

Não Classificado

PUMA/SBO(2000)6/FINAL



Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE
Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD

15-May-2001

Português - Or. English

**SERVIÇO DE GESTÃO PÚBLICA
COMITÉ DE GESTÃO PÚBLICA**

**PUMA/SBO(2000)6/FINAL
Não Classificado**

AS MELHORES PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DA OCDE

Para informações adicionais, favor contatar Jon Blondal
Tel +33-1 45 24 76 59; Fax +33-1 45 24 17 06; E-mail jon.blondal@oecd.org

JT00107731

Documento completo disponível em OLIS no seu formato original
Complete document available on OLIS in its original format

Português - Or. English

ÍNDICE

AS MELHORES PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DA OCDE	3
Fundamentos	3
1. Relatórios Orçamentários.....	4
1.1. O Orçamento	4
1.2. Relatório Pré-Orçamento.....	5
1.3. Relatórios Mensais	5
1.4. Relatório do Primeiro Semestre.....	5
1.5. Relatório Anual	6
1.6. Relatório Pré-Eleições	6
1.7. Relatório Plurianual.....	6
2. Demonstrativos Específicos.....	7
2.1. Premissas Econômicas.....	7
2.2. Incentivos Fiscais	7
2.3. Obrigações e Haveres Financeiros	7
2.4. Haveres Não-Financeiros	7
2.5. Obrigações Previdenciárias	8
2.6. Responsabilidades Contingentes	8
3. Integridade, Controle e Prestação de Contas.....	8
3.1. Políticas Contábeis	8
3.2. Sistemas e Responsabilidades	8
3.3. Auditoria.....	8
3.4. Escrutínio Público e Parlamentar	9

AS MELHORES PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DA OCDE

Fundamentos

1. O relacionamento entre boa governança e melhores resultados econômicos e sociais tem sido crescentemente reconhecido. A transparência – abertura sobre os objetivos das políticas, sua formulação e implementação – é um elemento chave da boa governança. O orçamento é destacadamente o mais importante documento de política dos governos, onde os objetivos das políticas públicas são harmonizados e sua implementação colocada de forma concreta. A transparência orçamentária é definida como a completa demonstração de todas as informações fiscais relevantes, de modo oportuno e sistemático.
2. Os países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE estão na vanguarda das práticas de transparência orçamentária. No seu encontro anual em 1999, a Equipe de Trabalho de Técnicos Sênior de Orçamento da OCDE solicitou ao Secretariado a reunião das Melhores Práticas na área com base nas experiências dos países membros.
3. As Melhores Práticas estão organizadas em três partes. A Parte I apresenta os principais relatórios orçamentários que os governos devem produzir e o seu conteúdo geral. A Parte II descreve detalhamentos específicos que devem estar contidos nestes relatórios, o que inclui tanto informações de desempenho financeiro quanto não-financeiro. A Parte III destaca práticas para assegurar a integridade e a qualidade das demonstrações orçamentárias.
4. As Melhores Práticas são consideradas uma ferramenta de referência para ser usada pelos países membros e não-membros da OCDE, de modo a aumentar o grau de transparência orçamentária nos seus respectivos países. As Melhores Práticas estão organizadas em torno de relatórios orçamentários específicos apenas por razões didáticas. É sabido que países diferentes apresentam diferentes regimes de prestação de contas e podem dar destaque a diferentes áreas quanto à transparência. As Melhores Práticas são baseadas em diferentes experiências dos países membros da OCDE em cada área. Deve ser salientado que as Melhores Práticas não pretendem constituir um “padrão” formal para a transparência orçamentária.

1. Relatórios Orçamentários

1.1. O Orçamento

- O Orçamento é o documento chave da política de governo. Ele deve ser compreensivo, abrangendo todas as receitas e despesas, de modo que as necessárias inter-relações entre as diferentes opções políticas possam ser avaliadas.
- A proposta orçamentária do governo deve ser submetida ao parlamento com suficiente antecedência, para que o parlamento possa analisá-la devidamente. Em nenhuma circunstância isto deve ocorrer em prazo menor que três meses antes do início do ano fiscal. O orçamento deve ser aprovado pelo parlamento previamente ao início do ano fiscal.
- O orçamento (ou respectivos documentos) deve incluir comentários detalhados para cada programa de receita e despesa.
- Sempre que possível, indicadores de resultado não-financeiro devem ser apresentados para os programas de despesa, incluindo metas de desempenho.
- O orçamento deve incluir uma perspectiva de médio prazo, ilustrando como a receita e a despesa vão se desenvolver num período de pelo menos dois anos além do próximo ano fiscal. Da mesma forma, a proposta orçamentária atual deve ser consistente com as previsões para o mesmo período contidas em relatórios anteriores, devendo todas as divergências significativas ser justificadas.
- Para cada programa deve ser fornecida informação comparativa sobre a receita e despesa efetivada durante o ano anterior e a previsão atualizada para o ano em curso. Para cada detalhe de resultado não-financeiro deve igualmente ser apresentada informação comparativa.
- Se determinadas receitas e despesas são autorizadas na legislação permanente, as somas de tais receitas e despesas, contudo, para efeitos de informação, devem ser apresentadas no orçamento juntamente com as outras receitas e despesas.
- As despesas devem ser apresentadas em termos brutos. Receitas predestinadas e custos administrativos devem ser contabilizados em separado de forma clara. Isto deve ser observado independentemente dos incentivos e sistemas de controle que possam existir para a retenção de parte ou todas as receitas pela agência coletora.
- As despesas devem ser classificadas por unidade administrativa (por exemplo, ministério, departamento). Informações suplementares classificando os gastos de acordo com categorias funcionais e econômicas devem também ser apresentadas.
- As premissas que fundamentam o orçamento devem ser feitas de acordo com o disposto em Melhores Práticas 2.1 (abaixo).
- O orçamento deve incluir uma discussão sobre incentivos fiscais, de acordo com o disposto em Melhores Práticas 2.2 (abaixo).
- O orçamento deve conter uma discussão compreensiva do ativo e passivo financeiro do governo, bem como dos ativos não-financeiros, das obrigações previdenciárias para com os servidores e do passivo contingente, de acordo com o disposto em Melhores Práticas 2.3-2.6 (abaixo).

As Melhores Práticas definem “governo” em sincronia com o Sistema de Contas Nacionais [*System of National Accounts – SNA*, no original – N.T.]. Esta definição abrange as atividades não comerciais do governo. Concretamente, isto significa que as atividades de empresas públicas ou com participação pública são excluídas desta definição. Embora a definição do SNA esteja centrada na idéia de governo em geral, isto é, contemplando todos os níveis de governo, estas Melhores Práticas devem ser entendidas como aplicáveis ao nível nacional de governo.

1.2. *Relatório Pré-Orçamento*

- O relatório pré-orçamento serve para encorajar o debate sobre os agregados orçamentários e como eles interagem com a economia. Assim sendo, ele serve também para criar expectativas oportunas sobre o próprio orçamento. Ele deve ser apresentado pelo menos um mês antes da introdução da proposta orçamentária.
- O relatório deve expor claramente os objetivos de longo prazo das políticas econômica e fiscal do governo e das intenções do governo quanto a estas políticas para o orçamento vindouro e para os dois exercícios fiscais seguintes, no mínimo. Ele deve destacar os níveis totais de receita, despesa, déficit ou superávit, e dívida.
- As premissas econômicas que fundamentam o relatório devem ser construídas de acordo com o disposto em Melhores Práticas 2.1 (abaixo).

1.3. *Relatórios Mensais*

- Os relatórios mensais devem mostrar o progresso na implementação do orçamento. Eles devem ser divulgados no prazo de até quatro semanas após o fim de cada mês.
- Eles devem conter as somas dos valores de receita e despesa executados em cada mês e o acumulado no ano. Uma comparação deve ser feita em relação às previsões de receita e despesa mensais para o mesmo período. Eventuais ajustes nas previsões devem ser apresentados separadamente.
- Um breve comentário deve acompanhar os dados numéricos. Caso ocorra alguma divergência significativa entre os valores executados e os previstos, uma explicação é necessária.
- As despesas devem ser classificadas por unidades administrativas principais (por exemplo, ministério, departamento). Informações suplementares classificando os gastos de acordo com categorias funcionais e econômicas devem também ser apresentadas.
- Os relatórios (ou respectivos documentos) também devem conter informação sobre a situação dos empréstimos do governo (ver Melhores Práticas 2.3 abaixo).

1.4. *Relatório do Primeiro Semestre*

- O relatório do primeiro semestre (ou semestral) proporciona uma abrangente atualização sobre a implementação orçamentária, incluindo uma previsão atualizada dos resultados do orçamento para o corrente ano fiscal e, no mínimo, também para os próximos dois anos fiscais. O relatório do primeiro semestre deve ser divulgado no prazo de até seis semanas após o fim do primeiro semestre.
- As premissas econômicas que fundamentam o orçamento devem ser revisadas e o impacto de eventuais alterações no orçamento explicitado.
- O relatório do primeiro semestre deve conter uma discussão abrangente do ativo e passivo financeiro do governo, bem como dos ativos não-financeiros, das obrigações previdenciárias para com os servidores e do passivo contingente, de acordo com o disposto em Melhores Práticas 2.3-2.6 (abaixo).
- Deve ser explicitado o impacto de eventuais decisões governamentais ou ocasionais circunstâncias que possam ter efeito material sobre o orçamento.

1.5. Relatório Anual

- O relatório anual é o principal documento de prestação de contas do governo. Ele deve ser auditado pela suprema instituição de auditoria contábil e fiscal [Tribunal de Contas da União, no Brasil – N.T.], de acordo com o disposto em Melhores Práticas 3.3 (abaixo) e ser divulgado no prazo de até seis meses após o fim do ano fiscal.
- O relatório anual deve mostrar conformidade em relação aos níveis de receita e despesa autorizados no orçamento pelo parlamento. Eventuais ajustes ocorridos durante o ano no orçamento original devem ser apresentados separadamente. O formato do relatório anual deve espelhar o formato de apresentação do orçamento.
- O relatório anual (ou documentos respectivos) deve incluir informação sobre a performance não financeira, incluindo sempre que possível uma comparação das metas de desempenho com efetivos resultados alcançados.
- Informação comparativa sobre os níveis de receita e despesa durante o ano precedente ao balanço deve também ser fornecida. Informação comparativa deve ser igualmente apresentada para os dados de desempenho não-financeiro.
- As despesas devem ser apresentadas em termos brutos. Receitas predestinadas e custos administrativos devem ser contabilizados em separado de forma clara.
- As despesas devem ser classificadas por unidade administrativa (por exemplo, ministério, departamento). Informações suplementares classificando os gastos de acordo com categorias funcionais e econômicas devem também ser apresentadas.
- O relatório anual deve conter uma discussão compreensiva do ativo e passivo financeiro do governo, bem como dos ativos não-financeiros, das obrigações previdenciárias para com os servidores e do passivo contingente, de acordo com o disposto em Melhores Práticas 2.3-2.6 (abaixo).

1.6. Relatório Pré-Eleições

- Um relatório pré-eleições serve para esclarecer o estado geral das finanças governamentais imediatamente antes de uma eleição. Sua divulgação torna o eleitorado mais informado e serve para estimular o debate público.
- A exequibilidade deste relatório pode depender de provisões constitucionais e práticas eleitorais. O mais desejável é que ele seja divulgado no mais tardar duas semanas antes das eleições.
- O relatório pré-eleições deve conter o mesmo tipo de informação do relatório semestral.
- Um cuidado especial é necessário para assegurar a integridade deste tipo de relatório, de acordo com o disposto em Melhores Práticas 3.2 (abaixo).

1.7. Relatório Plurianual

- O relatório plurianual avalia no longo prazo a sustentabilidade das políticas governamentais em curso. Ele deve ser realizado a cada cinco anos pelo menos, ou quando grandes mudanças são feitas em tangíveis programas de receita ou despesa.
- O relatório plurianual avalia as implicações orçamentárias provenientes de alterações demográficas, tais como o envelhecimento da população e outros desenvolvimentos potenciais de longo prazo (10-40 anos).
- Todas as premissas que fundamentam as projeções contidas no relatório plurianual devem ser explicitadas e um leque de cenários plausíveis apresentado.

2. Demonstrativos Específicos

2.1. Premissas Econômicas

- Desvios em relação às previsões embasadas pelas premissas que fundamentam o orçamento constituem o principal risco fiscal do governo.
- Todas as principais premissas econômicas devem ser manifestamente explicitadas. Isto inclui a previsão de crescimento do PIB, a composição do crescimento do PIB, as taxas de emprego e desemprego, a conta corrente, a inflação e as taxas de juros (política monetária).
- Deve ser feita uma análise sensitiva de que impacto mudanças nas principais premissas econômicas teriam sobre o orçamento.

2.2. Incentivos Fiscais

- Os incentivos fiscais constituem o custo estimado sobre a receita do tratamento preferencial dado a atividades específicas.
- O custo estimado dos principais incentivos fiscais deve ser discriminado como informação suplementar no orçamento. Tanto quanto possível, a discussão dos incentivos fiscais para áreas funcionais específicas deve ser incorporada à discussão das despesas gerais destas áreas, de modo a informar as escolhas orçamentárias.

2.3. Obrigações e Haveres Financeiros

- Todas as obrigações e haveres financeiros devem estar explicitados no orçamento e nos relatórios semestral e anual. O fluxo financeiro mensal deve ser apresentado nos relatórios mensais, ou nos documentos respectivos.
- Os empréstimos devem ser classificados de acordo com o padrão monetário da dívida, o perfil dos vencimentos, se a taxa de juros é fixa ou variável, e se a dívida pode ser resgatável antes do prazo pelo credor.
- Os haveres financeiros devem ser classificados pelo grupo principal a que pertencem, incluindo recursos em caixa, depósitos à vista, títulos negociáveis, investimentos em empreendimentos e adiantamentos a outras entidades. Os investimentos em empreendimentos devem ser discriminados individualmente. Os adiantamentos concedidos devem ser listados por categoria conforme sua natureza, assim como, sempre que possível, deve ser explicitado o histórico de inadimplência em cada categoria. Os haveres financeiros devem ser cotados a preços de mercado.
- Instrumentos para o gerenciamento de dívidas, como contratos a termo e operações de troca [*swaps*, no original – N.T.], devem ser explicitados.
- No orçamento, deve ser feita uma análise sensitiva de que impacto mudanças nas taxas de juros e de câmbio teriam sobre os custos financeiros.

2.4. Haveres Não-Financeiros

- Os haveres não-financeiros, incluindo bens imobiliários e equipamentos, devem ser discriminados.
- Os haveres não-financeiros serão lançados contabilmente e no orçamento inteiramente pelo regime de competência. Isto vai requerer a valorização destes ativos e a opção por fatores de depreciação apropriados. Os métodos de valorização e depreciação precisam ser integralmente apresentados.
- Quando o pleno regime de competência não é adotado, um registro dos ativos deve ser mantido e um sumário com informações sobre este registro deve ser inserido no orçamento e nos relatórios semestral e anual.

2.5. Obrigações Previdenciárias

- As obrigações previdenciárias devem ser discriminadas no orçamento e nos relatórios semestral e anual. As obrigações previdenciárias consistem na diferença entre os custos vigentes dos benefícios concedidos no passado e as contribuições respectivas feitas pelo governo.
- As principais premissas atuariais que fundamentam o cálculo das obrigações previdenciárias devem ser discriminadas. Quaisquer haveres pertencentes aos planos de pensão dos servidores devem ser cotados a preços de mercado.

2.6. Responsabilidades Contingentes

- Responsabilidades contingentes são obrigações cujo impacto orçamentário depende de eventos futuros que podem ocorrer ou não. Exemplos comuns são as garantias governamentais em empréstimos, os programas de seguro do governo e as ações judiciais contra o governo.
- Todas as responsabilidades contingentes significativas devem ser discriminadas no orçamento e nos relatórios semestral e anual.
- Quando exequível, o montante geral das responsabilidades contingentes deve ser discriminado e classificado por categoria conforme sua natureza, assim como, sempre que possível, deve ser explicitado o histórico de inadimplência em cada categoria. Nos casos em que as responsabilidades contingentes não podem ser quantificadas, elas devem ser listadas e descritas.

3. Integridade, Controle e Prestação de Contas

3.1. Políticas Contábeis

- Um sumário das políticas contábeis relevantes deve acompanhar todos os relatórios. Ele deve descrever o regime contábil aplicado na preparação dos relatórios (por exemplo, de caixa, de competência), e especificar quaisquer desvios em relação às práticas contábeis ordinariamente aceitas.
- As mesmas políticas contábeis devem ser usadas para todos os relatórios fiscais.
- Se uma mudança nas políticas contábeis for requerida, então a natureza da mudança e as razões para mudar devem ser inteiramente especificadas. A informação relativa a relatórios de períodos anteriores deve ser ajustada, se praticável, de modo a permitir que comparações sejam feitas entre relatórios de diferentes períodos.

3.2. Sistemas e Responsabilidades

- Um sistema dinâmico de controles internos, incluindo auditoria interna, deve existir para assegurar a integridade das informações proporcionadas nos relatórios.
- Cada relatório deve conter uma declaração de responsabilidade firmada pelo Ministro da Fazenda e o alto funcionário responsável pela sua elaboração. O Ministro certifica que todas as decisões governamentais com impacto fiscal foram incluídas no relatório. O alto funcionário certifica que o Ministério da Fazenda utilizou seu melhor discernimento profissional na produção do relatório.

3.3. Auditoria

- O relatório anual deve ser auditado pela instituição suprema de auditoria contábil e fiscal [Tribunal de Contas da União, no Brasil – N.T.] de acordo com as práticas de auditoria ordinariamente aceitas.

- Os relatórios de auditoria preparados pela instituição suprema de auditoria devem ser detalhadamente examinados pelo Parlamento.

3.4. *Escrutínio Público e Parlamentar*

- O Parlamento deve ter a oportunidade e os recursos para poder examinar efetivamente qualquer relatório que julgue necessário.
- Todos os relatórios fiscais mencionados nestas Melhores Práticas devem estar publicamente disponíveis. Isto inclui a disponibilidade de todos os relatórios na Internet, sem custo.
- O Ministério da Fazenda deve promover ativamente uma compreensão do processo orçamentário por parte dos cidadãos e das organizações não-governamentais.