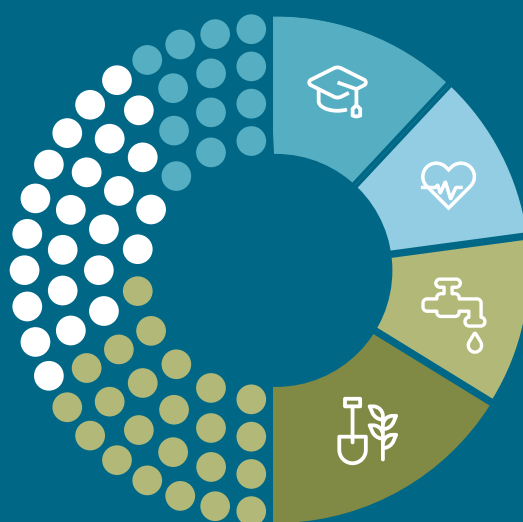


Estabelecimento de gabinetes parlamentares do orçamento funcionais em África

CADERNO DE ACTIVIDADES



11 E 12 DE JUNHO DE 2019
BAMAKO, MALI



CABRI 

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Índice

Panorâmica	3
Programa	4
Módulo 1: Capacidades analíticas de um GPO funcional - o ciclo de gestão das finanças públicas (GFP)	6
Objectivo do módulo	6
Por que razão os parlamentares precisam ter conhecimentos da GFP?	6
Qual é o papel da legislatura em todo o ciclo de GFP?	7
Elaboração do orçamento	8
Aprovação do orçamento	8
Execução do orçamento	8
Avaliação do orçamento	8
Módulo 2: Capacidades analíticas de um GPO funcional – elaboração do orçamento	9
Objectivo do módulo	9
Por que razão estas capacidades são necessárias?	9
Análise do orçamento	10
Estimativas de custos	12
Stock da dívida e sustentabilidade	12
Composição da dívida	13
Dívida interna e externa	13
Perfil de maturidade de custos de empréstimos	13
Instrumentos de dívida	14
Exercício	15
Módulo 3: Capacidades analíticas de um GPO funcional – orçamentação por programas	17
Objectivo do módulo	17
Por que razão estas capacidades são necessárias?	17
Exemplos de OPP	18
Exercício	20
Módulo 4: Capacidades analíticas de um GPO funcional – fiscalização do orçamento	22
Objectivo do módulo	22
Por que razão estas capacidades são necessárias?	22
Análise dos relatórios de execução do orçamento	23
Relatórios mensais/trimestrais de execução	23
Exercício	24
Módulo 5: Capacidades analíticas de uma GPO funcional – avaliação e auditoria	26
Objectivo do módulo	26
Por que razão estas capacidades são necessárias?	26
Avaliação e relatórios de auditoria	27
Relatórios de execução de fim de ano	27
Relatórios de auditoria	27
Exercício	28
Actividades futuras: Como está configurado o seu GPO?	30
Exercício	32
Acrónimos e abreviaturas	34
Agradecimentos	35

Panorâmica

O papel desempenhado pelos órgãos legislativos/parlamentos durante o processo orçamental depende da configuração institucional de cada país.¹ Regra geral, em África, essa assenta numa combinação de herança institucional colonial e estruturas políticas e institucionais pós-independência. Os órgãos legislativos nos países africanos anglófonos, modelados no sistema britânico, tendem a participar na fase de avaliação do orçamento. Normalmente, as legislaturas nos países africanos francófonos asseguram a fiscalização durante a fase de execução do orçamento. Os órgãos legislativos nos países africanos que seguem o modelo do Congresso dos Estados Unidos tendem a demonstrar um envolvimento estreito na fase de formulação do orçamento.

Cada configuração institucional dita a relação entre os órgãos executivo e legislativo durante todo o processo orçamental. Nos sistemas parlamentares africanos, o partido no poder controla tanto o executivo quanto o legislativo, o que agiliza o processo orçamental. Em alguns países africanos, o processo orçamental suscita discórdia entre o executivo e o legislativo, susceptível de provocar atrasos na aprovação do orçamento e subsequentes atrasos na execução do orçamento, o que obstrui a prestação de serviços.

O relatório do CABRI sobre as Práticas e Procedimentos Orçamentais (PPO), “Os desafios das legislaturas: Poderes sem informação, informação sem poderes”² constata que, apesar das melhorias nos poderes formais das instituições orçamentais parlamentares, essas instituições carecem da capacidade organizacional (capacidade de pesquisa, comissões e processos) para poder desempenhar as suas funções durante o processo orçamental.

Com o intuito de conhecer melhor os papéis de diferentes legislaturas africanas no processo orçamental, e como contribuem para a elaboração dos orçamentos, a implementação dos programas de despesa e a fiscalização, a CABRI promoveu um Diálogo de Políticas subordinado ao “Papel das legislaturas no processo orçamental” no qual técnicos dos ministérios das finanças, legisladores e técnicos dos gabinetes parlamentares do orçamento (GPO) identificaram os desafios e as acções críticas para melhorar o ciclo de gestão das finanças públicas (GFP) do seu país. Entre os desafios identificados, os principais residiam na necessidade de estabelecer ou melhorar

o funcionamento dos GPO, melhorar a relação entre os órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental e melhorar a legislação e as normas que orientam as instituições que participam no processo orçamental em geral. Muitos países africanos francófonos carecem de um GPO, conforme constatado no estudo de caso da CABRI “O papel da legislatura no processo orçamental: Burkina Faso”.³

Os GPO devem realizar análises objectivas e não partidárias em apoio ao processo orçamental e contribuir para que os parlamentos introduzam boas políticas orçamentais e económicas. O PPO da CABRI, “O desafio das legislaturas” (ver acima) observa que algumas legislaturas em África (por exemplo, Quênia e África do Sul) criaram um GPO para prestar apoio aos parlamentares durante o processo orçamental. Com o intuito de promover a aprendizagem e o intercâmbio entre pares, foi criada a Rede Africana de GPO, actualmente sediada junto do GPO da África do Sul. A CABRI afirma ainda que as comissões parlamentares nem sempre podem utilizar os conhecimentos do seu GPO para responsabilizar o governo.⁴

Entre as suas iniciativas de intercâmbio entre pares, a Rede Africana de GPO promove uma conferência anual que reúne técnicos dos GPO, dos ministérios de finanças e parceiros de desenvolvimento para debater os desafios enfrentados pelos GPO. Entre os muitos assuntos abordados, a capacidade e a funcionalidade dos GPO são elementos chave para o sucesso da formação. O Centro Regional de Assistência Técnica para a África Austral (AFRITAC Sul) define capacidade como consistindo nos seguintes elementos:⁵

- humanos e financeiros;
- analíticos;
- coordenação;
- comunicação; e
- credibilidade e autonomia.

A CABRI aborda a maioria destes elementos na sua publicação “O papel da legislatura no processo orçamental na Nigéria”.⁶

Este workshop de dois dias visa dar formação aos técnicos financeiros afectos aos ministérios de finanças,

1 GIZ (2016) *Guardians of democratic accountability: The roles of Anglophone and Francophone African Parliaments in supervising the budget*. Good Financial Governance in Africa, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

2 Disponível em: <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/budget-practices-and-procedures-in-africa-2015> [acedido a 5 de Junho de 2019].

3 Disponível em: <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/CABRI-Legislature-CS-Burkina-Faso-ENG-WEB.pdf> [acedido a 30 de Abril de 2019].

4 CABRI (n.d.) *The role of the legislature in the budget process: Kenya*. Available at: <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/CABRI-Legislature-CS-Kenya-ENG-WEB.pdf> [acedido a 30 de Abril de 2019].

5 Sybi Hida (2016) *Independent Fiscal Institutions (IFIs) / Parliamentary Budget Office (PBO): Discussion on Capacity Requirements for IFIs/PBOs*, AFRITAC South, IMF. Comunicação apresentada na conferência anual de 2016 dos Gabinetes Parlamentares do Orçamento em África, “The role of African PBOs in African parliaments fiscal oversight: Contribution to the African development agenda.” Disponível em: https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/PBO/conf2016/African_PBO_Conference_IMF.pdf [acedido a 1 de Maio de 2019].

6 Disponível em: https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/Session-2_Role-of-Legislature-Nigeria_-ENGLISH.pdf [acedido a 1 de Maio de 2019].

legisladores, GPO e pessoal técnico das comissões parlamentares com o intuito de focar nas capacidades analíticas e na estrutura de um GPO funcional, o que permitiria aos legisladores contribuir melhor para o

processo de formulação do orçamento, tomar decisões com conhecimento de causa sobre as despesas e a dívida, e melhorar as suas acções de fiscalização do orçamento.

Programa

A CABRI acolheu um “Diálogo sobre Políticas subordinado ao Papel da Legislatura no Processo Orçamental”, que reuniu técnicos dos ministérios das finanças, legisladores e gabinetes parlamentares do orçamento (GPO) de 14 países africanos para discutir como os órgãos legislativos contribuem para melhorar o planeamento e a formulação do orçamento, bem como a implementação de programas de despesa e fiscalização.

No diálogo, funcionários do Ministério das Finanças, legisladores e funcionários da PBO identificaram desafios e acções críticas para melhorar o ciclo de gestão das finanças públicas (GFP) no país. Uma das várias intervenções identificadas pelos participantes

foi a criação de GPO e o reforço da funcionalidade dos existentes, sobretudo no que respeita a relação entre o executivo e o legislativo durante o processo orçamental. Esta acção de formação irá também abranger as regras que orientam as instituições envolvidas no processo orçamental e no processo em geral.

Este workshop de formação centrar-se-á nas capacidades analíticas e estrutura de um GPO funcional, que permitam aos legisladores contribuir melhor para o processo de formulação do orçamento, tomar decisões com conhecimento de causa sobre as despesas e a dívida, e melhorar as suas acções de fiscalização do orçamento.

DIA 1: 11 de Junho de 2019	
08h30	Inscrição e chá/café
09h00	<p>Discurso de boas-vindas</p> <ul style="list-style-type: none"> Sra. BARRY Aoua SYLLA (Ministra do Estado junto do Primeiro Ministro, Chefe de Governo, Ministra da Economia e das Finanças, responsável pelo orçamento, Mali) Sr. Issake Sidibé (Presidente, Assembleia Nacional, Mali) Sr. Neil Cole (Secretário Executivo, CABRI)
09h35 – 9h40	Fotografia em grupo
09h40 – 11h00	<p>Sessão 1</p> <p>Estabelecimento de um gabinete parlamentar do orçamento: Experiências em África</p> <p>O painel irá explorar o processo e os desafios associados à criação de GPO com recurso aos exemplos do Quênia e do Mali. Os membros do painel focalizarão nas estruturas e capacidades analíticas necessárias para GPO funcionais em África.</p> <p>Moderador: Sr. Neil Cole, CABRI</p> <p>Membros do painel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sr. Edison Opiyo Odhiambo (Analista Fiscal Superior, Gabinete Parlamentar do Orçamento, Quênia) Sr. Yacouba KONE (Coordenador, Unidade Nacional de Análise, Fiscalização e Avaliação do Orçamento (UNACEM), Assembleia Nacional do Mali)
11h00	Intervalo do chá
11h30 – 13h30	<p>Módulo 1</p> <p>Capacidades analíticas de um GPO funcional: O ciclo de GFP</p> <p>Objectivo: No fim da sessão, os participantes conhecerão melhor o ciclo de GFP, a sua funcionalidade, e o papel da legislatura em todo o processo orçamental.</p> <p>Orador: Sr. Sidiki Traoré (Director, Direcção do Orçamento, Mali)</p>
13h30 – 14h30	Almoço

Módulo 2	Capacidades analíticas de um GPO funcional: Elaboração de orçamentos
14h30 – 15h30	<p>Objectivo: No fim da sessão, os participantes terão um melhor conhecimento das necessidades de informação e capacidades analíticas dos GPO no sentido de reverem o quadro orçamental (despesa, receitas e dívida) que serve de orientação para o orçamento, sobretudo a comportabilidade dos novos programas/projectos propostos não desenvolvidos pelos ministérios, departamentos e agências (MDA).</p> <p>Orador: Sr. Neil Cole (CABRI)</p>
15h30 – 17h00	<p>Jogo de Rumo à GFP</p> <p>(Intervalo do chá durante a sessão)</p>
19h00	Jantar oficial

DIA 2: 12 de Junho de 2019

09h00 – 09h05	Recapitulação do primeiro dia
Módulo 3	Capacidades analíticas de GPO funcionais: Orçamentação por programas
09h05 – 10h35	<p>Objectivo: No fim da sessão, os participantes terão um melhor conhecimento de como um GPO pode ajudar as comissões a analisar a proposta de orçamento do executivo (POE) depois de o país ter adoptado a orçamentação por programas.</p> <p>Orador: Sra. Awa Touray (CABRI)</p>
10h35 – 11h00	Intervalo do chá
Módulo 4	Capacidades analíticas de um GPO funcional: Fiscalização do orçamento
11h00 – 12h30	<p>Objectivo: No fim da sessão, os participantes terão um melhor conhecimento de como um GPO pode ajudar as comissões (finanças, sectores sociais, contas públicas, etc.) a analisar os relatórios de execução do orçamento para exigir a prestação de contas do governo</p> <p>Orador: Sr. Michael Castro (CABRI)</p>
12h30 – 13h30	Almoço
Módulo 5	Capacidades analíticas de um GPO funcional: Auditoria e avaliação
13h30 – 15h30	<p>Objectivo: No fim da sessão, os participantes terão um melhor conhecimento de como um GPO pode ajudar as comissões (finanças, sectores sociais, contas públicas, etc.) a analisar os relatórios de fim de ano e de auditoria para exigir do governo uma melhor elaboração do orçamento.</p> <p>Orador: Sr. Michael Castro (CABRI)</p>
15:30 – 16:00	Intervalo do chá
Sessão 2	Desafios e acções críticas: Caminho a tomar
16h00 – 16h45	<p>Participantes das legislaturas e ministérios das finanças irão identificar os próximos passos para estabelecer os fundamentos para a criação de GPO funcionais para melhorar o ciclo de GFP.</p> <p>Moderador: Sr. Michael Castro (CABRI)</p>
16h45 – 17h00	Encerramento

Módulo 1

Capacidades analíticas de um GPO funcional: o ciclo de gestão das finanças públicas (GFP)

Objectivo do módulo

No fim deste módulo, os participantes estarão aptos a:

- entender as questões relacionadas com o sistema de GFP;
- conhecer as componentes essenciais de um sistema de GFP funcional;
- dominar o papel da legislatura durante o processo orçamental.



Por que razão os parlamentares precisam ter conhecimentos da GFP?

GFP significa “gestão das finanças públicas” e está associado à forma como os governos mobilizam recursos públicos e administram esses recursos. Também são analisados os efeitos imediatos e de médio a longo prazo desses recursos na economia e nos cidadãos. O orçamento é a ferramenta mais poderosa do governo. Os deputados, enquanto representantes eleitos pelos cidadãos, desempenham um papel fundamental em todo o ciclo da GFP. Embora sejam os ministérios das finanças a desenvolver o enquadramento macroeconómico e orçamental, os parlamentos africanos desempenham um papel importante ao longo de todo o ciclo de GFP.

Sistemas robustos de GFP garantem que os poucos recursos públicos limitados sejam gastos de forma económica e com eficiência e eficácia. Esses sistemas robustos são caracterizados por cinco componentes para garantir a economia, a eficiência e a eficácia:

- **Orçamentação estratégica:** transformar os planos gerais e objectivos de política em programas concretos em prol dos cidadãos;
- **Sustentabilidade do orçamento (a saber a dívida):** o ministério das finanças assegura a eficiência das dotações entre ministérios, departamentos e agências (MDA) ao manter ao mínimo o nível de endividamento;
- **Conceptualização robusta das despesas de capital:** as despesas de capital (notavelmente, infra-estruturas) devem ser conceptualizadas pelos processos de formulação dos orçamentos anuais e de médio prazo;
- **Orçamentação por programas (OPP):** alinhar os sistemas de formulação de planos e de orçamentos para assegurar que os produtos e resultados estão associados aos objectivos da política pública; e
- **Execução orçamental prudente:** a fiscalização pelo órgão legislativo é um elemento essencial da análise dos relatórios de execução orçamental com vista a assegurar que os recursos públicos sejam utilizados para as finalidades para que foram aprovadas.

Qual é o papel da legislatura em todo o ciclo de GFP?

A legislatura desempenha um papel importante em todo o ciclo de GFP. Andrews, Cangiano, Cole, De Renzio, Krause, e Seligmann (2014) afirmam em *This is PFM*:⁷

Os sistemas de GFP estão integrados em – e são influenciados por – conjuntos mais alargados de processos, sistemas e instituições. Ponderemos, por exemplo, as regras políticas que regem o funcionamento dos orçamentos, ou a forma como os sistemas de recursos humanos se sobrepõem à administração das finanças públicas. Os sistemas de GFP integram-se ainda nos processos de definição das políticas nacionais no sentido mais lato, a partir das quais se produzem directivas ou planos que fundamentam a dotação de verbas. Estas influências variam de país para país, pelo que a GFP está associada ao contexto em que se integra. Porém, não obstante essas diferenças contextuais, alguns processos dos sistemas de GFP são semelhantes em muitos países. A Figura 1 ilustra-os.

Figura 1: Uma perspectiva simplificada de um sistema típico de GFP



⁷ Texto completo disponível em: https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf

Elaboração do orçamento

O processo de orçamentação estratégica exorta os governos a alinhar as prioridades nacionais ao espaço fiscal existente para garantir a sustentabilidade do orçamento (e da dívida). Em vários países africanos, o quadro de despesa de médio prazo (MTEF) é aprovado pelo órgão legislativo. A legislatura contribui para a definição das prioridades orçamentais de médio prazo

Aprovação do orçamento

A aprovação do orçamento pelo órgão legislativo é, possivelmente, a função mais importante da legislatura. Durante o debate legislativo da proposta de orçamento do executivo (POE), os deputados apreciam o que deve ser implementado, tendo em conta os níveis de receita e dívida nesse momento

Execução do orçamento

A fiscalização pelo órgão legislativo durante a execução do orçamento é essencial para a prestação de contas. O escrutínio dos relatórios de execução orçamental pelas comissões parlamentares é essencial para que os recursos públicos sejam utilizados de forma judiciousa

Avaliação do orçamento

Os órgãos legislativos podem também realizar uma revisão *a posteriori* da execução orçamental ao analisar os relatórios e as demonstrações financeiras de fim de ano. As instituições Superiores de Controlo (ISC), na qualidade de entidades responsáveis pela auditoria externa independente da administração pública, apresentam as suas constatações de auditoria ao órgão legislativo, assim promovendo a prestação de contas, a eficácia e a transparência da administração pública. O órgão legislativo pode basear-se nas auditorias realizadas pela ISC para solicitar explicações do executivo com o intuito de melhorar o planeamento e a formulação do orçamento.



Módulo 2

Capacidades analíticas de um GPO funcional – elaboração do orçamento

Objectivo do módulo

No fim deste módulo, os participantes estarão aptos a:

- entender as questões relacionadas com o papel da legislatura durante a elaboração do orçamento;
- conhecer as capacidades específicas de análise dos GPO durante a elaboração do orçamento, a saber os documentos da dívida;
- dominar as técnicas de análise dos orçamentos;
- estimar os custos de novos programas propostos pelos deputados; e
- compreender os riscos associados à dívida (stock de dívida, composição da dívida e custos de empréstimos) e garantias para o orçamento.

Por que razão estas capacidades são necessárias?

As leis relativas à gestão financeira / leis orgânicas do orçamento (LGFP/LOO) contemplam as regras e as responsabilidades dos órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental. Alguns países, como a Nigéria, aprovam um quadro de despesa de médio prazo / documento de estratégia. Novas LOO nos países africanos de expressão francesa introduziram o Debate de Política Orçamental (*Debat d’Orientation Budgetaire*) para conferir às suas legislaturas um papel mais importante na determinação das prioridades orçamentais. O parlamento do Quênia tem 14 dias para passar em revista tanto a declaração de política orçamental quanto a estratégia da dívida de médio prazo, que servem de orientação para o processo orçamental geral no país.

Embora estes mecanismos tenham sido criados para conferir aos parlamentos uma maior proeminência durante o processo de elaboração do orçamento, o nível de engajamento entre os órgãos executivo e legislativo na fase de elaboração continua baixo. As legislaturas em África ainda carecem das capacidades analíticas necessárias para contribuir efectivamente para o processo de elaboração do orçamento, o que impede o governo de incluir os seus insumos no orçamento. Em síntese, o tempo limitado para analisar documentos pré-orçamento e as propostas orçamentais, conjugado à falta de capacidades analíticas por parte dos deputados, sem que exista a obrigação dos seus comentários serem tidos em consideração, leva à inclusão de projectos que não foram conceptualizados pelos MDA. Como é que o estabelecimento de um GPO pode ajudar a resolver alguns destes desafios? Quais são as capacidades analíticas que esses GPO devem possuir para poder prestar o apoio necessário à legislatura no que respeita à sua função de análise das políticas económicas e dos documentos de formulação de políticas para assegurar que sejam tomadas as melhores decisões com respeito ao orçamento?

Cabe à legislatura a decisão final quanto ao endividamento da administração central. Os instrumentos legais preveem a delegação do poder de endividamento do legislativo para o ministério das finanças, que então delega a responsabilidade da gestão da dívida a um gabinete de gestão da dívida (GGD), ao banco central e a outras instituições. Essas instituições devem definir uma estratégia para financiar o défice do governo e manter a dívida a níveis sustentáveis.

As LGFP e a legislação relativa à prestação de contas dispõem que a dívida deve ser mantida ao mínimo, reduzindo assim os riscos para o orçamento e a economia. Estas leis têm por objectivo também definir o papel do legislador quanto à definição dos limites de endividamento, os empréstimos que carecem de aprovação pela legislatura e os níveis de endividamento que consideram ser sustentáveis. Algumas legislaturas, como as de Côte d'Ivoire e do Quênia, aprovam a estratégia da dívida de médio prazo (EDMP) aquando do processo de elaboração do orçamento. Além da EDMP, “a [análise de sustentabilidade da dívida] (ASD) é uma ferramenta fiscal e orçamental importante para avaliar a futura trajectória da dívida a longo prazo face a certos pressupostos macroeconómicos”.⁸ Os documentos devem fornecer os seguintes elementos ao órgão legislativo:

- o total do stock da dívida na data da EDMP;
- as fontes dos empréstimos (internos e externos) concedidos ao governo, a natureza das garantias (títulos, obrigações, etc.) e o perfil das maturidades (curto, médio e longo) definidas pelo governo;
- os principais riscos associados a esses empréstimos e garantias;
- os pressupostos macroeconómicos que fundamentam a estratégia de gestão da dívida; e
- uma análise da sustentabilidade do nível de endividamento, tanto real como potencial.

Como é que o estabelecimento de um GPO pode ajudar a resolver alguns destes desafios? Quais são as capacidades analíticas que esses GPO devem possuir para poder prestar o apoio necessário à legislatura no que respeita a sua função de análise da sustentabilidade da dívida, custos de empréstimo e riscos para o orçamento?

Análise do orçamento

Para apoiar os deputados na análise dos documentos de elaboração do orçamento, os GPO podem simplificar as estimativas e pressupostos orçamentais.⁹

As técnicas que se seguem exigem dados e informações de carácter orçamental e económicas do governo (documentos orçamentais, planos de desenvolvimento dos MDA, etc.) e de fontes externas (comissões parlamentares, relatórios dos tribunais de contas, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), etc.). Este tipo de informação tende a ser amplamente divulgada.

Técnica 1: Calcular a parte do orçamento e da economia em termos percentuais

As percentagens podem ajudar os deputados a definir as prioridades orçamentais por sector/elemento e ao longo do tempo. Estas incluem:

- orçamento de cada MDA individual como percentagem do orçamento nacional (despesa);
- orçamento de cada MDA individual como percentagem do produto interno bruto (PIB);
- programa individual como percentagem do orçamento de um MDA individual;
- programa individual como percentagem do PIB do país;
- orçamento de um subprograma como percentagem do programa individual; e
- orçamento de cada MDA individual como percentagem do PIB.

Quadro 1: Perguntas a fazer em relação às estimativas orçamentais

- As estimativas orçamentais são realistas, face à situação macroeconómica e monetária do país?
- Como é que as estimativas orçamentais estão alinhadas ao plano de desenvolvimento/plano de desenvolvimento nacional do governo?
- As estimativas orçamentais contêm uma justificação por sector/programa?

⁸ World Bank (2015) *Debt management performance assessment methodology*, página 18.

⁹ O que se segue nesta secção foi adaptado do Manual Revisto do Orçamento do parlamento do Uganda (*Revised Budget Handbook*), preparado pelo gabinete parlamentar do orçamento, Julho de 2016.

Técnica 2: Análise das tendências

A análise das tendências orçamentais pode ajudar os deputados a identificar as transformações das prioridades orçamentais do governo no âmbito do orçamento de um MDA individual ou ao longo do tempo para permitir fundamentar as decisões políticas e orçamentais. Estas incluem:

- cálculo da mudança dessa percentagem em relação a sectores/MDA específicos ao longo do tempo; e
- cálculo da mudança dessa percentagem em relação a sectores específicos ao longo do tempo durante a mesma administração.

Técnica 3: Comparação entre os valores nominais e reais

O efeito da evolução dos preços ao longo do tempo é fundamental para a tomada de decisões cabais a respeito da política económica e orçamental. As quantias em valores nominais não permitirão aos deputados compreenderem o real poder de compra de uma rubrica do orçamento. É provável que o aumento dos valores nominais ao longo do tempo, sem ter em conta a inflação, significará que os insumos adquiridos pelo governo serão insuficientes para obter o resultado desejado. Os GPO podem ajudar os deputados ao:

- aplicar a taxa de inflação ao cálculo das estimativas orçamentais de um programa/rubrica de um MDA com base no ano em apreço (para determinar a taxa de crescimento e calcular a taxa de crescimento média real); e
- aplicar um deflador para calcular em quanto o preço geral aumentou ou reduziu ao longo do tempo.

Técnica 4: Calcular as variações orçamentais

Até os orçamentos mais bem formulados apresentam variações. Uma comparação entre as estimativas de despesas previstas e os resultados reais do exercício anterior pode ajudar os deputados a tomar decisões com conhecimento de causa. Essa variação entre a despesa prevista e a execução efectiva é uma aproximação para determinar quão realista é o orçamento. Os GPO podem ajudar os deputados ao:

- calcular as variações orçamentais dos MDA que não utilizam todas as suas verbas, e pedir explicações; e
- calcular as variações orçamentais dos MDA culpados de sobreutilização, e pedir explicações.

Técnica 5: Despesas recorrentes vs de capital

A composição do orçamento é fundamental para analisar se as despesas foram atribuídas ao pagamento de salários e despesas operacionais (despesas recorrentes) ou atribuídas para infra-estruturas ou compra estratégica de insumos (despesas de capital). As despesas recorrentes tendem representar uma parte esmagadora do orçamento na maioria dos países africanos. A comparação das despesas recorrentes e de capital por MDA, programa e subprograma pode dar aos deputados uma indicação de como esses orçamentos podem ser executados. Os GPO podem ajudar os deputados ao:

- calcular a variação entre a despesa recorrente e de capital para conhecer melhor quais os elementos do orçamento fizeram objecto de subutilização ou de sobreutilização.

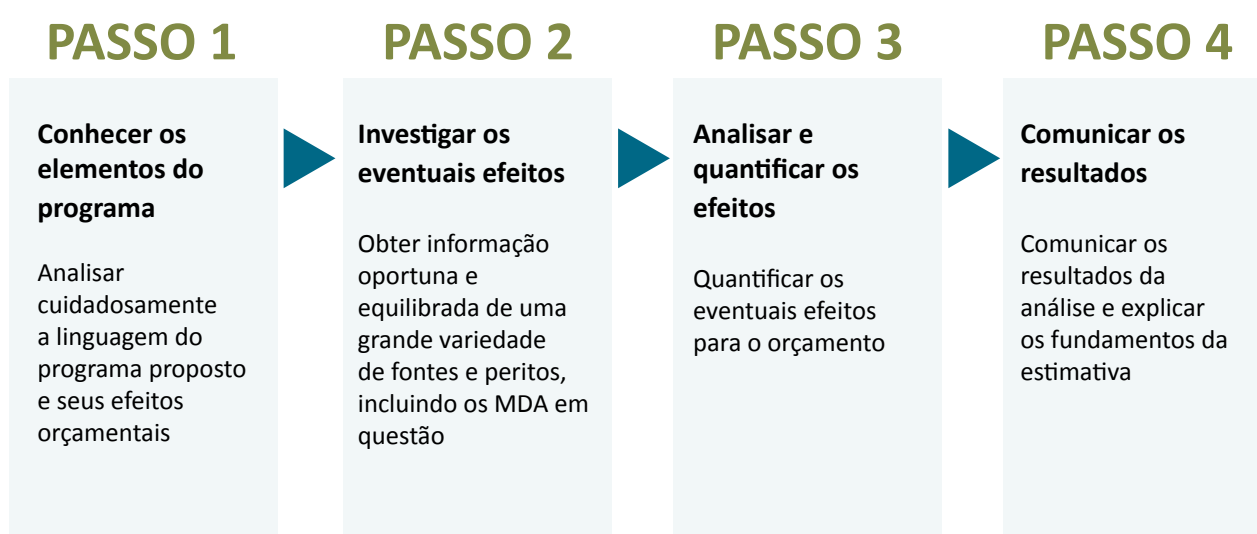
Técnica 6: Análise das estimativas no QDMP

A orçamentação de médio prazo exige uma alteração de mentalidade. É impossível alcançar todas as prioridades nacionais num único exercício. Um QDMP, com objectivos de desenvolvimento associados a estimativas de médio prazo (normalmente, 3 anos) permite aos deputados entenderem como o governo pretende realizar os seus objectivos. A definição dos objectivos exige que os deputados analisem a execução do exercício transacto para determinar se um MDA apresenta as condições para executar no último ano (N+2) do QDMP. Se um MDA individual apresentar um nível baixo de execução no ano anterior (N-1), a estimativa orçamental relativa ao último ano (N+2) pode não ser realista. Os GPO podem prestar assistência aos deputados no sentido de redefinir as prioridades de despesa e assim promover a credibilidade do orçamento.

Estimativas de custos

Os estudos da CABRI sobre o papel da legislatura no processo orçamental no Quênia e na Nigéria identificou a questão da inclusão de programas não conceptualizados pelos MDA. Embora as disposições legais em ambos os países permitam que a legislatura participe no processo orçamental, as disposições de responsabilidade fiscal delimitam o que pode ser incluído no orçamento. Os programas inseridos pelos deputados devem nortear-se pelo quadro macroeconómico e orçamental vigente para evitar aumentar os níveis já elevados de dívida devido ao reduzido espaço fiscal. Os GPO devem ajudar os deputados a reflectir de forma crítica sobre os efeitos desses programas propostos no orçamento. O Gabinete do Orçamento do Congresso dos Estados Unidos (CBO) desenvolveu um processo para ajudar os representantes eleitos a determinar os custos dos programas propostos.¹⁰ A figura 2 ilustra este processo.

Figura 2: Processo do Gabinete de Orçamento do Congresso de quatro passos para preparar estimativas de custos formais



Stock da dívida e sustentabilidade

Os planos de desenvolvimento nacional (PDN) representam as aspirações dos países a longo prazo. A maioria dos países não possui os recursos necessários para concretizar todos esses planos. Assim, é contraída dívida para financiar o défice orçamental anual para atingir os principais objectivos de desenvolvimento definidos pelos países.

Na maioria dos países africanos, é incluída nos documentos orçamentais muito mais informação sobre a despesas e a receita do que a respeito da dívida. Embora o QDMP e a ASD contenham informações sobre o stock da dívida, nem sempre pode ser apresentado como parte do POE, o que leva os deputados a tomar decisões ao fundamentar-se em informações incompletas. Neste contexto, as decisões a respeito da necessidade de financiamento para esse ano quase não consideram o stock total da dívida, as garantias, as obrigações do governo e os custos de empréstimos. Os deputados têm a difícil tarefa de ponderar os custos e os benefícios da dívida com base

Quadro 2: Perguntas a fazer em relação à sustentabilidade da dívida e stock da dívida

- Qual é o nível de dívida do país?
- Quanto tempo demorará a liquidar a dívida?
- Qual é o efeito do défice do ano anterior sobre o total do stock da dívida?
- Quais são as garantias e obrigações financeiras do país?
- Como podem estas afectar o orçamento?
- Como deve ser aplicada a dívida?
- Será que a dívida contraída vai estimular a economia?
- Quais são os riscos aceitáveis para o orçamento?

¹⁰ Adaptado de *How the CBO prepares cost estimates*, Fevereiro 2018, preparado pelo Gabinete do Orçamento do Congresso dos Estados Unidos. Disponível em: <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53519-costestimates.pdf> [acedido a 1 Maio 2019].

nas informações fornecidas pelo ministério das finanças. Os GPO devem compilar informações sobre as dívidas, as garantias, as obrigações do governo e os custos de empréstimos de várias fontes oficiais (Mdf, GGD, Banco Central, etc.), caso estas não estejam incluídas na POE e nos documentos de apoio, para ajudar os deputados com esta tarefa onerosa. Na obra *Restoring public debt sustainability: The role of independent fiscal institutions*, George Kopits (2013) argumenta que instituições orçamentais independentes (IOI) ou GPO têm um papel a desempenhar no sentido de prestar assistência aos deputados para estes entenderem as principais questões políticas relacionadas com a dívida e contenção da crise da dívida pública. Em geral, as legislaturas desempenham um papel importante na gestão da dívida pública.

Composição da dívida

Na ausência de uma boa gestão, o aumento dos níveis de endividamento porá em causa a despesa pública e o crescimento a longo prazo, bem como a estabilidade financeira. Uma tal situação traduz-se na afectação dos recursos, já limitados, ao serviço dos elevados custos da dívida, ao contrário de a projectos de capital destinados a melhorar a vida dos cidadãos. O risco associado ao aumento dos níveis de endividamento depende de se é dívida interna ou externa, o perfil de maturidade, os custos dos empréstimos e o tipo de instrumento de dívida. É imperativo que o órgão legislativo analise a carteira de dívida do país para assegurar que a exposição ao risco seja mantida ao mínimo e limitar seu impacto sobre o orçamento.

Dívida interna e externa

As taxas de juro dos empréstimos obtidos do mercado internacional tendem a ser inferiores àquelas praticadas nos mercados internos. A maior parte do endividamento internacional tem sido em moeda estrangeira, o que cria riscos se o dólar, o euro e outras moedas estrangeiras valorizarem. Taxas de câmbio desfavoráveis associadas a moedas africanas significam que os empréstimos nessas moedas incorrerão em custos de serviço da dívida mais elevados do que o valor orçamentado. Para conter o risco associado ao endividamento externo, os GPO podem ajudar os deputados a analisar os documentos da dívida para avaliar:

- o rácio da dívida em moeda estrangeira em relação à dívida em moeda nacional; e
- a composição das moedas que perfazem a dívida em moeda estrangeira.

Perfil de maturidade e custos de empréstimos

Uma outra dimensão relacionada à composição/carteira da dívida é o perfil de maturidade (definido como o prazo de reembolso dos empréstimos) e a taxa de juro aplicada a esses empréstimos (custo de empréstimo). Qual a importância das maturidades e das taxas de juro? Os estudos revelam que a maior transparência orçamental contribui não apenas para promover a confiança do mercado e reduzir os custos de empréstimos, mas também permite que sejam concedidos prazos mais alargados de reembolso aos países.¹¹ Em média, os empréstimos com prazos de vencimento mais curtos acarretam taxas de juro mais elevadas para atrair investidores independentemente da notação de crédito. Estes são comparáveis aos cartões de crédito com juros elevados para pessoas com um historial financeiro pouco positivo. Prazos de reembolso alargados dos empréstimos permitem aos governos pagar taxas de juro mais baixas pelos empréstimos.

Quadro 3: Perguntas a fazer a respeito de novos empréstimos

- Qual é o custo total do financiamento de novos projectos de grande envergadura (incluindo os custos de empréstimo, denominação da moeda, maturidade)?
- O que sucede com a dívida quando os pressupostos macroeconómicos não se concretizam?
- Será que estes projectos de grande envergadura são viáveis?
- Que condições devem estar reunidas para garantir a viabilidade destes projectos?

11 Fundo Monetário Internacional (2003) *United States: Report on observance of standards and codes—fiscal transparency*. Relatório-país do FMI 03/243;

Hameed F (2005) *Fiscal transparency and economic outcomes*. Documento de Trabalho WP/05/225. Washington DC: International Monetary Fund; Fundo

Monetário Internacional (2007) *Manual on fiscal transparency*; Glennerster R & Shin Y (2008) *Does transparency pay?* IMF Staff Papers 55(1): 183–209; Arbatli E & Escolano J (2012) *Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings*. Documento de Trabalho do FMI nº. 12–156; Batisda F, Guillamón M & Benito B (2017)

Fiscal transparency and the cost of sovereign debt. *International Review of Administrative Sciences* 83(1): 106–128.

Embora a responsabilidade pelo equilíbrio dos custos e dos riscos face a pressões fiscais recaia sobre o MdF e o GGD, o órgão legislativo, na qualidade de decisor final em matéria do orçamento, desempenha um papel fundamental na análise das informações que lhe sejam apresentadas. De modo a assumir esse papel, os GPO podem prestar assistência aos parlamentares ao analisar os seguintes elementos para que estes entendam o verdadeiro custo total da dívida actual e futura:

- taxas de juro (para calcular os custos dos empréstimos);
- perfil de maturidade da dívida em diferentes cenários (para determinar as consequências para o serviço da dívida se os pressupostos macroeconómicos não se concretizarem); e
- maturidade média da dívida (para estabelecer quanto tempo demora para reembolsar as dívidas, sobretudo aquelas sujeitas a elevadas taxas de juro).

Instrumentos de dívida

Os GGD recorrem a vários instrumentos (por exemplo, obrigações soberanas, bilhetes do tesouro e empréstimos) para financiar o défice público. As LGFP e demais legislação devem especificar quais os instrumentos de dívida que carecem da aprovação do órgão legislativo. Na maioria dos países, os acordos de empréstimo entre governos soberanos, denominados “tratados” (dívida bilateral) e entre um país devedor e uma organização internacional (dívida multilateral) devem ser aprovados pelo órgão legislativo.¹² Os GPO podem ajudar os deputados a avaliar os custos e os benefícios destes empréstimos ao aplicar as técnicas já referidas.

¹² World Bank (2015) *Debt management performance assessment methodology*, página 10.



Módulo 3

Capacidades analíticas de um GPO funcional – orçamentação por programas

Objectivo do módulo

No fim deste módulo, os participantes estarão aptos a:

- entender as questões relacionadas com a orçamentação por programas; e
- conhecer as capacidades analíticas específicas dos GPO para analisar os orçamentos elaborados de acordo com o novo formato.



Por que razão estas capacidades são necessárias?

A publicação da CABRI *A orçamentação por programas e resultados em África: um relatório de balanço (2013)* afirma que mais de 80% dos países africanos estão em vias de introduzir ou estão empenhados em introduzir uma ou outra forma de OPP. A maioria dos países pretende estreitar os elos entre os planos socioeconómicos estratégicos, os orçamentos anuais e os quadros orçamentais de médio prazo. Certas comunidades económicas regionais, como a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) e a Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC) emitiram directrizes que obrigam os seus países membros a implementar a OPP. Contudo, os países africanos sofrem da ausência de fortes sistemas de GFP para poderem implementar o OPP cabalmente (CABRI 2013).

Além de existirem ministérios de finanças capazes, é essencial que outros actores, como os MDA e os parlamentos, possuam os recursos necessários para implementar e entender o OPP. Apenas 20 por cento dos parlamentos africanos informaram que estavam satisfeitos com a aceitação do OPP no seu país (CABRI 2013), o que implica que os deputados continuam a preferir analisar um orçamento tradicional composto de rubricas. Insta reforçar as capacidades dos parlamentos para efectivar a mudança de um orçamento tradicional para um OPP. É praticamente impossível os deputados atribuírem recursos aos programas com base no desempenho dos mesmos, ao contrário de o fazerem por rubrica (CABRI 2013). A pesquisa da CABRI sobre o papel da legislatura no processo orçamental em Burkina Faso destaca este elemento.

Foram criados vários GPO para prestar assistência aos deputados com a tarefa de analisar os orçamentos com base no OPP. Os deputados registam ainda alguma dificuldade em entender a relação causa e efeito, sobretudo a diferença entre os produtos (serviços prestados pelos MDA), os resultados (impacto pretendido dos produtos) e os insumos (mão-de-obra, materiais e bens que são necessários para realizar os produtos).

Exemplos de OPP

Tabela 1: África francófona, 2019 – proposta de orçamento do executivo, Burkina Faso (em francos CFA)

Sect.	Prog.	Intitulé	Objectifs	Prévision 2019		Prévision 2020		Prévision 2021	
				AE (Autorisations d'engagement)	CP (Crédits de paiement)	AE (Autorisations d'engagement)	CP (Crédits de paiement)	AE (Autorisations d'engagement)	CP (Crédits de paiement)
	052	Sport et activités physiques	Développer le sport et les activités physiques,	1 290 828	5 169 389	1 945 078	5 939 973	1 945 078	6 038 561
	053	Loisirs	Développer la pratique des activités de loisirs,	113 000	597 788	173 000	701 236	173 000	753 328
	054	Pilotage et soutien des services du MSL	Renforcer les capacités strat.et organisationnelles du MSL,	25 000	2 222 787	293 770	2 547 397	593 768	2 968 596
21	Ministère de la Santé			42 289 883	235 986 458	36 220 593	269 028 587	33 963 060	262 495 466
	055	Accès aux services de santé	Améliorer accès populat* service santé qualité,	37 396 501	70 714 787	32 222 661	96 593 835	30 203 120	103 567 024
	056	Prestation des services de santé	Réduire morb.mortalité meilleur prév.soins chgmt comport.,	3 732 882	94 899 910	2 295 932	99 563 575	1 557 940	83 771 267
	057	Pilotage et soutien des services du Ministère de la Santé	Renfor.Cap institut., org., gouvernance leadership sect.sant,	1 160 500	70 371 761	1 702 000	72 871 177	2 202 000	75 157 175
22	Ministère de la Femme, de la Solidarité Nationale et de la Famille			1 282 914	19 346 547	2 328 911	18 196 275	1 293 482	16 509 530
	048	Femme et du genre	Promouvoir un développement participatif,	400 000	3 209 341	250 000	3 003 121	350 000	3 504 789
	049	Enfance et famille	Améliorer les conditions de vie de l'enfant,	753 708	5 699 781	1 458 705	7 350 317	943 482	6 508 081
	050	Solidarité nationale et gestion des catastrophes	Assurer le relèvement/réhabilitation des personnes,	129 206	7 878 376	620 206	5 178 089		3 703 401
	051	Pilotage et soutien des services du Ministère	Améliorer le pilotage des structures du ministère,		2 559 049		2 664 748		2 793 259
23	Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation			18 926 504	414 866 219	14 748 214	444 242 677	17 357 329	484 633 187
	058	Accès à l'éducation formelle	Accélérer développement quantitatif de l'offre d'éducation,	15 659 946	302 738 020	14 310 217	332 322 765	17 357 329	371 473 943
	059	Qualité de l'éducation formelle	Améliorer qualité, pertinence et efficacité système éducatif,	3 266 558	54 680 257	437 997	52 356 277		51 616 052
	060	Accès et qualité de l'éducation non formelle	Réduire l'analphabétisme,		2 487 694		2 485 835		2 500 105
	061	Pilotage et soutien aux services de l'éducation formelle et non formelle	Renforcer capacités stratégiques et opérationnelles,		54 960 248		57 077 800		59 043 087
24	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation			56 598 509	91 668 765	10 868 202	98 398 436	16 704 752	103 421 053
	062	Enseignement supérieur	Promouvoir un enseignement supérieur de qualité,	22 666 020	45 036 736	8 625 242	52 988 491	13 609 752	55 935 967
	063	Fourniture des services sociaux aux étudiants	Accroître la fourniture des services sociaux,	29 596 651	27 882 726	70 000	25 852 624	900 000	26 304 280

Tabela 2: África anglófona, 2018–2019 – orçamento por programas do governo nacional do Quênia para o ano findo a 30 de Junho de 2019¹³

1066 State Department for Early Learning & Basic Education

PART A. Vision
A globally competitive quality education, training and research for Kenya's sustainable development.

PART B. Mission
To provide, promote and co-ordinate quality education, training and research for empowerment of individuals to become caring, competent and responsible citizens who value education as a lifelong process.

PART C. Performance Overview and Background for Programme(s) Funding

The State Department for Early Learning & Basic Education is mandated to undertake the following; Education policy management, management of alternative provision of basic education and training, management of education standards, management of national examinations and certification, curriculum development, quality assurance in education, special needs education management, adult education management, teacher education and management, school administration and programmes of training Institutions, primary and secondary education institutions management and representation of Kenya in United Nations Education Science and Cultural Organisations.

13 Disponível em: <http://www.treasury.go.ke/component/jdownloads/send/198-2018-2019/1221-programme-based-budget.html> [acedido a 4 de Maio de 2019].

PART D. Programme Objectives

Programme Objective

0501000 Primary Education	To enhance access, quality, equity and relevance of Primary Education.
0502000 Secondary Education	To enhance access, quality, equity and relevance of Secondary Education.

PART E. SUMMARY OF PROGRAMME OUTPUTS AND PERFORMANCE INDICATORS FOR 2018/2019 - 2020/2021

Programme: 0501000 Primary Education

Outcome: Improved access, equity, quality and relevance in basic education

Sub Programme: 0501010 Free Primary Education

Delivery Unit	Key Output (KO)	Key Performance Indicators (KPIs)	Targets 2018/2019	Targets 2019/2020	Targets 2020/2021
1066001500 Directorate of Basic Education	Pupils enrolled in public primary schools. Capitation disbursement to free primary education.	Number of pupils enrolled	9,150,000	9,150,000	9,150,000
		Number of Free Primary Education monitoring reports prepared	3	3	3
		Number of pupils in schools receiving top up capitation disbursement on free primary	9,150,000	9,150,000	9,150,000
1066100100 School Infrastructure in North Nyamira/ Borabu	Infrastructure improved in schools affected by 2008 post election violence	Number of primary and secondary schools covered	7	7	7

PART F: Summary of Expenditure by Programmes, 2018/2019 - 2020/2021

Programme	Baseline	Estimates	Projected Estimates	
	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
	KShs.	KShs.	KShs.	KShs.
0501010 Free Primary Education	-	18,110,013,974	17,031,416,651	17,364,635,885
0501020 Special Needs Education	-	1,001,293,790	1,026,657,440	974,561,205
0501040 Early Child Development and Education	-	24,548,547	28,078,900	28,245,004
0501050 Primary Teachers Training and In-servicing	-	657,384,101	727,443,730	809,610,706



Exercício

O seu país está em vias de implementar o OPP. O MdF forneceu assistência técnica aos MDA para efeitos da preparação dos orçamentos anuais usando o novo modelo de OPP. A legislatura do seu país aprovou o conceito de um GPO. Você foi instruído a formar um comitê para estabelecer um GPO no seu parlamento. A sua função específica é ajudar os deputados a navegar no novo modelo de OPP. Deve definir uma estratégia que sirva de orientação para o GPO ajudar os deputados a analisar o novo formato do orçamento.

Ilustre o modelo de OPP do seu país. Será que os deputados, e os técnicos das comissões e do GPO conhecem a lógica por detrás do modelo?

Quais são algumas das dificuldades inerentes à análise dos orçamentos elaborados em conformidade com o OPP?

Que tipo de profissionais devem ser recrutados? Como trabalhariam com parlamentares, comissões e técnicos do ministério das finanças?

Quais são a(s) estrutura(s) que devem existir para os GPO cumprirem cabalmente o seu mandato?

Módulo 4

Capacidades analíticas de um GPO funcional – fiscalização do orçamento

Objectivo do módulo

No fim deste módulo, os participantes estarão aptos a:

- entender as questões relacionadas com a fiscalização do orçamento pelo órgão legislativo;
- conhecer as capacidades analíticas específicas dos GPO para analisar os relatórios de execução do orçamento; e
- dominar as técnicas de análise do orçamento.



Por que razão estas capacidades são necessárias?

O Ponto de situação sobre a boa governação financeira em África¹⁴ e a *Declaração sobre a boa governação das finanças públicas*¹⁵ – produtos de um estudo abrangente realizado pelo Fórum das Administrações Tributárias Africanas (ATAF), Organização das Instituições Superiores de Controlo Africanas (AFROSAI), Organização das Comissões de Contas Públicas Africanas (AFROPAC) e a CABRI- representam um contributo vital para o trabalho programático de cada organização. Em particular, a Declaração insta as organizações a trabalhar no sentido da consecução de seis princípios, com destaque para a transparência, a prestação de contas e a fiscalização parlamentar. A Declaração afirma que:

Reforçaremos o nosso apoio às instituições superiores de controlo, aos órgãos legislativos, e às demais instituições constitucionais responsáveis pela prestação de contas, bem como às instituições responsáveis pela responsabilização social da sociedade civil em geral, na prossecução de um papel eficaz em matéria da boa governação das finanças públicas.

A fiscalização do orçamento pelo órgão legislativo durante a execução do orçamento é fundamental para garantir a prestação de contas. Contudo, os relatórios de execução orçamental em África, variam em qualidade, utilidade e frequência. Na qualidade de representantes eleitos dos cidadãos, a expectativa é de que os deputados conheçam em primeira mão as necessidades orçamentais e como o governo está a executar o orçamento. A fiscalização parlamentar durante a execução do orçamento tem os seguintes objectivos principais:

- detectar desvios no orçamento antes do fim do exercício e pedir explicações sobre esses desvios para garantir a prestação de serviços;
- evitar o “dumping” orçamental, onde os MDA gastam a maioria das suas verbas no último trimestre para melhorar o desempenho da despesa e evitar não receber verbas no futuro por causa do fraco desempenho;
- avaliar se os pressupostos macroeconómicos continuam a verificar-se durante a execução do orçamento e reafectar verbas em função das mudanças ao quadro orçamental, receitas efectivas, necessidades e capacidades de absorção dos MDA;
- aprovar reafecções conforme exigido por lei; e
- propor soluções a eventuais desafios.

14 CABRI (2011) Disponível em: <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/status-report-on-good-financial-governance-in-africa> [acedido a 4 de Maio de 2019].

15 CABRI (2011) Disponível em: <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/declaration-on-good-public-financial-governance> [acedido a 4 de Maio de 2019].

Embora estes objectivos-chave ajudem a melhorar a execução e a credibilidade do orçamento, os deputados podem não possuir a capacidade necessária para analisar de forma exaustiva os relatórios de execução orçamental. Outro desafio são os mecanismos institucionais dos órgãos legislativos que atribuem funções e responsabilidades específicas a diferentes comissões, a saber a comissão das contas públicas (CCP), a comissão do orçamento / finanças / dotações, e comissões sectoriais (saúde, educação, agricultura, etc.). Os GPO podem ajudar os deputados afectos às várias comissões a analisar os relatórios de execução orçamental e assim exigir a prestação de contas por parte do governo.

Análise dos relatórios de execução do orçamento¹⁶

Relatórios mensais/trimestrais de execução

Os relatórios mensais/trimestrais de execução orçamental apresentam a despesa, a receita e a dívida efectivas para o período em apreço. Alguns países africanos, como Madagáscar, incluem informações sobre o desempenho dos serviços públicos, permitindo obter uma melhor visão do impacto do orçamento na vida dos cidadãos. Um dos principais obstáculos à melhoria da prestação de contas durante o processo orçamental é a apresentação em tempo útil dos relatórios de execução orçamental. O MdF deve facultar à legislatura os relatórios de execução orçamental em tempo útil. Cabe ainda às diversas comissões legislativas examinar esses relatórios quanto antes para que o impacto sobre o processo orçamental seja positivo e permita promover a prestação de contas durante o processo orçamental.

As mesmas técnicas de análise orçamental apresentadas no módulo sobre a elaboração de orçamentos podem ser usadas para analisar os relatórios de execução orçamental. Os GPO podem prestar assistência às várias comissões parlamentares no sentido de:

- calcular as variações orçamentais entre o trimestre anterior do mesmo exercício e o mesmo trimestre do exercício anterior para identificar as tendências susceptíveis de suscitar problemas, como a subutilização contínua, para evitar o “dumping” orçamental e a despesa excessiva;
- identificar os MDA susceptíveis de revelar tendências problemáticas para pedir explicações sempre que surjam diferenças significativas entre o que foi orçamentado e os resultados efectivos; e
- ajudar as comissões com os cálculos para poderem justificar a transferência de verbas durante o reajustamento do orçamento pelo parlamento.

Quadro 4: Perguntas a fazer em relação à execução orçamental

- Quando espera receber os relatórios de execução orçamental?
- Quando devem as comissões legislativas analisar esses relatórios?
- Como podem os GPO prestar assistência às comissões legislativas no desempenho das suas respectivas funções?

¹⁶ O que se segue foi adaptado do manual para os deputados dos parlamentos central e provinciais na África do Sul intitulado *South African Legislative sector (2015) Financial oversight: Introduction*.



Exercício

A legislatura do seu país aprovou o conceito de um GPO. Você foi instruído a ajudar o GPO a determinar a melhor forma de agir em relação à estrutura vigente de comissões parlamentares para que este possa desempenhar melhor as suas funções.

Como é que a actual comissão parlamentar utiliza os relatórios de execução orçamental? Quais são os resultados do escrutínio legislativo?

Quais são as capacidades analíticas de que os deputados carecem para analisar os relatórios de execução orçamental e tomar decisões?

Módulo 5

Capacidades analíticas de uma GPO funcional

Objectivo do módulo

No fim deste módulo, os participantes estarão aptos a:

- entender as questões relacionadas com a fiscalização do orçamento para melhorar o planeamento e elaboração do orçamento;
- conhecer as capacidades analíticas específicas dos GPO para analisar os relatórios de fim de ano e de auditoria; e
- aplicar as técnicas de análise orçamental.



Por que razão estas capacidades são necessárias?

Uma noção económica básica é que a melhor maneira de prever o futuro é explicar o passado. Com os dados de execução orçamental do ano anterior, os MdF desenvolvem o quadro orçamental do ano seguinte e os MDA desenvolvem os seus orçamentos individuais. O espaço orçamental restrito requer que os governos apliquem os recursos públicos de forma criteriosa. Este processo estratégico de tomada de decisões pode ser complementado pelo órgão legislativo e a instituição superior de controlo.

Em muitos países africanos, cabe à comissão de contas públicas examinar os relatórios ou demonstrações financeiras de fim de ano. Nos países africanos de expressão francófona, a loi de règlement (lei de dotações) deve primeiro ser aprovada pelo parlamento antes de a ISC realizar a auditoria das contas desse respectivo exercício. Os objectivos-chave da fiscalização a *posteriori* são semelhantes aos da fiscalização que decorre durante o ano. A principal distinção entre as duas é o recurso aos relatórios de fim de ano e relatórios de auditoria para a tomada de decisões baseadas em evidências sobre as dotações orçamentais. Os GPO podem auxiliar as diversas comissões a assegurar uma gestão eficaz e contribuir para a legislatura melhorar o planeamento e a elaboração do orçamento, bem como na implementação dos planos de despesa.

Avaliação e relatórios de auditoria

Relatórios de execução de fim de ano

Os relatórios de execução orçamental de final do ano / trimestre têm por objectivo comunicar à legislatura e aos cidadãos os objectivos do governo para o exercício. Esses relatórios visam vincular o desempenho do orçamento (despesas, receita e dívida) com os planos de desempenho, o planeamento estratégico e a prestação de serviços dos MDA. Frequentemente, os MdF utilizam esses relatórios para fundamentar o quadro macroeconómica e fiscal do ano seguinte,

A análise do orçamento, conjugada às informações sobre o desempenho oferece uma indicação do modo até ao qual os MDA estão a conseguir alcançar as suas metas e objectivos. Mais importante ainda, um bom desempenho em relação a esses planos contribui para identificar as políticas e as práticas que funcionam, como funcionam e porque funcionam. Os GPO podem ajudar a analisar estes relatórios ao:

- calcular as variações orçamentais entre as estimativas orçamentais e os resultados efectivos do mesmo trimestre no exercício anterior, para identificar os MDA que revelam tendências problemáticas e solicitar explicações sempre que surjam diferenças significativas entre o que foi orçamentado e os resultados efectivos; e
- ajudar as comissões com os cálculos para poderem justificar a reafecção de verbas durante o reajustamento do orçamento pelo parlamento

Relatórios de auditoria

Compete às ISC proceder à auditoria das finanças do governo, das entidades públicas e das instituições públicas. Anualmente, as ISC realizam a auditoria do orçamento para obter uma opinião externa, independente e imparcial a respeito da execução do orçamento pelo executivo. Além da auditoria do orçamento anual, as ISC podem realizar outras auditorias para avaliar o nível de conformidade, desempenho ou relação custo/benefício. Estas outras auditorias podem ser realizadas a pedido do parlamento. O Parlamento, através da CCP, analisa estes relatórios, não apenas para responsabilizar o governo, mas também para ajudar o MdF, os MDA e parlamento a melhorar a elaboração e o planeamento orçamental.

A maioria das auditorias contém recomendações sobre o desempenho de um MDA ou programa específico, o que contribui para a função de fiscalização dos deputados. Os GPO podem ajudar várias comissões a analisar as recomendações para entender melhor como poderão ajudar na elaboração, no planeamento e na implementação do orçamento.

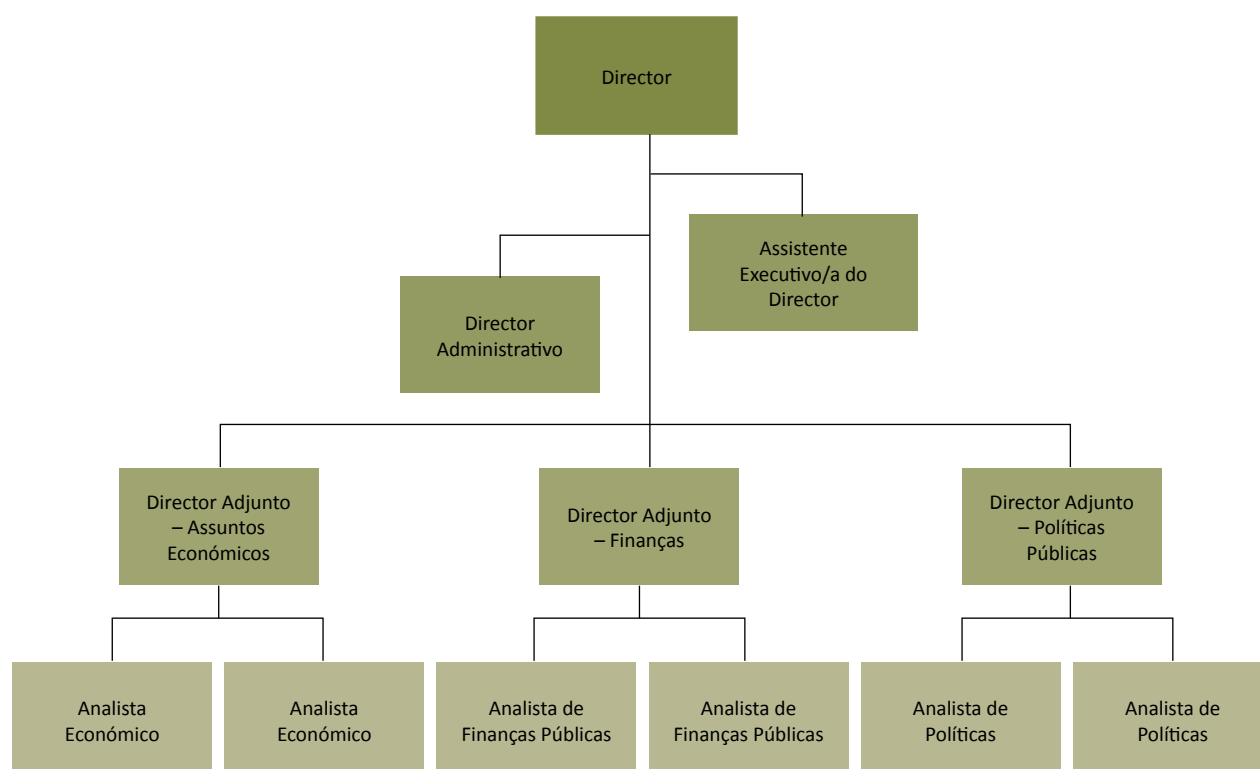
Actividades futuras

Como está configurado o seu GPO?

Nalguns países africanos (por exemplo, África do Sul e Uganda) os GPO foram criados por via de uma LGFP. Noutros países (por exemplo, Libéria) os GPO foram criados por outro instrumento legislativo. A maioria destas leis definem os mandatos e as funções dos seus respectivos GPO, bem como a sua estrutura administrativa e de recursos humanos. Também preveem a autonomia do director do GPO no sentido de recrutar quadros devidamente habilitados, à altura de cumprirem o seu mandato.

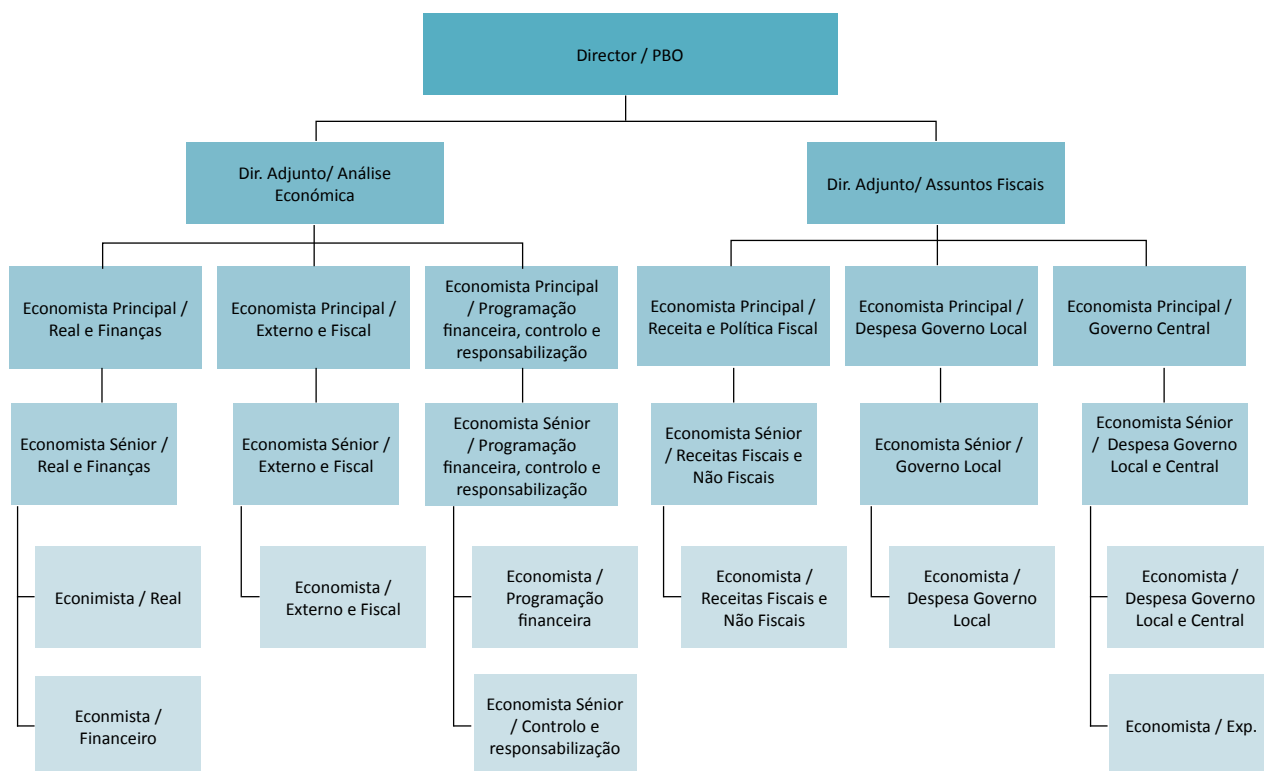
O painel de abertura apresentou aos participantes exemplos do Mali, do Quênia e da África do Sul, no tocante aos processos que seguiram ao criar um GPO. Os membros do painel focaram nas estruturas necessárias e nas capacidades analíticas dos GPO funcionais em África. Os diagramas que se seguem ilustram as estruturas organizacionais dos GPO na África do Sul e no Uganda. No caso do Uganda, as capacidades analíticas são bem explícitas e estão directamente associadas à sua missão.

Figura 3: Organograma do Gabinete Parlamentar do Orçamento da África do Sul



Fonte: South African Parliamentary Budget Office. Disponível em: <https://www.parliament.gov.za/parliamentary-budget-office> [acedido a 4 de Maio de 2019].

Figura 4: Estrutura organizacional do GPO do Uganda



Fonte: Parliament of Uganda. Revised Budget Handbook 2016, page 12. Disponível em: https://www.e-pbo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20Budget_Handbook___July_2016.pdf [acedido a 4 de Abril de 2019].



Exercício

Embora os exercícios anteriores presumem que a legislatura aprovou o conceito de criar um GPO, este exercício pretende ajudar a desenvolver uma estratégia para o estabelecimento de um GPO funcional.

Realize uma análise SWOT preliminar (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), preenchendo as caixas em baixo.

FORÇAS

FRAQUEZAS

SWOT

OPORTUNIDADES

AMEAÇAS

Acrónimos e abreviaturas

AFROSAI	Organização das Instituições Superiores de Controlo Africanas
AFROPAC	Organização das Comissões de Contas Públicas Africanas
ATAF	Fórum das Administrações Tributárias Africanas
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
GGD	Gabinete de Gestão da Dívida
ASD	Análise de Sustentabilidade da Dívida
POE	Proposta de Orçamento do Executivo
PIB	Produto Interno Bruto
IOI	Instituição Orçamental Independente
FMI	Fundo Monetário Internacional
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
MdF	Ministério das Finanças
EDMP	Estratégia da Dívida a Médio Prazo
QDMP	Quadro de Despesa a Médio Prazo
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
LOO	Lei Orgânica do Orçamento
CCP	Comissão das Contas Públicas
OPP	Orçamentação Por Programas
GPO	Gabinete Parlamentar do Orçamento
LGFP	Lei relativa à Gestão das Finanças Públicas
ISC	Instituição Superior de Controlo
BM	Banco Mundial
EUA	Estados Unidos da América
UEMOA	União Económica e Monetária de África Ocidental



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Agradecimentos

Este caderno de actividades foi elaborado por Michael Castro do Secretariado da Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI). O Secretariado deseja agradecer a Dumisani Jantjies do Gabinete Parlamentar do Orçamento da África do Sul e a Terri Gullo do Gabinete do Orçamento do Congresso (EUA) pelos comentários e sugestões.

Para mais informação sobre a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
South Africa

Design e layout por Leith Davis

Esta publicação foi financiada com o generoso apoio do Banco Africano de Desenvolvimento. As constatações e as conclusões não reflectem necessariamente as posições e as políticas deste.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT