níveis de governo, a Constituição prevê que o Senado deve, por deliberação, definir os critérios para a repartição entre os condados das receitas obtidas a nível nacional. Neste sentido, o Senado deve considerar as recomendações da CAR, do Conselho de Governadores (COG), do Conselho Intergovernamental do Orçamento e da Economia (CIOE) e do Secretário das Finanças (Tesouro Nacional), bem como as que foram formuladas pelo público e outros grupos interessados.²¹

Mais, a PFMA define as responsabilidades da Comissão de Finanças e do Orçamento do Senado, à qual compete a análise de questões em matéria do orçamento e das finanças, entre as quais: apresentar à câmara baixa uma proposta dos critérios para a afectação de receitas aos condados, e apreciar todos os projectos de lei que tratem de assuntos relativos aos condados; rever o CARB e o DORB pelo menos dois meses antes do final do exercício; examinar as demonstrações financeiras e outros documentos e formular recomendações ao Senado para melhorar a gestão das finanças públicas. Igualmente, o Senado é responsável por acompanhar o cumprimento dos princípios de finanças públicas e responsabilidade fiscal.

As resoluções da Comissão de Finanças e do Orçamento são então debatidas pelo Senado e adoptadas, após o qual o Secretário Geral do Senado submete as resoluções acordadas ao Secretário Geral da Assembleia Nacional. Em seguida, o Presidente da Assembleia Nacional remete as resoluções à Assembleia Nacional para aprovação ou rejeição. A Assembleia Nacional pode de alterar, rejeitar ou aprovar as resoluções nos termos previstos na Constituição.²²

²⁰ CDQ, 2010, artigo 217; Artigo 96(3).

²¹ CDQ, 2010, artigo 203(1).

²² CDQ, 2010, artigo 217(1)–(6).

Comissões parlamentares

A COD da Assembleia Nacional lida com os assuntos relacionados com o orçamento. Antes da adopção da Constituição do Quénia, existia uma comissão parlamentar do orçamento que havia sido criada pelo decreto 190(1) da Assembleia Nacional do Quénia. A COD foi incumbida com as seguintes funções:

- Investigar, indagar e relatar todos os assuntos relacionados com a coordenação, controlo e acompanhamento das despesas;
- Apreciar e rever as estimativas, e formular recomendações a apresentar à Assembleia Nacional;
- Examinar a DPO apresentada à Assembleia Nacional;
- Examinar projectos de lei relacionados com o orçamento nacional, incluindo os projectos de lei do orçamento; e
- Avaliar estimativas em matéria fiscal, políticas económicas e orçamentais, e programas que implicam despesas orçamentais directas.

A COD e outras comissões departamentais comentam a respeito das questões orçamentais ou monetárias em nome da Assembleia Nacional. Especificamente, a COD é responsável pela maioria dos assuntos em matéria das finanças públicas e recebe os comentários das outras comissões departamentais em relação aos diversos documentos orçamentais apresentados às comissões antes de serem submetidos à Assembleia Nacional para debate e aprovação. Por exemplo, o relatório da COD sobre a DPO 2018 e o MTEGDP foi apresentado a 14 de Fevereiro de 2018 e foi submetido a várias comissões departamentais, cujos comentários terão sido analisados pela COD. Sempre que possível, as comissões departamentais reúnem-se com o Tesouro Nacional e a COD para discutir questões decorrentes das alterações propostas ou obter esclarecimentos.

A Comissão de Finanças e do Orçamento do Senado foi criada ao abrigo do artigo 8º da PFMA. Cabem a esta Comissão as seguintes tarefas:

- Apresentar ao Senado uma proposta que serve de base para a afectação de recursos aos condados e apreciar todos os projectos de lei em matéria de finanças;

- Rever o Projecto de Lei de Afecção de Receitas aos Condados (CARB) e a Proposta de Distribuição de Receitas (DORB) em conformidade com o artigo 218 (1) (b) da Constituição pelo menos dois meses antes do fim do exercício;
- Examinar as demonstrações financeiras e outros documentos submetidos ao Senado nos termos da Parte IV do PFMA, e formular recomendações ao Senado com vista a melhorar a gestão das finanças públicas; e
- Fazer o acompanhamento do cumprimento, pelo Senado, dos princípios em matéria das finanças públicas definidos na Constituição e dos princípios relativos à responsabilidade fiscal, previstos na PFMA.

Instituição independente orçamental

A instituição independente orçamental no Quénia são os Serviços Parlamentares do Orçamento (SPO). O SPO foi criado ao abrigo da Constituição e da PFMA, e é responsável por prestar apoio em matéria de análises fiscais à Assembleia Nacional e às comissões de finanças, prestando contas à legislatura. O SPO produz e publica suas próprias previsões macroeconómicas e fiscais, sendo reconhecido como fonte de informações independentes, objectivas e não partidárias.

Este serviço costumava enquadrar-se na Lei de Gestão Fiscal (FMA) de 2009, mas passou a ser regido pelo PFMA. Nos termos do artigo 9º do PFMA, o pessoal do SPO deve ser nomeado com base no mérito e na experiência nos domínios das finanças, da economia e de políticas públicas, de modo a cumprir efectivamente o seu mandato.

Grosso modo, o SPO presta aconselhamento e apoio ao Parlamento em assuntos relacionados com o orçamento. Em particular, o escritório é responsável pela elaboração de relatórios em matéria de previsões orçamentais e económicas e pela apresentação de propostas ou recomendações às comissões parlamentares sobre propostas orçamentais e tendências económicas em geral. O escritório deve ainda prestar informes à COD do Parlamento sobre qualquer projecto de lei que tenha impactos económicos e financeiros, e sobre os objectivos financeiros definidos pelas DPO pertinentes. Por último, o escritório deve propor, quando necessário, um quadro fiscal alternativo em relação a qualquer exercício.²³ O SPO fornece capacitação às comissões

parlamentares e tem técnicos do orçamento ou analistas fiscais associados a cada comissão para fornecer perícia técnica sobre questões orçamentais.

Outras comissões e órgãos autónomos

Tratam-se de comissões, serviços ou conselhos autónomos, criados para prestar apoio à legislatura com respeito a vários assuntos associados ao processo orçamental. Estes incluem a CAR, o CIOE e o OCOB.

A Comissão de Afecção de Receitas

A CAR foi criada nos termos do artigo 215 (1) da Constituição. Todos os membros da CAR são nomeados pelo presidente. A CAR é composta por um presidente nomeado pela Assembleia Nacional, duas pessoas nomeadas por partidos políticos representados na Assembleia Nacional, cinco pessoas nomeadas por partidos políticos representados no Senado e o Secretário Principal do Tesouro Nacional. As pessoas nomeadas não podem ser deputados, e os membros da CAR devem possuir conhecimentos profundos e experiência profissional nos domínios financeiro e económico.

A comissão fornece assessoria independente e objectiva aos órgãos executivo e legislativo e tem competência para formular recomendações a respeito da distribuição equitativa da receita total entre os governos nacional e os dos condados (distribuição vertical) e entre os governos dos condados (distribuição horizontal).²⁴ Ao formular as recomendações, a comissão deve definir e melhorar as fontes de receita dos governos nacional e dos condados, e também incentivar a responsabilização orçamental em ambos os níveis de governo.²⁵ Mais importante ainda, o presidente da CAR integra o fórum consultivo do CIOE, que contribui para o conteúdo da DPO e do BROP, que servem de fundamento para as estimativas orçamentais anuais.

De acordo com o calendário orçamental do Quénia, a CAR deve apresentar as suas recomendações até seis meses antes do início de um novo exercício (até 1 de Janeiro). Ao formular as recomendações em matéria da distribuição de receitas, a CAR observa os critérios estipulados no artigo 203(1) da Constituição, levando em consideração: (i) os interesses nacionais; (ii) todas as diligências a tomar em relação à dívida pública e outras obrigações nacionais; (iii) as necessidades do

²³ PFMA, 2012, artigo 10.

²⁴ CDQ, 2010, artigo 216.

²⁵ CDQ, 2010, artigo 215(1), artigo 216(1), (3) e (5).

governo nacional, conforme definidas por critérios objectivos; (iv) a necessidade de assegurar que os governos dos condados estejam em condições de desempenhar as funções que lhes são atribuídas; (v) as disparidades económicas e a necessidade de optimização financeira de cada condado; e (vi) identificação de incentivos para cada município angariar as suas próprias receitas.²⁶

Por exemplo, no exercício de 2018/19, a comissão recomendou que cerca de 371,2 mil milhões de xelins quenianos e 337,2 mil milhões de xelins quenianos fossem afectados aos governos nacional e dos condados, respectivamente, como suas partes equitativas. A comissão também recomendou que 30,5 mil milhões de xelins quenianos fossem afectados da parte equitativa do governo nacional para os condados na modalidade de subvenções condicionais. A comissão indicou que a afectação relativa a 2018/19 se baseava na afectação efectiva de 302 mil milhões de xelins quenianos para os condados no exercício anterior. Também foi indicado que o valor de referência foi ajustado em razão da atribuição de funções aos condados sem que lhes tivessem sido afectados os recursos necessários e tendo em conta as dificuldades enfrentadas pelos condados em cumprir os objectivos de receitas próprias.²⁷ De igual modo, a CAR formula recomendações sobre as subvenções condicionais (e respectivas quantias) a serem atribuídas aos condados.

Caixa 1: Informações contidas no Relatório de Revisão do Orçamento e Perspectivas Económicas

- Execução orçamental real do exercício anterior comparada com a dotação orçamental relativa a esse exercício;
- Previsões macroeconómicas e financeiras actualizadas com informações suficientes para mostrar as variações das previsões na DPO ou Estratégia Fiscal de Condado (PESC) mais recentes, tratando-se dos condados;
- Como o desempenho financeiro real do exercício anterior pode ter afectado o cumprimento dos princípios de responsabilidade fiscal ou os objectivos financeiros definidos na mais recente DPO ou PESC, tratando-se dos condados; e
- As razões por qualquer desvio dos objectivos financeiros, com propostas para responder ao desvio e o tempo estimado para o fazer.

Fonte: PFMA, 2012, artigo 26(2)

A par da comissão, o Tesouro Nacional também deve formular recomendações sobre a repartição de receitas entre os governos nacional e dos condados. Porém, na maioria dos casos, regista-se uma diferença entre os valores sugeridos pela comissão e aqueles sugeridos pelo Tesouro Nacional. Os valores totais propostos pela CAR tendem a ser mais elevados do que os do Tesouro Nacional, conforme evidenciado pelas recomendações da CAR no sentido de aumentar a participação dos condados através da introdução de novas subvenções. O Parlamento tem a função de analisar as recomendações apresentadas pelo Tesouro Nacional e pela comissão, e chegar a uma decisão com base nas informações que lhe sejam facultadas.²⁸

²⁶ CDQ, 2010, artigo 203(1).

²⁷ Relatório da CAR sobre a repartição de recursos para o exercício 2018/19, pág. 29.

²⁸ http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/bills/2016/DivisionofRevenueBill_2016.pdf

O Conselho Intergovernamental do Orçamento e da Economia

O CIOE foi criado ao abrigo do artigo 187(a) da PFMA, sendo composto pelo vice-presidente, que dirige o Conselho, o secretário do Tesouro Nacional, um representante da Comissão de Serviços Parlamentares, um representante da Comissão dos Assuntos Judiciais (CSJ), o presidente da CAR, o presidente do Conselho de Governadores, o secretário para relações intergovernamentais, e o Comité Executivo de Finanças de cada um dos 47 condados. O CIOE representa um fórum para consulta e cooperação entre os governos nacional e dos condados a respeito da DPO, do BROP e da MTEGDP.²⁹ O CIOE também formula recomendações sobre a distribuição equitativa da receita entre os governos nacional e condados, e entre os próprios condados. O Parlamento aprecia as recomendações do CIOE ao decidir a respeito da repartição das receitas.

Gabinete do Controlador do Orçamento

O OCOB é um gabinete autónomo, criado ao abrigo do artigo 228(1) da CDQ. Este OCOB autónomo foi criado para responder ao pedido do público no sentido de separar as funções de gestão financeira, como sendo a distinção entre as funções de controlo e publicação de relatórios sobre a execução orçamental, das funções de auditoria. Anteriormente, o OCOB e o OAG, em conjunto, desempenhavam as mesmas funções. De acordo com a CDQ, o OCOB é responsável por garantir a disciplina fiscal e a afectação equitativa dos recursos disponíveis, assim como a promoção da transparência e prestação de contas no domínio da execução orçamental.

O OCOB tem como função primária a supervisão e execução dos orçamentos dos governos nacional e dos condados, ao autorizar a aplicação de fundos públicos. Além das funções de supervisão e de controlo orçamental, cabe ao CDO a tarefa importante de apresentar relatórios trimestrais, semestrais, especiais e anuais sobre a execução orçamental a ambas as câmaras do Parlamento e ao executivo para apreciação. Por exemplo, os relatórios do governo nacional baseiam-se na análise dos relatórios financeiros recebidos dos MDA em consonância com o artigo 83(4) do PFMA, dados relativos a despesas, obtidos do Sistema Integrado de Informação sobre a Gestão Financeira e informação na posse do OCOB relativa ao tesouro.³⁰ O CDO também presta assessoria ao Parlamento

sobre assuntos financeiros nos casos em que o secretário de finanças do governo suspenda a transferência de fundos para uma entidade pública ou órgão estatal. Outras funções do OCOB incluem:

- Realização de investigações por iniciativa própria ou mediante recebimento de uma reclamação do público;³¹
- Prestação de serviços de mediação, negociação e arbitragem; e³²
- Sensibilizar o público pela disseminação de informação sobre a execução orçamental tanto a nível nacional como dos condados.

O CDO é designado pelo presidente e, após a aprovação da Assembleia Nacional, é nomeado pelo presidente.

29 PFMA, 2012, artigo 187(1) e (2).

30 Controller of Budget Act, 2016, artigo 5.

31 CDQ, 2010, artigo 252(1)(a).

32 CDQ, 2010, artigo 252(1)(b).

Práticas e desafios

Planeamento e formulação

O processo de planeamento e formulação do orçamento no Quênia é iniciado a 30 de Agosto todos os anos pelo Tesouro Nacional, que envia um convite para a apresentação de propostas de orçamento aos MDA. Este convite contém informações sobre o calendário orçamental e prazos específicos para a preparação dos documentos orçamentais e apresentação dos mesmos ao Parlamento. Define também as principais áreas e aspectos de política que os MDA devem acautelar ao preparar o orçamento. De Setembro até 15 de Fevereiro, o Tesouro Nacional deve convocar audiências públicas para discutir as prioridades a serem inseridas no Quadro Macroeconómico e Fiscal. A preparação da DPO³³ assenta numa acção e apreciação colaborativas das recomendações da CAR, da CSP, do CDO, da CSJ, dos MDA e do público. A DPO contém as seguintes informações:

- Uma avaliação da situação da conjuntura económica e previsões macroeconómicas;
- As perspectivas financeiras em relação às receitas, despesas e financiamentos da administração central para o exercício seguinte e a médio prazo;
- Propostas de limites máximos da despesa pelo governo nacional, incluindo a despesa do Parlamento e do órgão judicial, e estimativas de transferências para os governos dos condados;
- Os princípios de responsabilidade fiscal e objectivos financeiros no médio prazo, incluindo limites ao total da dívida anual; e
- Uma indicação de riscos específicos.³⁴

Nos últimos cinco anos, o governo, por intermédio da DPO, tem vindo a propor reformas destinadas a acelerar o desenvolvimento socioeconómico por intermédio da Agenda de Transformação Económica. Por exemplo, a DPO de 2018 apresentou a “Agenda das Quatro Mais”, a saber:

- Agregação de valor e aumento em 15% da participação do sector industrial no PIB;
- Segurança alimentar;

- Cobertura universal de saúde; e
- A construção de pelo menos 500.000 habitações económicas até 2022.³⁵

Compete ao Parlamento adoptar, aprovar uma deliberação e formular recomendações sobre a DPO no prazo de 14 dias após a apresentação da mesma pelo secretário do Tesouro Nacional. Deve ser disponibilizado ao público um relatório sobre a DPO, com propostas de alteração das dotações sectoriais e quaisquer mudanças dos limites máximos propostos, devidamente fundamentadas. Por exemplo, em 2018, a DPO foi apresentada à Assembleia Nacional e ao Senado. Cabe ao Parlamento apreciar, debater e aprovar a DPO, com ou sem alterações. A DPO define os limites máximos das dotações aos diversos sectores, MDA e Assembleia Nacional. Embora possa sugerir alterações, estas não devem exceder os limites definidos pelo Tesouro Nacional. O parlamento pode recomendar o aumento, a redução ou até a reafectação das dotações de um ministério ou direcção para outro. O Tesouro Nacional deve então efectuar essas mudanças com base nas justificações fornecidas pelo Parlamento a respeito das alterações sugeridas. A par disto, o Parlamento deve assegurar que, nas deliberações de adoptar em relação à DPO, o aumento das despesas de uma dotação proposta seja equilibrado pela redução das despesas numa outra dotação proposta. Regra geral, uma proposta de redução da despesa visa reduzir o défice.³⁶

Até 1 de Janeiro de cada ano, a CAR deve apresentar recomendações sobre a repartição de receitas entre os governos nacional e dos condados. O Tesouro Nacional tem até 15 de Fevereiro para submeter à Assembleia Nacional a proposta de DPO, juntamente com o MTEGDP, a DORB e a CARB.

O Parlamento deve debater e aprovar a DORB e a CARB até 16 de Março. Todavia, estes projectos de lei nem sempre são aprovados a tempo porque o processo tem sido objecto de um debate deveras aceso entre a Assembleia Nacional e o Senado a respeito das dotações ao governo nacional, face às dotações aos condados a partir do erário público. Se as duas câmaras não chegarem a um consenso sobre as dotações, é

33 PFMA, 2012, artigo 25(1).

34 PFMA, 2012, artigo 25(4).

35 Declaração de Política Orçamental, 2018, pág. 25.

36 PFMA, 2012, artigo 39(3).

criada uma comissão de mediação, composta de membros de ambas as câmaras, para resolver o assunto.³⁷

Até 30 de Abril, o Tesouro Nacional deve apresentar as propostas orçamentais anuais ou estimativas ao Parlamento. De igual modo, os serviços judiciais e a comissão de serviços parlamentares devem apresentar seus orçamentos para aprovação. Os desafios específicos são discutidos de seguida.



Desafio 1: Tempo insuficiente para apreciar os documentos de formulação do orçamento

Ambas a COD da Assembleia Nacional e a Comissão Permanente de Finanças e do Orçamento do Senado participam na apreciação da proposta de DPO e de MTEGDP. Um dos desafios enfrentados prende-se com o intervalo de tempo entre a submissão desses documentos a ambas as câmaras e a aprovação dos mesmos. A legislatura e o público devem ter tempo suficiente para apreciar o orçamento e os respectivos documentos. O Senado tem vindo a questionar se 14 dias são suficientes para rever, debater e aprovar a DPO e a MTEGDP. Por exemplo, o recente relatório oficial (“Hansard”) dos debates do Senado sobre a DPO e a MTEGDP de 2018 revela que o Senado considerou ser insuficiente o prazo fixado pela PFMA para a apreciação e aprovação desses documentos e propôs que fosse prolongado para 30 dias.³⁸

Caixa 2: Informação contida no Relatório de Revisão Orçamental e Perspectivas Económicas

Trata-se de um documento orçamental chave que deve estar alinhado à generalidade das prioridades estratégicas e metas políticas definidas na Declaração de Política Orçamental (DPO). A estratégia deve ter em conta: o total da dívida na data da DPO; as fontes dos financiamentos concedidos ao governo nacional e a natureza das garantias prestadas pelo governo nacional; os principais riscos associados a esses financiamentos e garantias; os pressupostos subjacentes à estratégia de gestão da dívida; e uma análise da sustentabilidade do montante da dívida, tanto real como potencial.

Fonte: PFMA, 2012, artigo 33(2)(3).

37 http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/MESSAGES_TO_AND_FROM_SENATE.pdf

38 Parlamento do Quênia, relatório oficial do Senado (Hansard), 28 de Fevereiro de 2018.



Desafio 2: Ausência de regras claras a distinguir as funções dos órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental

Embora a lei consagre os princípios de separação de poderes e autonomia do Parlamento e do executivo, isto não corresponde necessariamente à realidade. Por exemplo, dependendo do partido no poder no Parlamento, o órgão executivo pode influenciar a aprovação de legislação financeira que favoreça o executivo.

A lei prevê que o Parlamento tenha a última palavra na aprovação dos orçamentos com ou sem alterações, desde que os interesses dos cidadãos estejam acautelados, mas a prática por vezes é bem diferente. Por exemplo, o Parlamento não deve aumentar o défice orçamental ao rever e aprovar as DPO. Todavia, no orçamento de 2015/16, o relatório da COD revelou que o Parlamento havia sugerido o aumento das dotações para sectores e entidades autónomas, a saber as verbas destinadas ao próprio Parlamento e aos fundos sob a sua alçada, como o Fundo para o Desenvolvimento das Circunscrições, o que veio a aumentar o défice em cerca de 14 mil milhões xelins quenianos, sem que tenham sido identificadas novas fontes de receita.³⁹

Na data da elaboração do presente, a aprovação do Projecto de Lei das Finanças 2018 suscitou a percepção que tinha sofrido intervenção da parte do executivo, o que deixou a maioria dos deputados dividida quanto à imposição ou não de um aumento de 16% do IVA em todos os produtos petrolíferos. A aprovação do projecto de lei parece ir contra a autonomia do Parlamento em relação ao executivo. Nestes contextos, caracterizados por divergências entre o executivo e o Parlamento em relação a uma proposta, os artigos 112.º e 113.º da Constituição são explícitos quanto ao recurso à mediação orçamental. É preciso mais clareza sobre o que se espera do executivo e do Parlamento na defesa do princípio da separação de poderes durante o processo orçamental.

³⁹ International Budget Partnership (2015) *The Role of Parliament and the National Treasury in Developing the 2015/16 Budget*.

Dotação de verbas e aprovação do orçamento

As propostas ou estimativas do orçamento nacional são submetidas à Assembleia Nacional a 30 de Abril, ou dois meses antes do início do exercício seguinte que, no Quénia, começa a 1 de Julho. O Secretário das Finanças apresenta ao Parlamento as estimativas orçamentais do governo nacional, acompanhadas de todos os documentos justificativos e o Projecto de Lei do Orçamento.⁴⁰ As estimativas orçamentais devem corresponder aos limites máximos ou valores aprovados na fase de formulação durante a aprovação da DPO.

Quando as estimativas do orçamento nacional são apresentadas à Assembleia Nacional, cabe à assembleia apreciá-las em conjunto com aquelas apresentadas pela CSP e o presidente da CSJ. A Assembleia Nacional deve aprovar as estimativas com ou sem alterações. A assembleia aprecia igualmente as recomendações da COD antes de aprovar as estimativas. Nos termos da lei, a comissão do orçamento, deve incluir a opinião pública, que deve estar reflectida nas recomendações submetidas à Assembleia Nacional. Os fóruns de participação pública são normalmente convocados pela COD da Assembleia Nacional para o mês de Maio, para obter comentários e opiniões do público sobre as estimativas orçamentais antes da aprovação pela câmara. Em conformidade com a Lei de Repartição de Recitas, a Assembleia Nacional pode alterar as estimativas do orçamento nacional.

A legislatura aprova as estimativas orçamentais até 30 de Junho, marcando o fim do exercício do Quénia. Isto está em consonância com a recomendação que isto seja finalizado até pelo menos dois a três meses antes do início de um exercício. Além das estimativas orçamentais, a Proposta de Lei do Orçamento deve ser aprovada, tornando-se a Lei do Orçamento, assim permitindo a despesa e a afectação das verbas do fundo consolidado. O executivo é interdito de efectuar qualquer despesa sem a aprovação da Lei do Orçamento pela Assembleia Nacional.

Também em Junho, o Projecto de Lei de Finanças é apresentado na câmara para debate no prazo de 90 dias após a apresentação. Este projecto de lei permite a cobrança de impostos e receitas.

⁴⁰ CDQ, 2010, artigo 221(1).



Desafio 3: Inclusão de projectos não conceptualizados pelos MDA

A Constituição de 2010 do Quênia reforça o papel da legislatura ao prever a repartição de receitas, dotações e supervisão das outras entidades do estado. De igual modo, a Lei de GFP de 2012 e a legislação subsidiária (regulamento relativos à GFP de 2015) impõem limites em relação às alterações que o Parlamento pode introduzir durante a fase de aprovação das estimativas orçamentais, estipulando que não devem exceder os dez por cento.⁴¹ Assinala-se que as leis aplicáveis à legislatura são claras e não impedem que o Parlamento desempenhe do seu papel no que respeita à aprovação do orçamento.

O Artigo 113^o da Constituição prevê a nomeação de comissões de mediação, pelos Secretários Gerais de ambas as câmaras na ausência de consenso entre a Assembleia Nacional e o Senado em relação a uma lei específica.⁴² Por exemplo, se ambas as casas não concordarem em relação à repartição das receitas, a comissão de mediação da DORB consistirá de números iguais de membros de cada câmara para efeitos de procurar resolver as questões emergentes e elaborar uma versão do Projecto de Lei do agrado de ambas as câmaras. Assim, a lei reforça o papel do legislador ao prever que as questões objecto de divergência entre as duas câmaras sejam resolvidas com a maior celeridade possível.

Por lei, o Parlamento está dotado da competência para aprovar propostas orçamentais apresentadas pelo Tesouro Nacional, com ou sem alterações. A lei específica que as alterações que o Parlamento pode fazer à proposta são limitadas e que essas não devem aumentar o défice. Embora isto tenha sido observado em vários casos, tem havido casos em que o Parlamento sugeriu a afectação de verbas para novos projectos que não tenham sido conceptualizados pelos MDA ou pelo Tesouro Nacional. Alguns dos projectos sugeridos resultam da participação do

público, cujas opiniões expressas durante as reuniões de participação, a COD deve levar em consideração. Noutras ocasiões, este processo revela uma intervenção política, sendo que, em casos deste género, a Assembleia Nacional pode querer impor medidas rigorosas ou sanções contra os MDA (especialmente quando as verbas não foram utilizadas de forma eficaz) ou sugerir certos projectos para maximizar a popularidade de alguns deputados junto dos seus eleitores.

Nesses casos, é difícil viabilizar algumas das alterações durante a execução. Tendo sido adoptadas pelo Parlamento e face à dificuldade em rever os números do orçamento depois de aprovados, o Tesouro Nacional e os MDA não têm outra opção senão aceitá-los. Se algo precisar de ser revisto, ou se os pressupostos não corresponderem à realidade, um orçamento rectificativo pode ser apresentado pelo Tesouro com propostas para reafectar as verbas dentro dos MDA ou para alterar os pressupostos que serviram de fundamento durante as fases de planeamento e formulação. Noutros casos, uma comissão parlamentar pode solicitar que o Secretário das Finanças ou os MDA compareçam perante a comissão para esclarecer questões contenciosas ou dúvidas. Por conseguinte, uma das competências do Parlamento é a de aprovar (ou não) quaisquer alterações que tenham surgido durante a execução do orçamento mediante a introdução de um orçamento rectificativo, uma opção quando o montante aprovado na Lei do Orçamento e Dotação é insuficiente ou se for necessário contrair despesas para um propósito que não tenha sido previsto nas dotações iniciais.⁴³

41 Kenya Subsidiary Legislation, 2015. Part IV, regulation 40 (9).

42 COK, 2010, Articles 112 and 113.

43 COK, 2010, Article 223.

É importante ressaltar que a lealdade político-partidária pode influenciar o processo de tomada de decisão e a aprovação dos documentos orçamentais. Por exemplo, os inquiridos entrevistados para o estudo de caso opinaram que deixara de existir uma oposição forte após a Iniciativa Construindo Pontes (Building Bridges Initiative), que surgiu com vista a promover à reconciliação entre o partido no poder e o partido da oposição. A oposição desempenha a função de “cão de guarda” em relação ao partido no poder, devendo influenciar as decisões e a formulação de políticas no Parlamento. Uma oposição fraca atenta contra a boa supervisão pelo Parlamento em nome da defesa da lealdade partidária, susceptível de prejudicar a transparência e o escrutínio orçamental.

Supervisão do orçamento

O Tesouro Nacional deve publicar relatórios de execução até de 45 dias após o fim de cada trimestre para acompanhar o progresso a nível da implementação.

O artigo 201(1)(a) da Constituição estipula, como princípios orientadores na condução de questões envolvendo as finanças públicas, a abertura e a prestação de contas. Estes princípios, conjugados ao Estado de direito, a participação pública, a transparência e o constitucionalismo, são características da boa governação em qualquer governo democrático. A supervisão do orçamento é importante para determinar se os fundos afectos foram aplicados para as finalidades previstas.

O órgão legislativo no Quénia, por intermédio de comissões e gabinetes, assegura a supervisão do processo orçamental. As seguintes comissões parlamentares contribuem para a supervisão:

- Comissão das Contas Públicas;
- Comissão dos Investimentos Públicos; e
- Comissão dos Fundos Afectados à Conta Especial.

As comissões CCP, SFAC e CIP foram criadas ao abrigo das ordens parlamentares 205, 205A e 206, respectivamente. Estas comissões são responsáveis assegurar o escrutínio do executivo e seus quadros, garantindo a transparência e a prestação de contas. Enquanto a CCP assegura a supervisão parlamentar sobre os MDA públicos, a CIP supervisiona as

entidades públicas semi-autónomas. A Comissão dos Fundos Afectados à Conta Especial foi criada recentemente com o mandato de examinar as contas de perequação, dos partidos políticos, dos serviços judiciais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento das Circunscrições do Governo.⁴⁴

A Constituição prevê outros serviços autónomos, incluindo o OCOB e o OAG, responsáveis pela supervisão dos orçamentos nacional e dos condados no Quénia.

O Tesouro Nacional publica relatórios intercalares todos os trimestres e submete-os à Assembleia Nacional. A CDO também deve apresentar relatórios trimestrais ao Parlamento com recomendações sobre a execução e o desempenho dos projectos e sobre como as verbas estão a ser aplicadas. Com base nas constatações dos relatórios do Tesouro Nacional e do OCOB, o Parlamento decide com respeito às acções a serem tomadas. Para que o Parlamento possa assegurar a supervisão efectiva durante a execução do orçamento, é necessário que receba informações contínuas e oportunas sobre o progresso da implementação. O Parlamento deve também exigir estas informações e estar dotado dos conhecimentos técnicos e capacidade para examinar os relatórios de execução e formular sugestões para melhorar a aplicação dos recursos públicos durante a fase de execução.



Desafio 4: Ausência de supervisão funcional dos relatórios de execução orçamental

O atraso no acesso a informações sobre a execução impede a supervisão eficaz, sobretudo se houver atrasos nos relatórios porque alguns dos serviços autónomos que os produzem dependem de informações dos MDA e dos condados. Por lei, o Tesouro Nacional e o Controlador do Orçamento são obrigados a produzir relatórios de execução.

Ao contrário do Tesouro Nacional, que publica seus relatórios trimestrais de revisão económica e orçamental em linha, o OCOB não o faz, o que põe em causa o seu papel de supervisão.

44 National Assembly Standing Orders, 4ª edição, 205, 206, pág. 167.

Embora o quadro jurídico seja claro sobre o papel da legislatura na execução das suas funções durante o processo orçamental, a ausência de capacidade institucional pode dificultar a execução efectiva do mandato do Parlamento. Neste contexto, o Tesouro Nacional, o SPO, o OCOB, a CAR e o OAG oferecem apoio ao facultar informações por meio da apresentação de diversos relatórios, prestação de conhecimentos técnicos e reforço das capacidades dos legisladores.

O Parlamento, ao não exigir ou fazer pressão para que os relatórios lhe cheguem atempadamente, ou ao não os examinar com a devida celeridade, põe em causa a transparência e a responsabilização exigidas durante a execução do orçamento. Se forem bem utilizados, estes relatórios representam instrumentos úteis para o controlo da execução por parte da Assembleia Nacional.

A ausência de capacidade e conhecimentos suficientes sobre como influenciar o processo orçamental com conhecimento de causa foi referida durante as entrevistas com os inquiridos como um dos desafios enfrentados pelas comissões parlamentares. As entrevistas realizadas suscitaram a questão da falta de capacidade nas comissões parlamentares para examinar os relatórios de execução intercalares apresentados pelo Tesouro Nacional e pelo CDO.

O OCOB oferece capacitação à Assembleia Nacional e ao Senado em matéria de informações orçamentais e como examinar os relatórios de execução, embora dependa da disponibilidade de recursos e da identificação de uma necessidade, pois existem desafios em termos dos recursos de que os serviços autónomos dispõem. O SPO, por outro lado, reforça a capacidade das comissões ao promover reuniões consultivas, seminários e acções de formação por peritos externos. No entanto, é de notar que os pedidos de capacitação são normalmente impulsionados pela procura e devem originar na comissão, em função do assunto em questão. Isto também se deve ao facto que o SPO não dispõe de pessoal suficiente para dar resposta a todos os pedidos das comissões parlamentares. O apoio técnico é oferecido em áreas temáticas relacionadas com a análise da dívida pública, a sustentabilidade da dívida e a ajuda e condicionalismos impostos pelos doadores. O SPO, quando não possua a capacidade para lidar com qualquer assunto que lhe seja apresentado, contrata peritos externos, tal como instituições de investigação, para prestar apoio aos deputados e respectivas comissões. O SPO está em vias de elaborar um quadro de implementação para reforçar a função de supervisão do Parlamento ao longo das fases de execução.

A COD parlamentar, no relatório do Parlamento sobre a DPO de 2018, notou os esforços envidados pelo SPO em assegurar que os membros compreendessem o conteúdo da DPO, tendo também fornecido capacidade técnica para efeitos da apreciação dos documentos orçamentais. Contudo, o Parlamento registou desafios no que diz respeito ao pessoal, e sugeriu no relatório que o SPO deveria dispor de recursos adequados e que este devia afectar um técnico do orçamento a cada comissão para assegurar a capacidade técnica necessária.

Avaliação e auditoria

A fase de avaliação do processo orçamental deve reflectir a situação das contas públicas no fim do exercício, ao avaliar o progresso logrado no alcance dos objectivos políticos definidos pelo governo. No Quénia, esta fase é representada pela produção do quarto relatório trimestral do exercício (relatório de fim de ano) pelo Tesouro Nacional, bem como pela produção do BROP nacional. Estes relatórios devem ser remetidos à Assembleia Nacional após a aprovação pelo Conselho de Ministros. O BROP enquadra-se em duas fases do processo orçamental, a fase de formulação e a fase de avaliação, o que significa que o BROP deve analisar a execução orçamental efectiva do exercício transacto face às dotações orçamentais desse mesmo exercício, e também analisa e actualiza as previsões financeiras para o exercício seguinte com base na evolução da conjuntura económica em curso. A par disto, o BROP fornece informações sobre como a execução efectiva durante o exercício em apreço afectou o cumprimento dos princípios de responsabilidade fiscal e objectivos financeiros previstos no PFMA.

No Quénia, a responsabilidade pela auditoria do orçamento compete ao OAG, que é a instituição suprema de controlo, uma entidade independente. O OAG realiza auditorias independentes e produz relatórios sobre as contas de qualquer entidade pública, a saber MDA financiados por recursos públicos, no prazo de seis meses após o fim de cada exercício.⁴⁵ O OAG realiza três tipos de auditorias: de desempenho, regulamentares e contínuas. As auditorias de desempenho procuram estabelecer se o impacto foi positivo ou não. As auditorias regulamentares são aquelas em que as demonstrações financeiras são auditadas e um parecer é emitido sobre se reflectem correctamente a situação de débito e crédito do exercício. Uma auditoria contínua é realizada para aumentar a transparência administrativa.

O relatório do Auditor Geral, partilhado com as comissões parlamentares competentes, permite uma análise independente de se os recursos públicos foram ou não aplicados em conformidade com a lei. No prazo de três meses depois de receber o relatório, a Assembleia Nacional deve debater e apreciar o relatório, e tomar as medidas apropriadas sempre que necessário.⁴⁶

A seguir, são apresentadas as etapas do processo a que o relatório do Auditor Geral é submetido para efeitos de adopção:

- Um relatório é remetido ao secretário geral da Assembleia Nacional ou do Senado;
- O secretário geral prepara o relatório para apresentação à assembleia geral na sua próxima sessão pelo líder do partido da maioria;
- Uma vez apresentado, o relatório é remetido à comissão relevante para o exame das contas dos diversos MDA, comissões, serviços autónomos, etc.;
- Depois de a comissão concluir a sua análise do relatório, com o apoio de um funcionário do OAG, um relatório final é redigido;
- A Comissão depois adopta o relatório final e o prepara para apresentação à assembleia nacional para debate;
- Após a apresentação, o relatório é inserido na ordem de trabalhos para debate, onde é dada primazia aos relatórios da CCP, da CIP e da SFAC;
- O relatório é debatido e adoptado pela assembleia nacional com ou sem alterações;
- Após a adopção, o secretário geral dirige uma comunicação a todas as entidades afectadas pelo relatório e encaminha recomendações para a acção e implementação necessárias; e
- As entidades respondem ao Parlamento para informar sobre a situação de implementação das recomendações.

A CCP e a CIP desempenham papéis importantes na fase de auditoria. A CCP examina o relatório do Auditor Geral sobre a despesa dos MDA, e a CIP examina o relatório do Auditor Geral sobre as agências públicas semi-autónomas. Ambas as comissões apreciam as dúvidas levantadas pelo Auditor Geral e fazem recomendações à Assembleia Nacional. No passado recente, a CCP convocou funcionários públicos implicados na má administração de recursos públicos para serem ouvidos.

⁴⁵ CDQ, 2010, artigo 229(1).

⁴⁶ CDQ, 2010, Artigo 229.



Desafio 5:
Fraca capacidade das comissões no sentido de responsabilizar o governo

Não está claro se os efectivos da CCP possuem os conhecimentos necessários em matéria das políticas atinentes a diversas áreas, visto as ordens parlamentares indicarem que a Comissão deve ser dirigida pelo líder do partido oficial da oposição e que a oposição deverá ter a maioria dos membros na Comissão. Como tal, é difícil estabelecer as qualificações e as competências dos membros da Comissão.⁴⁷ No entanto, as entrevistas realizadas durante este estudo de caso, revelaram que o OAG fornece capacidade técnica à CCP, à CIP e à SFAC através do secretariado. A par disto, durante as reuniões das comissões de supervisão, o OAG designa um técnico ou auditor, responsável por verificar as informações fornecidas pelos funcionários convocados pelas comissões quando examinam as dúvidas suscitadas pela auditoria.

Também não está claro qual a comissão parlamentar que é responsável por examinar o relatório de fim de ano do Tesouro Nacional, e se as comissões realmente examinam este relatório e formulam recomendações. Esta responsabilidade recai sobre a COD, a CCP ou a CIP? Esta falta de clareza é agravada por uma questão levantada durante as entrevistas - a ausência de um quadro que sirva de orientação ao Parlamento aquando da apreciação do relatório.



Desafio 6:
Falta de autonomia e recursos do Gabinete do Auditor Geral

O OAG oferece formação aos deputados em matéria da análise dos relatórios de auditoria de desempenho. Fornece o apoio necessário através do secretariado, que depois presta a perícia necessária ao Parlamento. Por vezes, é prestado apoio técnico durante as

próprias audiências e sessões, quando o Parlamento solicita ao OAG que confirme as informações facultadas pelos funcionários que comparecem perante a CCP, a CIP ou a SFAC. Todos os inquiridos manifestaram a preocupação que o OAG não possui recursos suficientes para cumprir a sua função, e que lhe devem ser afectados mais recursos.

A introdução da devolução de poderes levou ao aumento do número de entidades que requerem auditoria – a administração central e 47 condados. O Parlamento sugeriu que fossem atribuídos recursos suficientes ao OAG para reforçar as suas funções, e que era necessário financiamento adicional para aumentar o número de efectivos em consonância com as responsabilidades acrescidas. A falta de garantias de afectação de recursos suficientes ao OAG afecta a autonomia da instituição e a sua capacidade para preparar relatórios oportunamente em razão da sua capacidade limitada (ferramentas de trabalho e infraestruturas). A política partidária pode também afectar a autonomia desta entidade. Por exemplo, apesar do acréscimo de funções e responsabilidades em resultado da devolução, o orçamento destes serviços já sofreu cortes, o que suscitou dúvidas com respeito à autonomia. Em 2017, houve uma petição para afastar o Auditor Geral.⁴⁸ Os prazos definidos na Constituição para a prestação de relatórios são extremamente curtos. O OAG deve efectuar as auditorias e apresentar relatórios até 31 de Dezembro de cada ano, ou seja, apenas três meses após a apresentação das demonstrações financeiras pelas entidades objecto de auditoria. Em muitos casos, a apresentação tardia das demonstrações financeiras por essas entidades reduz o tempo disponível para cumprir o prazo.

⁴⁸ <https://www.capitalfm.co.ke/news/2017/09/odunga-quashesparliament-petition-edward-ouko/>

⁴⁷ National Assembly Standing Orders, 4ª edição, 205, 206, pág. 167.



Desafio 7:
Os relatórios de auditoria não são examinados pelas comissões a tempo para exigir a prestação de contas

A CCP devia ter acesso a todos os relatórios do OAG e devia poder analisar esses relatórios em tempo hábil. Contudo, esta não tem sido a prática e o Parlamento não tem apreciado os relatórios atempadamente. À data do presente estudo, no exercício de 2018/19, as comissões parlamentares de supervisão ainda estão a apreciar os relatórios de auditoria relativos aos exercícios 2014/2015 e 2015/2016, ao contrário do relatório do exercício 2016/17, o mais recente emitido pelo Auditor Geral. Isto coloca dúvidas graves sobre a forma como o Parlamento está a desempenhar o seu papel de supervisão. Além disso, o relatório do Índice Parlamentar Africano afirmou que a Comissão deveria aprovar resoluções, que deveriam ser implementadas pelo executivo, e que a comissão estava autorizada a conduzir investigações independentes sobre qualquer assunto de interesse público, mas somente com a aprovação da Assembleia Nacional.⁴⁹

Quanto às consequências legais associadas às constatações ou recomendações da CCP, o Instituto de Assuntos Económicos afirmou que não existiam mecanismos para fazer executar as recomendações do CCP, e que não existiam penalidades para dissuadir o incumprimento. De acordo com o relatório, essa constatação é apoiada pelo facto de que se continua a registar a reincidência de má administração de fundos públicos e de peculato.⁵⁰ Além disso, a acção depende da gravidade dos casos identificados e se as questões são de interesse público. Por exemplo, com o recente escândalo do Serviço Nacional da Juventude, o CCP esteve na ribalta e, devido às constatações da Comissão, algumas pessoas foram sujeitas a processos legais.

O Tesouro Nacional acompanha as recomendações da CCP e da CIP e discute com os ministérios sectoriais as melhorias que devem ser introduzidas. Também se referem a relatórios de auditoria anteriores e a relatórios do CDO sobre o desempenho. São realizadas ainda avaliações de desempenho para informar a afectação de fundos durante o processo de formulação e planeamento do orçamento seguinte. Com base nas informações no relatório, o Tesouro Nacional pode suspender o financiamento a um determinado MDA para evitar o desperdício de recursos ou assegurar a optimização de recursos. Os ministérios sectoriais e o Tesouro Nacional realizam um controlo periódico e produzem relatórios das suas visitas a projectos em curso.

49 API report, 2012, pág. 40.

50 Institute of Economic Affairs - Kenya, The Parliamentary Budget Oversight in Kenya, 2009, pág. 27.

Conclusões e recomendações

Os desafios recaem sobre alguns dos aspectos associados à forma como o Parlamento contribui para melhorar a formulação do orçamento, a implementação dos planos de despesas e a supervisão no Quénia. Esses desafios sugerem a necessidade de identificar medidas e bons pontos de entrada para alcançar melhorias.

Definir, de forma clara, as responsabilidades e as competências do executivo e da legislatura durante o processo orçamental

À semelhança de muitos sistemas parlamentares, o partido no poder geralmente tem uma maioria no parlamento, tornando o processo orçamental mais simples, embora não necessariamente incontestado. Embora muitos deputados sejam consultados durante o processo orçamental, alguns ainda sentem a necessidade de incluir projectos no Projecto de Lei do Orçamento que beneficiam as suas comunidades. Esses projectos não são examinados pelos MDA responsáveis pela implementação para garantir a viabilidade dos mesmos. É imperativo que seja identificado um órgão público com a autoridade final para conceptualizar projectos, aprovar a dotação de recursos a programas e afins para garantir a credibilidade do orçamento.

Análise oportuna dos relatórios de execução e auditoria

A apresentação tardia de relatórios trimestrais de execução orçamental e de auditoria afecta a supervisão do orçamento pelas comissões parlamentares. Embora o Tesouro Nacional publique esses relatórios dentro do prazo, o OCOB não o faz, o que afecta a prestação de contas. Frequentemente, o OAG submete o relatório de auditoria com algum atraso. O Parlamento não aprecia esses relatórios com a devida celeridade. Várias comissões não possuem a capacidade para examinar relatórios. Estas comissões têm acesso a acções de capacitação promovidas pelo OCOB e pelo SPO; contudo, devido à falta de pessoal em ambas as instituições, é impossível atender a todos os pedidos das comissões. Há que prestar atenção especial à capacitação técnica dessas comissões para garantir a prestação de serviços de qualidade, bem como a eficiência e eficácia dos recursos públicos. O Parlamento desempenha um papel singular durante o processo orçamental.

Assegurar que o Gabinete do Auditor Geral esteja dotado de recursos

Existe um consenso entre os actores no domínio da GFP no Quénia de que o OAG carece de recursos para cumprir as suas obrigações. Esta falta de recursos provoca atrasos no processo de auditoria e, posteriormente, atrasos na apresentação do relatório de auditoria; e quando o Auditor Geral apresenta o relatório de auditoria, esse não contém informações suficientes para exigir a prestação de contas do governo.

Agradecimentos

Este estudo de caso foi preparado pela Iniciativa Colaborativa de Reforma Orçamental em África.

Este estudo de caso foi elaborado por Vivian Magero sob a orientação e com a colaboração de Michael Castro do Secretariado da CABRI.

Para informação sobre a CABRI, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive

Centurion, 0062

South Africa

Design e composição por COMPRESS.dsl

Esta publicação foi financiada com o generoso apoio do Banco Africano de Desenvolvimento.

As constatações e conclusões não reflectem necessariamente as suas posições ou políticas.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT