

# **O Parlamento Nacional de Timor-Leste e o Processo Orçamental: a função legislativa e de fiscalização**

8-9 de Maio, 2003, Dili (Timor-Leste)

# Prefácio

Não há a menor dúvida que Timor-Leste e a sua população têm atravessado momentos capitais durante os últimos anos. Sairam de um conflito tumultuoso para se lançarem num processo de auto-determinação e de criação de um estado independente. Em Maio de 2002, Timor-Leste tornou-se o primeiro estado independente do Século XXI, quando a Autoridade de Transição das Nações Unidas em Timor-Leste (INTAET) transferiu as funções governamentais a Timorenses. Antes disso, tinham-se realizado eleições para uma Assembleia constitutiva e para presidente, respectivamente em 2001 e 2002, dentro de um clima de paz.

Inevitavelmente, a construção de um Timor-Leste democrático e independente necessitou o estabelecimento e a alimentação de instituições de governo e um forte investimento no seu povo e nos seus recursos. A União Interparlamentar (UIP) ficou honrada de ter apoiado o processo de desenvolvimento mediante um conjunto de actividades de capacitação para o pessoal legislativo, que é uma instituição de primeiro plano do governo democrático. Em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a UIP ajudou a Assembleia constituinte de Timor-Leste a elaborar a nova Constituição do país, graças à organização de um seminário e à prestação de serviços de assessoria aos seus membros.

A forma de assistência mais recente foi um seminário, organizado em colaboração com o PNUD, sobre o tema "Parlamento e orçamento nacional: funções legislativas e de fiscalização", realizado nos dias 8 e 9 de Maio de 2003. Tendo participado no seminário regional da UIP "Parlamento e processo orçamental, com uma perspectiva de igualdade de géneros", em Manila, em 2002, o Parlamento Nacional de Timor-Leste considerou que um seminário nacional, orientado para as necessidades específicas de Timor-Leste seria particularmente benéfico para reforçar o papel dos parlamentares dentro do processo. Realizado imediatamente antes do debate orçamental deste ano, o seminário procurava proporcionar aos membros do Parlamento nacional os instrumentos necessários para participar de forma mais construtiva e para contribuir mais eficazmente no processo orçamental. Este horário fortuito fez com que os legisladores deixassem o seminário com estratégias claras que puderam ser implementadas imediatamente. Os participantes tiveram igualmente a oportunidade de continuar as discussões sobre a elaboração de um orçamento sensível ao género, iniciadas em Manila, mas com uma abordagem mais local.

Por natureza, os parlamentares examinam e pedem contas sobre as actividades do poder executivo. O próprio orçamento representa uma oportunidade chave para que os legisladores verifiquem que um "plano de acção" do governo é economicamente aceitável, completo e transparente. Os parlamentares, particularmente os "novos" parlamentares devem obter as capacidades e as estratégias necessárias para assegurarem a sua responsabilidade essencial. Sem essas capacidades, o parlamento pode vir a ser considerado fraco, ineficaz e, acima de tudo, não representativo.

Os participantes no seminário estavam muito empenhados em aprender mais acerca do processo orçamental e das funções chaves que podem desempenhar, não só na representação dos seus constituintes, como também para assegurar a adopção de um orçamento justo e equitativo. Considero este entusiasmo um testemunho do desejo fervente dos Timorenses de construir instituições fortes e representativas e de avançar progressivamente em direcção do bom governo e do desenvolvimento.

Não se podia ter sido organizado o seminário sem a assistência dos nossos excelentes parceiros do PNUD, com os quais a UIP elaborou um programa de apoio ao Parlamento Nacional. Agradecemos igualmente ao Parlamento Nacional que recebeu amavelmente o seminário. Além dos peritos nacionais que fizeram apresentações muito claras e informativas sobre o processo orçamental timorense, também queremos agradecer aos peritos vindos de Portugal e da África do Sul, que ofereceram gentilmente o seu tempo e abriram perspectivas interessantes para esta causa tão importante.



Anders B. Johnsson  
Secretario Geral



Sr. Francisco Guterres "Lu Olo", Presidente do Parlamento Nacional de Timor-Leste



Participantes

## SEMINARIO SOBRE ORCAMENTO

>	<b>Abertura</b> .....	17
	- Participação do Sr. Sukehiro Hasegawa, Representante Residente da UNDP e Vice Representante Especial do Secretario Geral das Nações Unidas	
	- Participação da Sra. Kareen Jabre, União Inter-Parlamentar, Gestora do Projecto do Programa para a promoção da parceria entre homens e mulheres	
>	<b>RELATÓRIO DO SEMINÁRIO</b> .....	31

## PORTUGUÊS

>	Agenda .....	70
>	<b>O Orçamento Geral do Estado: Finalidade, Composição, Terminologia e Calendário</b>	
	Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul .....	71
	Sr. Rogerio Duarte Pacheco, Deputado, Portugal .....	75
>	<b>Os Respectivos Papéis do Governo e do Parlamento no Processo Orçamental</b>	
	Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul .....	76
	Sr. Rogerio Duarte Pacheco, Deputado, Portugal .....	81
>	<b>O Processo Orçamental: o Caso de Timor-Leste</b>	
	Sr. Agostinho Castro, Ministério das Finanças de Timor-Leste .....	83
>	<b>Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento</b>	
	Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul (1) .....	87
	Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul (2) .....	90
	Sr. Rogerio Duarte Pacheco, Deputado, Portugal .....	92
>	<b>Considerando as Prioridades Nacionais no Orçamento Geral: <i>Orçamento Geral e os objectivos de Redução de Pobreza do Governo no contexto Dos objectivos do Desenvolvimento do Milénio</i></b>	
	Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul .....	93
>	<b>Em direcção a um Orçamento com Sensibilidade de Género</b>	
	Sra. Maria Domingas Fernandes Alves, Assessora, Gabinete para a Igualdade Gabinete do Primeiro-Ministro .....	97

**Sr. Sukehiro Hasegawa**  
**Vice Representante Especial do Secretario Geral**  
**e Representante Residente da UNDP**

CONFÉRENCIA INAUGURAL

Senhor Presidente,

É uma grande honra para mim encontrar-me aqui hoje, para a abertura do Seminário sobre orçamento dos Membros do Parlamento Nacional de Timor-Leste.

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e a União Inter-Parlamentar agradecem a oportunidade que lhes é dada de apoiar o Parlamento Nacional neste campo importante, proporcionando os serviços de especialistas da função de fiscalização do Parlamento sobre o Orçamento nacional e, posteriormente, assistindo-os durante as próximas semanas no trabalho de exame do orçamento.

Este seminário vai dar-lhes a oportunidade, mas também a responsabilidade, de examinar e discutir os princípios chaves relativos ao exame e à fiscalização do Orçamento nacional apresentado pelo Governo, em conformidade com os seus poderes constitucionais. A Secção 95, artigo 3, declara que compete ao Parlamento Nacional "deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução" (3d) e "Fiscalizar a execução orçamental do Estado" (3e).

Verão no programa que se encontra na sua documentação que, ao discutir convosco, os peritos vindos da África do Sul e de Portugal vão apoiar-se na sua própria experiência de parlamentares nos seus países de origem, bem como nas experiências feitas noutros lugares. Penso que isto os vai interessar. No entanto, o ponto mais importante é que o seminário foi pensado para ser interactivo e para responder às suas perguntas e às suas necessidades.

É a segunda vez que o Parlamento Nacional de Timor-Leste vai poder analisar e rever o Orçamento nacional do país. Enquanto o Governo dispõe de muita assistência técnica para preparar o Orçamento, no ano passado, o Parlamento não dispôs de nenhuma. Este ano, o PNUD e a UIP desejam mudar a situação, proporcionando alguma assistência antes, durante e depois do processo orçamental parlamentar. E esta actividade não vai ficar isolada: vamos continuar no ano que vem.

Em qualquer país do mundo, o exame do Orçamento nacional é o acontecimento político mais importante do ano. Para muitos países, partindo do meu, o Japão, e passando pela África do Sul e Portugal, até chegar à Noruega ou à Costa Rica, o processo orçamental está no centro do que é a política: uma *atribuição de recursos*. Os parlamentares devem fiscalizar que isso se faça segundo o que é mais vantajoso para as pessoas que representam.

Em Timor-Leste, o Plano de Desenvolvimento Nacional, com a sua base de consulta, constitui uma referência natural para os parlamentares. Participaram 38.000 Timorenses no processo do PDN, indicando as suas prioridades. Para eles, a primeira prioridade era a educação. Vem depois a saúde e a agricultura. Posteriormente, o governo adoptou uma lista de Prioridades imediatas e uma Folha de rota para a implementação do PDN, em que a Justiça consta como prioridade número 2. É da vossa responsabilidade fiscalizar como tudo isto se vai reflectir no Orçamento nacional.

A missão do PNUD consiste em promover boa administração e democracia para reduzir a pobreza. Este objectivo não se pode alcançar sem uma cooperação com os parlamentos. O Parlamento desempenha um papel de primeiro plano para assegurar que o governo adopta e implementa políticas de redução da pobreza. E, mais uma vez, o instrumento mais importante para o conseguir é o orçamento. Ao analisar o orçamento, os parlamentares e do pessoal do parlamento devem ter muito presentes os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Em Timor-Leste, esses objectivos foram incluídos no Plano de Desenvolvimento Nacional. Ao representar o PNUD como guardião dos ODMs, não posso deixar de recordar quais são eles:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome
2. Conseguir a educação primária para todos
3. Promover a igualdade de géneros e capacitar as mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Assegurar a sustentabilidade ambiental

Para assegurar a inclusão de uma perspectiva de igualdade de géneros no orçamento, vamos beneficiar da ajuda de peritos durante o seminário e, esperamos, durante as semanas que vêm, para tomar em consideração os rendimentos e despesas do Estado e a forma em que essas políticas servem os interesses das mulheres: por exemplo, de que forma a luta contra a violência doméstica, que afecta principalmente as mulheres e as crianças, é reflectida no orçamento de Timor-Leste. Foram incluídos os custos dos pontos de convergência sobre a igualdade de géneros em cada distrito ou custos suficientes para um Gabinete de Provedor a nível nacional, ou foram tomadas outras disposições? E qual é a influência o actual sistema de tributação e de taxas dos serviços públicos sobre as mulheres e as crianças? Quem é responsável por fazer perguntas e sugerir soluções alternativas.

Estão aqui hoje porque o povo de Timor-Leste vos pediu para elaborar em seu nome a primeira Constituição democrática. Tenho esperança que vão continuar a ouvir as vozes daqueles que vos elegeram ao examinar o Orçamento Nacional, a levar em consideração as preocupações das mulheres, homens e crianças ordinárias, e que vão fazer que sejam eles quem vos vai guiar na vossa importante tarefa. Não se esqueçam que, mesmo se o governo é responsável perante os doadores, é antes de mais responsável perante *vós* e *vós* sois responsáveis perante o povo.

Desejo a todos o maior sucesso na difícil tarefa que o povo de Timor-Leste vos confiou.

Muito obrigado, Senhor Presidente.

## Kareen Jabre, Gestora de Programa Programma para a promoção da parceria entre homens e mulheres, União Inter-Parlamentar

### CONFÉRENCIA INAUGURAL

Excelentíssimo Senhor Presidente do Parlamento Nacional de Timor-Leste,  
Excelentíssimos Membros do Parlamento,  
Senhor Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento,  
Meus Senhores e minhas Senhoras,

É um prazer poder dirigir-me a vós hoje em nome da União Inter-Parlamentar. O Secretário-Geral da UIP, Sr. Johnsson, pediu-me para vos transmitir os seus votos de um seminário cheio de êxito.

A começar, desejo dar-lhes as boas-vindas a todos a este seminário que a UIP tem o prazer de organizar em colaboração com o Parlamento de Timor-Leste e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transmito por seu intermédio, Senhor Presidente, os nossos agradecimentos ao Parlamento de Timor-Leste por acolher este seminário.

O evento que nos reúne aqui é mais um exemplo da colaboração frutuosa que estabelecemos com o PNUD durante os anos passados, no campo do desenvolvimento parlamentar, e quero igualmente agradecer ao PNUD o seu apoio, que tornou possível esta reunião. A UIP e o PNUD estão a colaborar de forma apertada para reforçar a boa administração, graças a um amplo programa de projectos de assistência técnica aos parlamentos. É uma cooperação enriquecedora e desejamos que vá crescer cada vez mais, em proveito da democracia.

Este seminário chega no momento exacto – logo antes da apresentação do Orçamento Nacional ao Parlamento de Timor-Leste. É a segunda vez que, como Membros do Parlamento, vão ter que examinar e adoptar o orçamento nacional, a fim de fornecer ao governo os meios necessários para instaurar as políticas que ele elaborou e que o Parlamento aprovou.

Não tencionou antecipar as discussões que vão haver hoje et amanhã. No entanto, desejo simplesmente insistir na importância do tema escolhido para o seminário.

Como representantes eleitos do povo de Timor-Leste, responsabilidades importantes pesam sobre os vossos ombros.

A fim de contas, o orçamento nacional é a declaração política mais importante que um governo deve fazer em determinado ano. Por conseguinte, é essencial que o parlamento, que é a instituição política mais importante de um país, desempenhe um papel de primeiro plano no exame do orçamento nacional e na fiscalização da sua implementação adequada. É graças ao orçamento que o governo toma opções políticas e procura uma repartição adequada dos recursos, para poder implementar essas opções. O papel do Parlamento é pois essencial, não só para influenciar essas opções políticas para que tratem realmente dos desejos do povo para cuja representação foram eleitos, mas também para assegurar que os recursos assim postos ao dispor no orçamento são utilizados de forma transparente, responsável e eficaz para o máximo proveito de todos.

Assim sendo, desejamos que este seminário aumente a vossa tomada de consciência e vos proporcione, como representantes do povo, bem como ao vosso pessoal de apoio, os instrumentos necessários para assegurar que as palavras são transformadas em acções concretas dentro do ambiente complexo do processo orçamental.

Quero ainda acrescentar que, como todos os instrumentos políticos, o orçamento está destinado a seres humanos, tanto homens como mulheres. Mais do que qualquer outro instrumento, o orçamento deveria permitir ao governo de tomar opções que levem em consideração ambas as componentes da sociedade e atribuam os recursos em conformidade. Eu disse "deveria permitir" porque, muito frequentemente, as políticas governamentais não se preocupam adequadamente com as necessidades de ambos os sexos. Por conseguinte,

neste seminário, desejamos introduzir a noção de orçamento por género como um meio de realçar a eficiência social e económica do orçamento. A UIP considera esta dimensão de género um passo importante em direcção da democracia, que não pode existir sem uma real parceria entre homens e mulheres na condução dos temas de sociedade, nos quais os homens e as mulheres trabalham em igualdade, enriquecendo-se mutuamente graças às suas diferenças.

Timor-Leste já faz parte dos vinte primeiros países do mundo com percentagens mais elevadas de mulheres parlamentares e a presença feminina no governo é também muito forte. Nem é necessário dizer que, como organização na qual um dos objectivos é a promoção da parceria dos géneros nos processos de decisão política, a UIP se alegra com essa situação.

Durante os dois próximos dias, terão a oportunidade de examinar o processo orçamental, observando o seu impacto sobre o bem-estar de ambos os sexos e identificando formas e meios de assegurar que o processo é tão equitativo e eficaz quanto possível.

Para facilitar as vossas discussões, temos o prazer de ter connosco peritos nacionais de Timor-Leste, vindos tanto do Gabinete do Orçamento como do Gabinete da Promoção da Igualdade.

Temos igualmente o privilégio de receber dois especialistas internacionais, que aceitaram amavelmente de vir para cá e de partilhar convosco os seus conhecimentos e a sua experiência.

- O Sr. Colin Eglin, Deputado da África do Sul, que a maior parte dos participantes já conhece, visto que já aqui se tinha deslocado há algum tempo como especialista durante um seminário destinado a ajudar a Assembleia Constituinte a elaborar a vossa nova Constituição.

- O Sr. Rogério Duarte Pacheco, Deputado português, que aceitou deslocar-se a Dili à última da hora, para participar neste importante seminário.

Muito obrigada pela sua presença cá.

Concluindo, desejo que as discussões deste seminário sejam enriquecedoras e gratificantes. Em nome da União Inter-Parlamentar, desejo-lhes uma reunião com êxito e espero trabalhar convosco durante os próximos dias.

Muito obrigada.

## Relatório do Seminário

Nos dias 8 e 9 de Maio de 2003, ocorreu no Parlamento Nacional um Seminário Organizado pela o PNUD em cooperação com a União Inter-Parlamentária com os seguintes oradores:

1. Sr. Rogério Duarte Pacheco, Deputado da Assembleia da República Portuguesa.
2. Sr. Colin Eglin, Deputado do Parlamento da África do Sul.

Com o Tema :

"O Parlamento de Timor-Leste e o Processo Orçamental a Função Legislativa e de Fiscalização".

Em seguida apresentação dos seguintes tópicos pelos oradores :

1. O Orçamento Geral do Estado Finalidade, Composição, Terminologia e calendário.
2. Os Papeis Respectivos do Governo e do Parlamento no Processo Orçamental.
3. O Processo Orçamental o Caso de Timor-Leste, Intervenção do Sr. Agostinho Castro, Ministério das Finanças de Timor-Leste.
4. Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento.
5. Considerando as Prioridades Nacionais no Orçamento Geral: Orçamento Geral e os objectivos da Redução da Pobreza do Governo no Contexto dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio.
6. Em direcção a um Orçamento com Sensibilidade de Género, Intervenção da Sra. Maria Domingas Alves, Assessora, Gabinete para a Igualdade do Primeiro Ministro.

### TÓPICOS MAIS IMPORTANTES DISCUTIDOS DURANTE O SEMINÁRIO

O orçamento geral não é somente um documento técnico que compila receitas e despesas, mas o instrumento mais importante preparado pelo executivo ao longo do ano. Neste sentido, o orçamento constitui uma expressão política da estratégia do Governo, esclarecendo o que fez e o que tenciona fazer.

O orçamento é um processo e não um " acontecimento ". O orçamento é um sumário da estratégia de desenvolvimento económico do país e uma declaração sobre que tipo de sacrifícios vão ser pedidos ao povo para alcançar o plano de acção nacional.

O processo orçamental inclui três etapas: formulação do orçamento, debate e aprovação, execução e fiscalização.

Embora não deva haver interferência nas obrigações do Executivo no processo de elaboração do orçamento, este processo deve ser participativo e transparente. O Parlamento deve ser capaz de influenciar o processo de selecção das prioridades. Para tal, os seguintes mecanismos foram sugeridos :

- Apresentação ao Parlamento, pelo Executivo, de políticas de meio prazo. Isto dá a oportunidade ao Parlamento de compreender e discutir o marco geral da política do Governo bem como das prioridades definidas.
- Utilização pelo Parlamento, ao longo do ano, dos seus mecanismos para incrementar a atenção do executivo sobre as necessidades e preocupações do povo. Estes mecanismos incluem perguntas escritas e interpelações, audiências a ministros por comissões ou inquéritos parlamentares.

Dentro do contexto do debate do orçamento :

- É indispensável que o Parlamento tenha o tempo necessário para fazer uma análise aprofundada do orçamento, de modo que sua aprovação não seja feita de maneira apressada. Devem respeitar-se os prazos estabelecidos pela lei para a apreciação do orçamento pelo Parlamento. Existe a necessidade de serem consideradas formas de superar as limitações actuais para a sua apreciação.

- É importante que o Parlamento tenha os recursos e a equipa técnica para eficientemente proceder à análise do orçamento, nomeadamente o acesso a peritos, a fontes de informação (do governo e independentes), centros de documentação e pesquisa, pessoal de pesquisa.

No que diz respeito à Execução e Fiscalização do Orçamento :

- O papel da fiscalização do Parlamento deve ser fortalecido, nomeadamente através dos seguintes mecanismos :
  - Vinda periódica de membros do Governo as comissões permanentes, para relatar sobre as despesas do Governo nos diversos sectores, especialmente à Comissão de Economia;
  - Disponibilização de informação em tempo útil;
  - Reforço da relação com o Tribunal de Contas, tendo em conta que este tem responsabilidade técnica e o Parlamento a responsabilidade política pela auditoria do orçamento;
  - Implementação dos recursos parlamentares para exercer a fiscalização, como foi mencionado anteriormente;
  - Realização de audiências públicas;
  - Envolvimento da sociedade civil no sentido de avaliar os programas do Governo (accountability);
  - Preparação e acesso a relatórios das contribuições dos doadores;
  - Abertura das sessões de comissões à imprensa/mídia e ao público;

De modo a facilitar a eficiente participação do Parlamento no processo orçamental, este deve ter autonomia financeira, no sentido de que uma vez que o Parlamento obtém o seu orçamento, este não deve dar contas ao Governo sobre a sua execução, mas sim às autoridades do próprio Parlamento através dos seus mecanismos internos. Da mesma forma, o Parlamento deve ter a capacidade de funcionar de uma maneira independente: deve possuir capacidade para desenvolver um quadro de pessoal especializado, realizar pesquisas com os recursos próprios, e em geral reforçar a sua capacidade técnica.

- Na sua análise, o Parlamento deve assegurar que, as metas do programa Nacional de desenvolvimento, metas de Redução da Pobreza e metas de desenvolvimento do Milénio estejam reflectidas no orçamento.
- O Parlamento pode pedir ao Governo relatórios sobre os fundos recebidos dos doadores.

No que respeita ao Orçamento com sensibilidade de género:

1. A introdução de uma perspectiva de género não significa criar um Orçamento separado para as mulheres
2. O primeiro passo para desenvolver um orçamento com sensibilidade de género é analisar o seu impacto em homens e mulheres, de modo a ver se afecta ambos os grupos de maneiras distintas dado que políticas públicas afectam homens e mulheres de modo distinto
3. Para avaliar o impacto do Orçamento em homens e mulheres precisa-se de informação desagregada por género.

O Seminário encerrou com a recolha de um formulário preenchido por deputados sobre a avaliação do procedimento deste Seminário como referência para aperfeiçoar futuros Seminários.

# Agenda

---

## Quinta-feira, 8 de Maio 2003

---

- 9:00 – 9:20      **Abertura**
- Participação da Sra. Kareen Jabre, União Inter-Parlamentar, Gestora do Projecto do Programa para a promoção da parceria entre homens e mulheres
  - Participação do Sr. Sukehiro Hasegawa, Representante Residente da UNDP e Vice Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas
  - Participação do Presidente do Parlamento Nacional de Timor-Leste, Francisco Guterres « Lu Olo »
- 9:20 - 10:45      > O Orçamento Geral do Estado: Finalidade, Composição, Terminologia e Calendário  
*Aprezentação por:*  
    Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul  
    Sr. Rogério Duarte Pacheco, Deputado, Portugal
- 11:00 – 12:30      > Os Respectivos Papéis do Governo e do Parlamento no Processo Orçamental  
*Aprezentação por:*  
    Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul  
    Sr. Rogério Duarte Pacheco, Deputado, Portugal
- 14:30 – 15:45      > O Processo Orçamental: o Caso de Timor-Leste  
*Aprezentação por:*  
    Sr. Agostinho Castro, Ministério das Finanças de Timor-Leste
- 16:00 – 17:30      > Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento
- *Lendo, analisando e questionando o orçamento*
  - *Mecanismos e ferramentas Parlamentares, incluindo o Tribunal de Contas*
- Aprezentação por:*  
    Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul

---

## Sexta-feira, 9 de Maio 2003

---

- 09.00- 10.45      > Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento (continuação)
- *Lendo, analisando e questionando o orçamento*
  - *Mecanismos e ferramentas Parlamentares, incluindo o Tribunal de Contas*
- Aprezentação por:*  
    Sr. Rogério Duarte Pacheco, Deputado, Portugal
- 11:00 –12:30      > Considerando as Prioridades Nacionais no Orçamento Geral:  
*Orçamento Geral e os objectivos de Redução da Pobreza do Governo no contexto dos objectivos do Desenvolvimento do Milénio*  
*Aprezentação por:*  
    Sr. Colin Eglin, Deputado, África do Sul
- 14:30 – 15:45      > Em direção a um Orçamento com Sensibilidade de Género  
*Aprezentação por:*  
    Sra. Maria Domingas Fernandes Alves, Assessora, Gabinete para a Igualdade, Gabinete do Primeiro-Ministro
- 16:00 – 17:30      > Avaliação do Seminário  
> Sumário e Relatório do Seminário, apresentado pela Sra. Maria Avalziza Lourdes, Relatora  
> Encerramento

# O Orçamento Geral do Estado: Finalidade, Composição, Terminologia e Calendário

Sr. Colin Eglin  
Deputado, Africa do Sul

Enquanto aparentemente, o Orçamento é sómente um mecanismo pelo qual o Governo obtem a aprovação Parlamentar para as despesas e receitas propostas o sentido e impacto do Orçamento vai muito além deste conceito financeiro simplista.

1. Em Países com sistemas de governação Parlamentar "O Orçamento Nacional" é um importante e critico instrumento em assegurar transparência, responsabilidade e boa governação.
2. O Orçamento por ele próprio e os procedimentos relacionados com a sua implementação realçam a sua relação constitucional entre o Executivo e a Legislação.

Num sistema Parlamentar o Executivo recebe um mandato do eleitorado para Governar. Inevitavelmente isto envolve o gasto de fundos do estado. Mas o executivo tem de o fazer, entre a estrutura da legislação aprovada pelo Parlamento, e sujeito à responsabilização e supervisão do Parlamento.

3. O Orçamento é indubitalvelmente a mais importante declaração de estratégia governamental feita por qualquer Governo no periodo de um ano. Enquanto é realçado em termos de figuras, é uma fundamental declaração de estratégia politica que delinia a visão Governamental sobre o estado sócio-económico da nação. O orçamento é uma expressão politica da estratégia do Governo, esclarecendo o que fez e o que tenciona fazer.

E é a declaração politica Governamental da estratégia em termos de factos, figuras, números e programas. O Orçamento não é sómente a distribuição de quanto dinheiro vai para cada departamento e, no interior do mesmo, quanto vai para cada programa proposto. O Orçamento lida com assunto vitais do Governo: Qual é a vossa estrutura económica? Qual é o nível dos impostos atribuídos e qual o nível que pretendem alcançar? Qual é o nível da dívida e até quanto podem aceitar? Quais são as áreas chave que pretendem alcançar em termos de distribuição de verbas? Será que vai ser utilizado para serviços sociais, defesa, saúde, luta conta a Sida ou eliminação da desigualdade em termos de riqueza económica e desenvolvimento?

O Orçamento tem impacto em matérias tais como crescimento económico, desenvolvimento humano, inflacção, comércio internacional, controle de câmbios, criação de postos de trabalho, redução da descriminação e combate à Sida

O Orçamento não deve ser visto como um "acontecimento". É um processo. O Orçamento deve ser um sumário da estratégia do desenvolvimento económico do País e uma declaração sobre que tipo de sacrifícios vão ser pedidos ao povo para alcançar o plano de acção nacional.

## DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM O ORÇAMENTO

O Orçamento e os processos relacionados com ele estão regulamentados por certas disposições da Constituição de Timor-Leste.

Deixem-me identificar essas disposições:

### Artigo 145 (Orçamento de Estado)

1. O Orçamento de estado deve ser preparado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional.
2. A lei Orçamental deve prevenir, baseado na eficiência e eficácia, um colapso dos rendimentos e despesas Estado, bem como evitar a existência de apropriações secretas e fundos.
3. A execução do Orçamento deve ser monitorizada pelo Tribunal de Auditoria Administrativa e de Impostos e pelo Parlamento Nacional.

### **Artigo 115 (Competência do Governo)**

1. É incumbido ao Governo:
  - (d) Preparar o Plano Estatal e o Orçamento Estatal e executá-los seguindo a aprovação do Parlamento Nacional.

### **Artigo 95 (Competência do Parlamento Nacional)**

2. É incumbência exclusiva do Parlamento Nacional fazer leis sobre:
  - (p) Política de impostos;
  - (q) O sistema orçamental.
3. É também incumbido ao Parlamento Nacional:
  - (f) Deliberar sobre o Plano Estatal e Orçamental e a execução de relatório sobre o assunto em causa;
  - (g) Monitorizar a execução do Orçamento Estadual.

## **A COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO**

O Orçamento consiste em três componentes.

**O primeiro é uma declaração da Posição Fiscal do Estado** na conclusão do ano fiscal anterior, no ponto de início formal no qual o Orçamento para o ano seguinte há-de ser baseado.

Esta declaração regista a actual despesa ocorrida e actual receita recebida durante o ano financeiro anterior e com estes dados o resultado excedente ou deficitário com que o Governo inicia o novo ano fiscal.

**O segundo refere a estimativa de despesas para o ano fiscal seguinte**

*A Estimativa de Despesas* estabelece em grande detalhe o plano nacional de despesas departamentais para o ano fiscal seguinte o qual será apresentado ao Parlamento para consideração pelo Ministro das Finanças em substituição do Governo.

Em devido tempo *Apropriações e Contas* é apresentado através do qual o Parlamento aprova as apropriações ou fundos para os propósitos estabelecidos nas Estimativas.

**A terceira componente do orçamento refere-se a receitas**

O Ministro das Finanças, também como parte das suas propostas Orçamentais, apresenta ao Parlamento *A Estimativa de Receitas* (Original), sendo a estimativa das receitas antecipadas a serem aumentadas durante o corrente ano fiscal antes de ter em consideração as propostas referentes a impostos do Ministro, ou seja, as estimativas são baseadas nas taxas de contribuições do ano financeiro anterior.

Durante o seu discurso sobre o Orçamento - e geralmente perante os seus pares - o Ministro das Finanças anuncia as suas propostas de impostos. Isto inclui concessões, emendas e adições às taxas existentes que de alguma forma fecham o buraco entre as despesas e receitas previstas.

Cada uma das propostas do Ministro referentes a impostos serão, em devido tempo, consideradas e sancionadas pelo Parlamento por forma de apropriadas *Contas de Impostos*.

### **Empréstimos**

Caso haja uma quebra nas receitas antecipadas comparado com as despesas propostas, o Ministro no decurso do seu Discurso Orçamental deve anunciar as suas propostas para financiar esse deficit antecipado.

Se o vosso País tiver sorte, alguns destes fundos podem vir de doações, mas mais provavelmente o financiamento terá de ser feito através de empréstimos.

Talvez eu deva mencionar neste momento que em muitos países, o maior item único de despesas - e o único que não é opcional - é o custo do pagamento de dívidas contraídas na tentativa de equilibrar o Orçamento de anos anteriores.

Por forma a reduzir o fardo do pagamento das dívidas que, posto de forma simples, quer dizer que menos dinheiro está disponível para serviços essenciais tais como a educação, saúde, bem estar social, prevenção do crime, habitação, transportes, etc., alguns Governos, incluindo o da África do Sul, estão a privatizar alguns pertences do Estado e usar esses rendimentos para reduzir a dívida a assim reduzir também o custo anual de manutenção das dívidas.

É inteiramente aceite que por forma a evitar que um país viva acima das suas posses, e assim aumentando as dívidas e sua manutenção o que coloca um fardo às futuras gerações, a diferença entre despesas propostas e receitas esperadas, ou seja, " a diferença entre despesas propostas e receitas esperadas", ou seja, " o deficit antes de contrair empréstimo" não deve exceder 3% do Produto Interno Bruto.

## PUBLICAÇÕES SUPLEMENTARES

Como suplemento à Apresentação Orçamental na África do Sul o Departamento de Finanças publica o seguinte:

- *A Revisão Orçamental* fornece uma ideia geral sobre desenvolvimento económico e projecções Orçamentais a médio termo, juntamente com estatística e outros anexos;
- *A Inspeção dos Gastos Nacionais* enuncia em detalhe os planos de despesa dos departamentos nacionais. Um capítulo sobre cada departamento analisa os seus gastos passados e planos de despesas no contexto dos seus planos, actividades chave e produção;
- *O Guia do Povo* que tem como objectivo tornar o Orçamento mais acessível, é um sumário publicado numa folha única, em seis línguas oficiais da África do Sul e distribuído em jornais e através dos correios;
- *Notas Descritivas* são também fornecidas quando da aprovação das despesas e outros variados assuntos tais como novas taxas que podem ser incluídas no orçamento.

### Uma projecção orçamental tri-anual contínua

Sem querer antecipar a discussão que deverá ter lugar hoje e amanhã, eu entendo que devo referir o conceito que foi introduzido na África do Sul e com efeito em muitos outros países. É a chamada Estrutura de Despesas a Meio Termo (EDMT) através da qual os Orçamentos Governamentais para receitas e despesas para os próximos três anos fiscais.

Assim sendo, durante 2002, enquanto o Orçamento para o ano 2003/04 estava a ser compilado, o Governo anunciou através do Relatório de Estratégia para o Orçamento a Meio Termo:

- Como o Orçamento assiste em reunir as prioridades do Governo que o Presidente referiu no seu discurso de abertura para o Parlamento;
- O contexto económico internacional e nacional que influencia as decisões orçamentais;
- O nível dos impostos que o Governo necessitará durante os três próximos anos para pagar os serviços públicos;
- O nível de empréstimos Governamentais;
- As despesas prioritárias Governamentais para providenciar melhores serviços;
- Projecções e informação preliminar sobre a Estrutura de Despesas a Meio Termo (EDMT) referentes a 2003/04 até 2005/06.

Algumas das vantagens de orçamentar para além de três anos através do EDMT, são:

- Ajuda regiões e departamentos a planear com grande certeza porque possuem uma melhor indicação sobre quais as atribuições financeiras que lhes vão ser atribuídas nos próximos três anos;
- Encoraja os departamentos a estabelecer prioridades até três anos e a planear mais à distância do que faziam no passado e a estabelecer contractos de desenvolvimento que se podem prolongar por mais tempo;
- Dá ao público uma melhor imagem de como o Governo planeia gastar o dinheiro. Objectivos de reconstrução e de desenvolvimento podem ser avaliados tendo em conta quanto o Governo pensa gastar durante os próximos três anos.

## O CALENDÁRIO

A agenda refere o calendário para o Orçamento. Com vossa permissão eu preferiria referir-me a isto durante o próximo título uma vez que a calendarização está interligada com as Respectivas Regras do Governo e do Parlamento no Processo Orçamental.

### Orçamento - Uma importante declaração política

Como eu já mencionei anteriormente existe muito mais no Orçamento que figuras e finança.

O Orçamento elaborado pelo Ministro juntamente com o Discurso do Ministro sobre o Orçamento e mais detalhada documentação fornecida pelo Departamento de Finanças é indubitavelmente a mais importante declaração política feita pelo Governo durante o curso do ano.

- Sublinha a visão do Governo no que respeita ao estado sócio-económico da nação.
- É uma declaração sobre os objectivos fiscais, financeiros e económicos do Governo.
- É uma declaração das suas prioridades no campo sócio-económico.
- Tem impacto em matérias tais como, crescimento económico, desenvolvimento humano, inflação, comércio internacional e finanças, controle de câmbios, criação de postos de trabalho, qualidade dos serviços públicos, redução da desigualdade.
- O Orçamento fornece uma medida válida sobre as futuras intenções Governamentais e desempenho passado.
- E, se o Orçamento é importante, também o é o papel do Parlamento, o qual representa o interesse do povo, devendo modelar, aprovar e monitorizar o Orçamento.

# O Orçamento Geral do Estado: Finalidade, Composição, Terminologia e Calendário

Sr. Rogério Duarte Pacheco  
Deputado, Portugal

## 1. INTRODUÇÃO

- O Orçamento é um forte instrumento político
- OE deve ser elaborado e apreciado com as Opções do Plano
- O OE é anual e unitário

## 2. OBJECTIVO

- OE como instrumento de planeamento
- OE como instrumento financeiro
- OE como factor de transparência
- OE como factor gerador de expectativas
- OE como factor de responsabilização

## 3. COMPOSIÇÃO

- OE contempla: “discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos” e “o orçamento da Segurança Social”
- OE define as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações durante a execução

## 4. TERMINOLOGIA

- OE é uma proposta de lei
- Alterações Orçamentais são novas iniciativas legislativas
- Execução Orçamental deve ser reportada à Assembleia
- Existência da “Lei Travão”

## 5. CALENDÁRIO

- Governo prepara o Orçamento no Verão
- Governo apresenta o Orçamento no Parlamento até 15 de Outubro
- Parlamento aprova o Orçamento até 15 de Dezembro
- Presidente da República promulga o Orçamento até 31 de Dezembro
- Orçamento entra em vigor no dia 1 de Janeiro

## 6. CONCLUSÃO / DESAFIOS

- Previsão vs Realidade
- Orçamentação vs Desorçamentação
- Deficit vs Excedentes

## Os Respectivos Papéis do Governo e do Parlamento no Processo Orçamental

Sr. Colin Eglin

Deputado, Africa do Sul

Como o orçamento é uma afirmação dos programas que o Executivo tenciona implementar juntamente com custos e fundos relacionados com esses mesmos programas, a responsabilidade para redigir o orçamento e levar a cabo os programas de acordo com o orçamento está a cargo do Executivo.

Enquanto o Executivo tiver de obter poder legislativo Parlamentar - antes de poderem ser implementadas as propostas Orçamentais Enquanto acontecer que em situações extremas o Parlamento pode negar essa autorização de poder. E enquanto no que respeita ao processo geral do orçamento o papel do Parlamento apesar de importante é secundário em relação ao do executivo.

O Parlamento pode garantir ou negar autorização legislativa, questionar, criticar, monitorizar e chamar os Ministros à responsabilidade. Pode influenciar as decisões do executivo, no campo do orçamento bem como em todos os campos da governação a legislatura não pode nem deve tentar intrometer-se ou usurpar o direito do Executivo em governar de acordo com o mandato recebido pelo eleitorado.

Como todas as organizações e indivíduos em Timor-Leste, desde o Presidente até ao mais humilde cidadão, todos no Governo estão sujeitos às medidas da Constituição do vosso País.

Algumas dessas medidas referem-se especificamente ao Governo e ao Parlamento.

- Deste modo, no Artigo 95 da Constituição, é incumbência do Parlamento:  
*"Deliberar sobre o Plano Estatal e a execução do relatório sobre o mesmo";*  
*"Monitorizar a execução do Orçamento Estatal".*
- Em termos do Artigo 145 da Constituição:  
*"O Orçamento Estatal deve ser preparado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional".*
- Em termos do Artigo 115 o Governo é incumbido de  
*"Propôr um Plano Estatal e um Orçamento Estatal e executá-los seguindo a aprovação do Parlamento Nacional".*

Posto de forma mais simples, é responsabilidade do Governo criar o orçamento e colocar em execução as suas medidas depois de ter sido aprovado pelo Parlamento.

É responsabilidade do Parlamento deliberar sobre o Orçamento, aprová-lo e monitorizar a sua execução pelo Governo.

Mas esta fórmula simples ignora dois factores muito importantes os quais moldam o Orçamento e o processo orçamental.

### A influência do Parlamento

Porque o Orçamento é um processo e não um acontecimento, porque é uma declaração política bem como financeira, um Parlamento vigoroso pode ter uma influência considerável no Orçamento. Pode fazer isto através da incisão das suas deliberações, através da sagacidade da sua monitorização e através das qualidades que o processo político utiliza para mobilizar a opinião e pressão pública. Visto em termos de estratégia política o processo orçamental é contínuo desde um acto eleitoral até ao outro.

Na África do Sul nós constatámos que a influência do Parlamento no Orçamento é realçado pelo funcionamento de número de Comitês Ministeriais.

Estes são comitês multipartidarios cada um dos quais responsável por uma pasta em concreto e têm a tarefa específica de monitorizar o desempenho de determinado departamento, actuando reciprocamente com o

Ministro e o seu Departamento e fazendo "inputs" directamente para o Departamento enquanto as propostas orçamentais para esse departamento estão em fase de formulação.

O Artigo 107 da vossa Constituição (Responsabilidade do Governo) diz: "*O Governo responderá perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional, pela condução e execução da política interna e externa de acordo com a constituição e a lei*". A Constituição da África do Sul contém uma medida similar.

O Parlamento da África do Sul, largamente através dos Comitês Ministeriais usa este direito extensivamente para chamar o governo à responsabilidade no que respeita ao seu orçamento bem como às suas outras obrigações.

O trabalho do Parlamento e a sua influência no Governo é bastante realçada pelo facto de as reuniões destes Comitês Ministeriais serem abertos ao público e à imprensa.

Com efeito à luz das medidas previstas na Constituição da África do Sul, estes Comitês Ministeriais tomam medidas para que haja a máxima participação do público nos assuntos a debater, incluindo o orçamento.

### **Os Mandatos Constitucionais ao Governo**

A vossa Constituição, de uma maneira que é ainda mais explícita do que a Sul Africana, coloca obrigações consideráveis ao vosso Governo no campo socio-económico. Estas obrigações constitucionais as quais têm implicações financeiras, tem uma relação directa com o Orçamento.

Refiro alguns destes Artigos da vossa Constituição:

#### Artigo 18 (Protecção à Criança)

1. A criança tem direito a protecção por parte da família, da comunidade e do Governo, particularmente contra todas as formas de abandono, discriminação, violência, opressão, abuso sexual e exploração.
2. As crianças devem usufruir de todos os direitos universalmente reconhecidos, bem como de todos os valores reconhecidos em convenções internacionais, normalmente rectificadas ou aprovadas pelo Estado.

#### Artigo 19 (Juventude)

1. O Estado deve promover e encorajar iniciativas jovens a fim de consolidar a unidade nacional, reconstrução, defesa e desenvolvimento do País.
2. O Estado deve promover a educação, saúde e treino vocacionado para a juventude sempre que tal for praticável.

#### Artigo 20 (Terceira Idade)

1. Todo o cidadão de terceira idade tem o direito especial a protecção por parte do Estado.
2. A política de terceira idade implica medidas económicas, sociais e de natureza cultural de forma a providenciar à terceira idade oportunidades de realização pessoal através de uma participação activa e dignificante na comunidade.

#### Artigo 21 (Cidadão Deficiente)

1. Um cidadão deficiente deve usufruir dos mesmos direitos e deve ser submetido aos mesmos deveres como todos os outros cidadãos, excepto em relação aos direitos e deveres que ele ou ela esteja incapacitado(a) de praticar ou completar devido á sua incapacidade.
2. O Estado deve promover protecção ao cidadão deficiente conforme for possível e de acordo com a lei.

Eles estão mais sob o Título "Deveres e Direitos Economicos, Sociais e Culturais"

Artigo 56 ( Assistência e Segurança Social)

Artigo 57 ( Saúde)

Artigo 58 (Habitação)

Artigo 59 (Cultura e Educação)

Enquanto continua a ser discutido nos Tribunais que estes direitos não são direitos absolutos, eu sou da opinião que eles colocam uma forte obrigação no Governo e que o Governo provavelmente receberia uma decisão adversa dos tribunais se na construção do orçamento ignorasse estes Artigos da Constituição.

Sim, a Constituição tem uma relação muito directa com a solidez do orçamento.

## O Processo Orçamental e o seu calendário

O Artigo 95 da vossa Constituição requiere ao Parlamento que efectue leis em "inter alia" ao "O Sistema Orçamental".

Eu não estou informado se o vosso Parlamento pode deixar passar uma lei destas . Nas presentes circunstâncias eu devo lidar com o processo Orçamental e o seu calendário, com base na experiência da África do Sul. Eu espero que vos seja útil.

O nosso processo na África do Sul é complicado devido ao facto de nós termos um sistema de governo quase federal no qual as nove províncias - extensível a pequenos Governos Locais - têm direito a uma parte justa das receitas de relevo nacional.

Com efeito, no corrente Orçamento de 2003/2004, 38,9% das receitas são atribuídas ao Governo Nacional, 56,9% aos Governos de Província e 4,3% aos Governos Locais.

Assumindo que a data em que o ano financeiro começa é 01 de Abril, o calendário para o processo orçamental é:

### *O Papel do Governo*

#### **Janeiro - Março: Estabelecer políticas, calcular rendimentos e estabelecer um limite superior em despesas**

O Ministério estabelece extensos programas políticos prioritários de forma a que quando os Orçamentos forem analisados detalhadamente, eles possam ser calculados com base nestes programas. O Departamento Financeiro:

- Calcula o crescimento da economia;
- Calcula os rendimentos que podem ser obtidos através da cobrança de impostos durante os três anos seguintes;
- Calcula os gastos extra, possíveis de fazer, com base na redução do deficit dos objectivos Governamentais;
- Estabelece o limite total de despesas do orçamento Governamental para os próximos três anos;
- Apresenta estes calculos ao Ministério para aprovação.

Isto é a estrutura básica da elaboração do Orçamento. A isto é chamado a regulamentação da Construção do Meio Termo Fiscal porque esta parte do processo é sobre estimar receitas de impostos ( rendimentos ) e não sobre despesas.

#### **Março - Maio: Os departamentos calculam as suas despesas e entregam os respectivos calculos e formulários**

Os Departamentos Nacionais e de Província desenvolvem sessões de planeamento estratégico para identificar os objectivos de cada departamento e preparar uma estimativa Orçamental para os próximos três anos. Devem tentar manter-se em linha com as atribuições tri- anuais determinadas no anterior ciclo MTEF.

Apesar de o Governo tomar decisões importantes referentes ao Orçamento, os funcionários público têm um papel vital na elaboração do Orçamento. Por exemplo, cada departamento nacional e de província tem um directoria financeira composta por Funcionarios do Governo. Estes Funcionarios planejam a estimativa inicial do Orçamento. Eles consultam com outros Funcionarios responsveis para averiguar quais as necessidades orçamentais antes de prepararem o Orçamento para o departamento.

As Directorias Financeiras analisam o projecto de Orçamento, fazem as emendas necessárias, antes de ser enviado ás Tesouraria de Província ou em caso de ser a nível nacional, para o Departamento de Despesas do Estado.

**Maio - Junho: Linhas de orientação sobre estimativas são determinantes para atribuições verticais e horizontais**

O Conselho Orçamental reúne-se para decidir sobre como dividir as receitas em três somas conjuntas para Governos nacional, provincial e local. Uma vez efectuada esta divisão vertical pelo Conselho Orçamental, é preciso então tratar da distribuição das atribuições entre as nove províncias. Esta é a divisão horizontal

**Junho - Agosto: Combinação de todas as estimativas dos Departamentos numa única soma e fazê-la combinar com a atribuição do Conselho Orçamental**

Funcionários do Departamento de Despesas do Estado juntam as estimativas de cada Departamento numa só estimativa a nível nacional. Ao mesmo tempo Funcionários em cada uma das tesourarias das nove províncias juntam todas as suas estimativas departamentais numa única estimativa provincial.

As Tesourarias Provinciais e o Departamento de Despesas do Estado consideram agora as atribuições verticais e horizontais decididas pelo Conselho Orçamental. Devem ter a certeza que a sua estimativa combinada condiz com a atribuição do Conselho Orçamental.

As negociações têm lugar em torno do seguinte:

- As Tesourarias Provinciais e o Departamento de Despesas do estado têm que negociar com os seus respectivos departamentos - os quais defendem as suas estimativas. É o Comitê MTEF Nacional que tem de tomar a decisão final sobre a distribuição Orçamental.

**Setembro - Outubro: Todos têm uma palavra a dizer**

- O Comitê MTEF Nacional toma a decisão sobre quais as distribuições orçamentais a recomendar ao Ministério.
- O Conselho Executivo Provincial reúne-se para considerar o seu plano de distribuições bem como alguns representantes de sectores de Departamentos nacionais e provinciais.
- Propostas para fundos atribuídos de forma condicional são também analisadas.

**Novembro - Dezembro: Um esquema, sobre todo o MTEF é finalizado e é publicado um Relatório de Estratégia para o Orçamento a Meio Termo (REOMT)**

Uma vez que o Ministério, o Conselho Executivo Provincial e as equipas sectoriais MTEF reviram todos os MTEFs nacionais e provinciais, um esquema, sobre todo o MTEF é compilado e submetido ao Conselho Orçamental e Ministério. Este documento:

- Demonstra como o Orçamento espelha de forma categórica a estratégia estabelecida no princípio do ciclo;
- Sugere distribuições para um período de três anos;
- Analisa a implicação destas distribuições;
- Sugere opções alternativas de gastos.

Uma vez que o Conselho Orçamental e o Ministério aprovaram o plano para todo o MTEF, as distribuições para o Governo Nacional e para cada uma das províncias são ajustadas para condizerem com as necessidades do plano.

Os Departamentos Nacionais e Tesourarias de Provincia são depois informados de quanto vão receber. Devem então finalizar os seus MTEFs por forma a estarem em linha com a distribuição a receber.

Um REOMT que estabelece a estratégia juntamente com cada MTEF é publicado para informação geral e discussão no Parlamento.

**Janeiro: Selo final de aprovação**

O MTEF final é enviado ao Conselho Orçamental e Ministério para aprovação.

Estimativas detalhadas sobre as despesas nacionais e provinciais para o ano seguinte são finalizadas e a documentação preparada.

**Fevereiro**

"Hey presto" o Ministro das Finanças apresenta o seu Orçamento ao Parlamento.

### *O Papel do Parlamento*

1. **Durante a fase de formulação** do processo orçamental o Parlamento tem um papel indirecto em influenciar as decisões do Governo. Isto acontece da seguinte maneira.

A primeira é através dos debates políticos, questões e sugestões no Parlamento.

A segunda é através de discussões mais detalhadas nos Comitês da Pasta (Portfolio) sobre as actividades de cada departamento e sobre as propostas de gastos que cada departamento terá de apresentar ao Departamento de Despesas de Estado.

A terceira é quando os debates tiverem lugar no Parlamento e os seus Comitês de Finanças no MTEF (Novembro - Dezembro)

2. **Depois do orçamento ser apresentado** e antes das Apropriações e Contas serem passadas, o Parlamento sujeita as propostas orçamentais a intensiva investigação e debate.

Depois da primeira leitura do Orçamento, as Apropriações e Contas e as propostas de alterações dos impostos vão para o Comitê da Assembleia Nacional da Pasta das Finanças. Teêm sete dias para ouvir respostas sobre as Contas.

Os Comitês convidam para as apresentações quem quer que entendam. Normalmente pedem apresentações de departamentos governamentais e do Banco de Reserva da África do Sul, bem como dos corretores das Associações Comerciais e de Negócio, etc.

Tambem teêm pedido a variados grupos da sociedade civil para fazerem apresentações sobre serviços sociais desde que presentes no orçamento. A Apropriação e Contas é depois posto perante a Assembleia Nacional para discussão e voto, o Orçamento para cada departamento é posto separadamente.

Apesar da Constituição (Artigo 77(2)) exigir que "Um acto Parlamentar deve estabelecer um "modus operandi" para emendar as contas perante o Parlamento". Como consequência não são autorizadas alterações ao orçamento geral.

3. **Depois da Apropriação e Contas terem passado**, por outras palavras, o orçamento ter sido autorizado, o Parlamento tem a responsabilidade contínua de monitorizar o desempenho do Governo em termos dos programas aprovados no Orçamento.

Por questões e debates, quando o Parlamento reúne em plenário e em Comitês da Pasta, os membros do Parlamento podem chamar Ministros e Funcionários à responsabilidade.

Resumindo. Enquanto o Governo é responsável pela compilação e implementação do orçamento, o Parlamento tem papéis vitais e importantes na sua relação com o orçamento:

- Influenciando o Governo;
- Monitorizando o desempenho do Governo;
- Onde e quando necessário chamar o Governo e os seus funcionários à responsabilidade.

Os papéis interligados do Governo e do Parlamento são parte do controle e equilíbrio constitucional e burocrático designados para garantir boa governação e o uso efectivo de fundos publicos.

# Os Respectivos Papéis do Governo e do Parlamento no Processo Orçamental

Sr. Rogério Duarte Pacheco  
Deputado, Portugal

## 1. INTRODUÇÃO

Os agentes no processo orçamental, são nomeadamente:

- Governo – elabora e apresenta a iniciativa;
- Parlamento – aprecia e aprova a proposta de lei;
- Presidente da República - promulga a lei;
- Governo – executa a lei;
- Parlamento e Tribunal de Contas – fiscalizam a execução.

## 2. PROCESSO LEGISLATIVO

- Admitido qualquer projecto ou proposta de lei, o Presidente da Assembleia da República envia o seu texto à Comissão competente para apreciação na generalidade
- A Comissão deve apreciar a proposta e efectuar as diligências necessárias, de modo a ser elaborado um relatório no prazo limite de 30 dias
- A iniciativa legislativa deve ser apreciada e votada na generalidade no Plenário da Assembleia da República
- Se aprovada, a iniciativa legislativa é remetida à Comissão competente para apreciação na especialidade
- A iniciativa legislativa regressa ao Plenário da Assembleia da República para votação na especialidade e votação final global

## 3. PROCESSO DE APRECIAÇÃO ORÇAMENTAL

- A Proposta de lei é apresentada à AR, admitida pelo Presidente da Assembleia, sendo remetida à Comissão de Economia e Finanças e às restantes comissões especializadas permanentes, para efeitos de elaboração de parecer
- Após eventuais reuniões com membros do governo, as várias comissões enviarão o seu parecer à Comissão de Economia e Finanças;
- A Comissão de Economia e Finanças deve elaborar o seu parecer
- Ocorre o debate e votação na generalidade no Plenário da Assembleia da República. Aprovada a Proposta de Lei, a mesma é remetida à Comissão de Economia e Finanças para apreciação na especialidade. A presença dos membros do governo pode, de novo, ser solicitada para reuniões conjuntas da Comissão de Economia e Finanças com as outras Comissões
- A componente da despesa é apreciada e votada na especialidade na Comissão de Economia e Finanças
- A componente de receita é apreciada e votada no Plenário da Assembleia da República
- A Proposta de lei é objecto de votação final global no Plenário da Assembleia da República
- A redacção final incumbe à Comissão de Economia e Finanças

## 4. CALENDÁRIO

- O debate na generalidade só deve iniciar-se uma semana depois da entrega da proposta pelo governo
- As Comissões apreciam na generalidade ao longo de cerca de duas semanas
- As Comissões dispõem de uma semana para elaborar os relatórios
- Debate na generalidade decorre no Plenário em sessão de 2 ou 3 dias
- Comissão de Economia dispõem de duas semanas para apreciação na especialidade
- Comissão de Economia dispõem de 2 ou 3 dias para votação na especialidade
- Debate na especialidade, votação na especialidade e votação final global decorre em sessão Plenária de 2 dias

## 5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

- Processo Orçamental não se extingue com a aprovação
- Governo executa a Lei do Orçamento
- Governo pode apresentar propostas de lei de alteração orçamental
- Parlamento não pode aprovar a leis que impliquem aumento de despesa
- Comissão Parlamentar de Controlo da Execução Orçamental acompanha a implementação do Orçamento
- Governo no fim do exercício apresenta as Contas do Estado

## 6. CONCLUSÃO

- Participação de todos os agentes políticos
- Salvaguarda da estabilidade orçamental
- Intervenção de diversos agentes na execução do orçamento
- Processo de apreciação é lento
- Acompanhamento de execução é deficiente
- Apresentação das Contas do Estado é tardia e com reduzido impacto

# O Processo Orçamental: O Caso de Timor-Leste

Sr. Agostinho Castro,  
Ministério das Finanças de Timor-Leste

## LEI DO ORÇAMENTO

### 1. Autoridade Orçamental

A Regra 2001/13 sobre Gestão Financeira e Orçamental é a fundação para a gestão dos arranjos financeiros e orçamentais da APTL.

A Regra 2001/13 estabelece um quadro financeiro abrangente, de acordo com as melhores práticas internacionais, para um Timor-Leste soberano e é essencial para o estabelecimento de um governo financeiramente responsável e eficaz.

A Regra 2001/13 garante flexibilidade ao governo de forma a poder gerir as autoridades de governo e a permitir o estabelecimento do governo local e estabelece os requisitos em termos de relatório e de responsabilização

### 2. Elementos Fundamentais

#### Dotações

A Regra de Dotações: as Dotações do FCTL terminam no final do Ano Fiscal. É necessária uma regra anual de dotação. Sem esta autoridade não podem ser gastos dinheiros públicos. As Dotações Anuais garantem dinheiro para as actividades do governo durante um ano fiscal específico, põem o orçamento legalmente em vigor e estabelecem as dotações para cada agência.

#### Reaffectações de Dotações (Transferências)

A secção 28 da Lei do Orçamento permite ao Chefe da AFC / Ministério das Finanças transferir montantes de dotações entre uma agência, isto é, entre dotações de salários e vencimentos, dotações de bens e / ou serviços e dotações de capital. O montante máximo que pode ser transferido é 10% do valor da dotação a ser transferida. O limite de 10% tem por objectivo permitir uma distribuição limitada para ajustar as dotações sem ser necessário passar uma nova regra de dotação, garantindo desta forma uma certa flexibilidade, e ao mesmo tempo mantendo transparência para o Parlamento Nacional.

#### Dotações Suplementares

São necessárias dotações suplementares caso sejam acordados financiamentos adicionais para qualquer agência por parte do Conselho de Ministros. É necessário que estas dotações sejam limitadas aos casos "urgentes e imprevistos" de modo que os processos de planeamento não sejam comprometidos. Se os fundos necessários não puderem ser garantidos através de uma transferência, então é necessário que seja passada uma nova regulação de dotação. As dotações suplementares devem identificar as fontes de financiamento fundos não afectados ou cancelamento de parte de uma dotação existente

#### Relatórios sobre o Orçamento

Os Relatórios sobre o Orçamento garantem a responsabilização. Os Relatórios Progressivos de Trimestre sobre o Orçamento garantem uma actualização das receitas e das despesas. O Relatório Final sobre o Orçamento garante a execução orçamental final auditada até 30 de Setembro, informação sobre o panorama orçamental; relatório de receitas e despesas e informação de activos e passivos.

## Orçamento de Fontes Combinadas de Timor-Leste

O Orçamento de Fontes Combinadas de Timor-Leste tem por objectivo apresentar razões para as provisões nas Dotações e apresentar um esquema da estratégia fiscal a médio prazo do Governo.

As secções principais do Orçamento de Fontes Combinadas de Timor-Leste são:

- Visão Geral do Panorama Económico e da Estratégia Fiscal
- Declarações Orçamentais de Pastas / Ministérios, quem apresentam informações detalhadas sobre cada agência e programa

## **CICLO DO ORÇAMENTO**

### **Orçamento Abril/Maio**

1. Preparação das propostas orçamentais das agências
2. Comité de revisão do Orçamento e Conselho de Ministros
3. Parlamento Nacional revê as recomendações do Conselho de Ministros
4. Dotações
5. Gastos das Agências / Supervisão do Governo

### **Revisão Orçamento Outubro/Novembro**

6. Revisão do Orçamento – propostas da agência do orçamento
7. Revisão orçamental do Conselho de Ministros
8. Parlamento Nacional revê as recomendações do Conselho de Ministros
9. Dotação suplementar

O Conselho de Ministros determina o prazo e as regras para o desenvolvimento e apresentação do orçamento com base numa submissão do Ministério das Finanças.

O ciclo do orçamento é baseado num ano fiscal de 1 de Julho a 30 de Junho. O processo de tomada de decisões sobre o orçamento anual ocorre por norma em Abril / Maio de cada ano e os preparativos para o Orçamento têm início em Janeiro.

## **PRINCÍPIOS E PROCESSOS ORÇAMENTAIS**

### **Princípios**

#### Integração do Processo de Planeamento

Garante um grau elevado de consultas e que os programas ministeriais estarão de acordo com as prioridades dos sectores

#### Informações a recolher sobre:

- FCTL
- FFTL
- Bilateral
- Multilateral
- Assistência da ONU
- Perfis de funcionários
- Próximo Orçamento mais 3 anos
- Informações de desempenho

#### Propostas consideradas em conjunto

Isto serve para que as despesas de todo o governo são consistentes com as prioridades do governo

#### Os custos devem ser acordados pelo Ministério das Finanças

Isto serve para assegurar ao CdM que os custos são razoáveis e apropriados

#### **Processos**

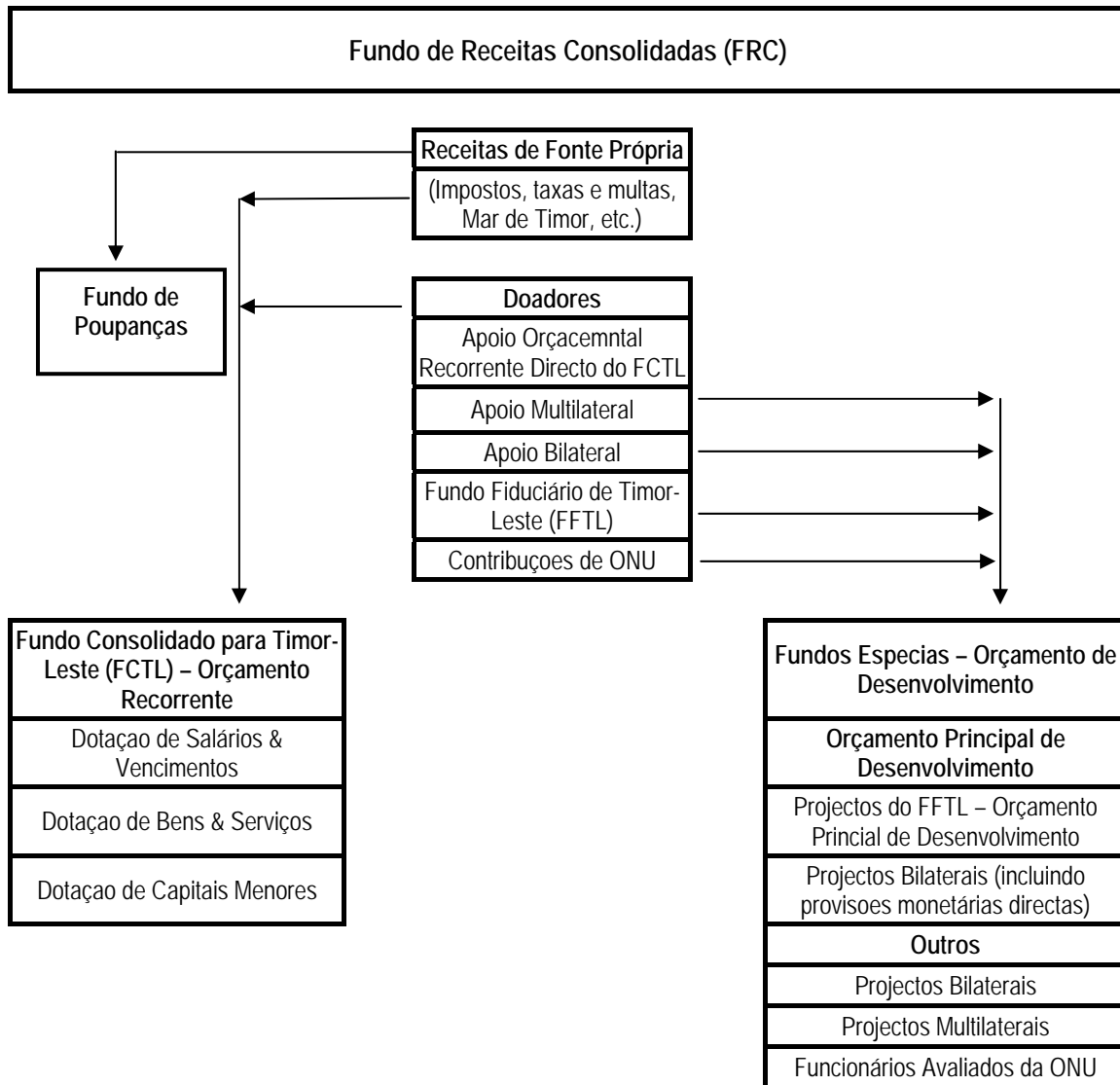
##### Circular do Orçamento

- Comité de Revisão do Orçamento: Março / Abril
- Conselho de Ministros sobre o Orçamento: Abril / Maio
- Conferência dos Doadores em Díli: Maio / Junho
- Conselho de Ministros sobre o Orçamento após a Conferência dos Doadores: Maio / Junho

#### **ENCARGOS E RESPONSABILIDADE**

Sob a Constituição, é responsabilidade do Governo as dotações e execuções orçamentais. Isto é abordado através do Conselho dos Ministros acordar com as decisões do Governo quanto a aumentar ou diminuir as receitas domésticas ou despesas orçamentais. A Constituição também garante que o Parlamento Nacional prove a eficácia financeira do governo em termos de encargo, dotações e execuções orçamentais e de relatórios. O Presidente efectua a Ratificação Final e Promulga a Lei do Orçamento.

## PRINCIPIOS E PROCESSOS ORÇAMENTAIS



# Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento (1)

Sr. Colin Eglin  
Deputado, África do Sul

## CONTROLE PARLAMENTAR DO ORÇAMENTO

O controle Parlamentar do Orçamento é um processo contínuo. Deve ser contínuo desde o princípio do ano fiscal até ao fim, e desde o dia a seguir à eleição até ao dia antes da próxima. Na verdade, o controle do Orçamento é uma das maiores responsabilidades do Parlamento.

Há dois elementos interligados para o controle do processo Orçamental.

### O primeiro é ao nível macro

Controlando:

- Sabendo até que ponto o Tesouro alcança as suas estimativas orçamentais em receitas e despesas;
- Como o orçamento está a afectar o crescimento económico, a inflação e emprego;
- Se o Tesouro está a executar as suas responsabilidades financeiras de forma efectiva.

### A segunda é ao nível micro

Controlando:

- Sabendo como cada departamento do Governo está a gerir os fundos que lhe foram distribuídos pelo Orçamento;
- Quão eficientes eles são na orientação dos seus programas;
- Se eles estão a alcançar os seus objectivos, por exemplo na educação, saúde e prevenção do crime.

## Lendo, analisando e questionando o Orçamento

Como eu já mencionei anteriormente há certos documentos relacionados com o Orçamento que executam funções de controle, que os Membros do Parlamento devem estudar e analisar. São eles:

- *O Discurso Orçamental do Ministro* o qual fornece uma visão dos resultados financeiros para o próximo ano, juntamente com as ideias principais sobre as despesas propostas e as receitas antecipadas provenientes dos impostos e de outras fontes.
- *A Revisão Orçamental* que fornece uma análise em desenvolvimento económico e projecções orçamentais a médio termo.
- *Estudo Estimativo das Despesas Nacionais* o qual estabelece o plano de despesas de cada um dos departamentos nacionais.
- *Adaptação das Estimativas da Despesa Nacional* que actualiza o acima mencionado durante o processo orçamental.
- *Estimativa das Receitas Nacionais* calcula os fundos recebidos dos impostos, serviços, e outras receitas.
- *A Conta de Apropriação* calcula despesas propostas pela legislação.
- *A Medição dos Impostos* que detalha cada uma das receitas dos impostos para o ano em formulário legislativo.

Para que sejam capazes de monitorizar o orçamento de forma efectiva é essencial que os Membros do Parlamento tenham um conhecimento detalhado e um claro conhecimento do Orçamento e do Plano Estatal se este se relacionar com o Orçamento.

Como nem todos os Membros podem ser peritos no campo orçamental, eu sugiro que seria conveniente para o Parlamento ser auxiliado por dois grupos de comitês. Um, o Comitê de Finanças e orçamento deve-se concentrar no Tesouro e no Orçamento a um nível macro. O outro, uma série de Comitês cada um dos quais concentrando-se no desenvolvimento de cada um dos Departamentos/Ministérios Governamentais em relação à parte do Orçamento que lhes foi distribuída.

## **Ferramentas e mecanismos incluindo a Auditoria Nacional**

A Auditoria Nacional tem um papel vital na monitorização do Orçamento e da sua implementação.

Enquanto a Auditoria Nacional pode não aprofundar a eficiência dos Programas Governamentais para os quais foram distribuídos fundos, há-de aprofundar e relatar sobre a integridade financeira da administração e onde for relevante ocorrências de gastos irregulares, corrupção, má gerência e gastos desnecessários.

É importante que o Comitê(s) que lida com a Auditoria Nacional, quer isto seja a nível macro ou micro seja metuculoso na análise do relatório da auditoria, chamando os Ministros ou funcionários do Governo à responsabilidade e recomendando ao Parlamento a acção que os comitês entendam adequada.

Na África do Sul algumas vezes já aconteceu que um funcionário que tenha praticado irregularidades tenha sido obrigado a devolver ao Estado verbas gastas de forma irregular.

O processo geral de monitorização tem lugar nas sessões plenárias do Parlamento quando existe o propósito para questões formais e debate.

Pode ter lugar nos Comitês Parlamentares onde são colocadas questões profundas e existe uma accção conjunta sobre assuntos detalhados.

Pode até ter lugar fora do Parlamento onde os Membros do Parlamento através de cartas enviadas aos Ministros ou declarações à imprensa podem solicitar informação ou abordar assuntos medida que surjem.

Não pode haver dúvida que uma monitorização efectiva da execução do orçamento existente pode ter uma importante influência no conteúdo do próximo orçamento.

Mas mais do que isto, porque o Orçamento é uma importante declaração politica, investigação efectiva, questionando e monitorizando o Orçamento pode ter uma profunda relação nas fortunas politicas quer do Governo quer da Oposição.

## **Transparência, Responsabilidade e Boa Governação**

Anteriormente eu disse que "o Orçamento é um instrumento critico e importante em assegurar transparência, responsabilidade e boa governação". Talvez não perfeito mas ainda assim criticamente importante.

*Transparência:* porque no assunto muito importante que é "para onde vai o dinheiro" a disposição das despesas propostas é extremamente detalhada. As propostas de despesas de salários de pessoal, de programas, de transporte, de acomodação, de equipamento, de alugueres e de outros interesses estão todos fora da visão do público.

Durante o processo de formulação do Orçamento os Comitês Parlamentares teêm oportunidade de solicitar mais informação sobre os números e os propósitos do Orçamento. Em adicção durante o debate do Orçamento, que inclui um debate separado em cada departamento com direito de voto, os Membros do Parlamento podem supervisionar e se necessário expor as propostas orçamentais ainda em maior profundidade.

*Responsabilização:* o Ministério não pode gastar dinheiro ou aumentar as receitas sem que isso tenha sido levado ao Parlamento e este tenha aprovado a Apropriação ou Verbas de Impostos.

O Ministério como um grupo de Ministros individuais estão continuamente a serem responsabilizados perante o Parlamento e perante os Comitês Parlamentares da Pasta pela gerência dos seus departamentos em termos do Orçamento aprovado.

*Boa Governação:* cada departamento Governamental deve ser gerido e desempenhar as suas funções de acordo com a regulamentação e estrutura disciplinar que o Orçamento fornece. Burocratas podem não ir além dos financeiros e parâmetros funcionais estabelecidos no orçamento aprovado para cada departamento.

Na África do Sul se o Ministro responsável achar necessário ultrapassar estes parâmetros, o Ministério através do Ministro das Finanças terá de procurar autorização do Parlamento através de um adicional plano de Apropriações e Contas.

*O trabalho Orçamental do Governo:* Enquanto a compilação do Orçamento é responsabilidade do Governo, é função do Parlamento, actuando no interesse do povo que o Orçamento seja executado de uma forma eficiente, honesta e transparente.

## Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento (2)

Sr. Colin Eglin  
Deputado, África do Sul

### RESPONSABILIDADE (ACCOUNTABILITY)

Conforme já referi anteriormente a gestão do orçamento é um processo contínuo, actuando do principio até ao fim do ano fiscal e de uma eleição até á próxima.

#### A. No ciclo anual

O processo tem três fases distintas: a elaboração do orçamento, a apresentação, deliberação e aprovação do orçamento, e a implementação e monitorização do orçamento.

O papel do Parlamento em cada uma das fases: na primeira fase a Constituição é omissa, na segunda e terceira fase a Constituição é bastante específica.

#### Artigo 95

3. É também incumbido ao Parlamento Nacional:

- (d) Deliberar sobre o Plano Estatal e Orçamental e a execução de relatório sobre o assunto em causa;
- (e) Monitorizar a execução do Orçamento Estadual.

#### Artigo 145 (Orçamento Estatal)

1. O Orçamento Estatal deve ser elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional.
2. A lei Orçamental deve prevenir, baseado na eficiência e eficácia, o colapso dos rendimentos e despesas do Estado, bem como evitar a existência de apropriações secretas e fundos.
3. A execução do Orçamento deve ser monitorizada pelo Tribunal de Auditoria Administrativa e de Impostos e pelo Parlamento Nacional.

#### B. No que respeita á responsabilidade

##### Artigo 107 ( Responsabilidade do Governo)

O Governo deve ser responsabilizado perante o Presidente da Republica e o Parlamento Nacional pela condução e execução da política interna e estrangeira de acordo com a Constituição.

##### Artigo 111( Voto de protesto)

O Parlamento Nacional pode, seguindo uma proposta de um quarto dos Membros em pleno exercício das suas funções, formular um voto de protesto ao Governo no que respeita à implementação dos seus programas ou outro qualquer assunto relevante de interesse nacional.

##### Artigo 101 (Presença dos Membros do Governo)

2. Regras devem ser estabelecidas sobre que Membros do Governo devem estar presentes para responder a questões de Membros do Parlamento de acordo com as Regras de Procedimento.
3. O Parlamento Nacional ou os seus Comitês podem requerer aos membros do Governo que tomem parte na elaboração dos seus procedimentos legais.

### Artigo 115 (Competência do Governo)

1. É incumbido ao Governo:
  - (d) Preparar o Plano Estatal e o Orçamento Estatal e executá-los seguindo a aprovação do Parlamento Nacional.

### **TRANSPARÊNCIA**

Deve ser notado que os artigos acima mencionados se referem explicitamente a responsabilidade e análise parlamentar mas não de forma explícita à transparência.

Um considerável grau de transparência terá de ser alcançado porque:

- i) o orçamento terá de ser apresentado ao Parlamento para deliberação e aprovação;
- ii) é dever do Parlamento monitorizar a implementação do Orçamento; e
- iii) Os Ministros são requeridos no Parlamento para responder às questões.

No entanto, o nível de transparência será aumentado pelas qualidades e capacidade de incisão dos membros do Parlamento nas suas deliberações e capacidade de questionar, pela cobertura que os procedimentos parlamentares terão pela imprensa e o alcance da mensagem parlamentar transmitida pelos partidos e MPs ao povo.

Uma palavra final sobre transparência: Na África do Sul constatámos que o facto de a Constituição Sul Africana exigir que os procedimentos dos comités parlamentares sejam abertos ao público, incluindo à imprensa ( a não ser que seja razoável e justificável excluí-los numa sociedade aberta e democrática) é importante para assegurar a transparência.

Tendo em conta que muito do (input) Parlamentar no processo orçamental tem lugar em Comitês deverá ser valido considerar que uma medida/cláusula similar seja incluída nas vossas regras Parlamentares.

### **Membros do Parlamento e Responsabilidade**

Na minha anterior apresentação delinieei as medidas constitucionais referentes à responsabilidade. A Constituição fornece a armação e a autoridade para a responsabilização mas no fim são os Membros do Parlamento quem deve providenciar a solidez.

O nível de responsabilidade irá depender largamente da determinação dos membros do Parlamento em assegurarem justificações por parte do ministérios governamentais.

Isto pode ser feito investigando, questionando, monitorizando e constantemente insistindo para que o Governo jogue "cartas abertas" com o Parlamento e o Povo.

Assegurar que a responsabilização coloca uma grande responsabilidade nos Membros do Parlamento e especialmente nos MPs do partido maioritário que forma o Governo.

Eles frequentemente terão de enfrentar um dilema - a tensão entre a sua lealdade para com o seu partido politico e a sua responsabilidade contitucional para com o povo de Timor-Leste. Eu confio que os Senhores Membros do Parlamento não irão desiludir o povo.

# Responsabilidade e Transparência no Processo Orçamental: Controlo Parlamentar do Orçamento

Sr. Rogério Duarte Pacheco  
Deputado, Portugal

## 1. INTRODUÇÃO

- Participação de vários agente no processo
- Responsabilização técnica e política do Governo
- Transparência e mediatização

## 2. ANALISAR E QUESTIONAR O ORÇAMENTO

- Análise é realizada nas várias Comissões
- Análise na Comissão de Economia
- Necessidade de apreciar o realismo do cenário macro proposto
- Apreciar a compatibilização dos resultados propostos com os pressupostos
- Apreciar politicamente as propostas apresentadas
- Realizar audições a várias entidades e a membros do governo
- Capacidade de apresentação de propostas de alteração

## 3. INSTRUMENTOS PARLAMENTARES

- Existência da Comissão de Controlo e Execução Orçamental
- Apresentação de relatórios periodicamente, por parte do Governo
- Convocação de Altas Personalidades e Membros do Governo à Assembleia para prestar esclarecimentos
- Parlamento pode propor entidades públicas a auditar e inspeccionar
- Apreciação Parlamentar dos relatórios do Tribunal de Contas
- Apreciação em Comissão e no Plenário das Contas do Estado

## 4. TRIBUNAL DE CONTAS

- Independência face ao Governo e Parlamento
- Exerce Auditorias por sua iniciativa a entidades do Estado
- Realiza Auditorias por solicitação do Governo e do Parlamento
- Analisa as Contas do Estado

## 5. CONCLUSÃO

- Responsabilização Política vs Responsabilização Técnica
- Necessidade de consolidar o papel da Comissão de Controlo da Execução Orçamental
- Necessidade de reforçar os meios do Tribunal de Contas

**Considerando as Prioridades Nacionais  
no Orçamento Geral:**  
*Orçamento Geral e os objectivos de  
Redução da Pobreza do Governo no contexto  
dos objectivos do Desenvolvimento do Milénio*  
Sr. Colin Eglin  
Deputado, África do Sul

**A REDUÇÃO DA POBREZA - UM DOS MAIORES DESAFIOS**

A redução da pobreza é um dos maiores desafios que os estados recentemente estabelecidos enfrentam no mundo desenvolvido.

Se a pobreza se infiltra, muitos dos cidadãos não poderão usufruir dos direitos e liberdades a que têm direito pela sua nova constituição democrática.

Eu penso que Timor-Leste não é excepção para este grande desafio sócio-económico.

África de certeza que não é excepção. Nem a África do Sul com o seu misto de riqueza e pobreza, de desenvolvimento e estagnação.

O factor crítico e importante acerca da redução da pobreza em oposto ao aumento da pobreza é que deve ser baseado em desenvolvimento sustentado. Para o seu sucesso, deve ser posto em movimento um processo de desenvolvimento económico e humano.

Os líderes de África, o continente mais pobre do mundo, decidiram aceitar o desafio de retirar o continente e a sua gente da doença da pobreza.

Eles criaram e comprometeram-se com a nova Associação para o Desenvolvimento de África.

*"Esta Nova Associação para o Desenvolvimento de África é uma insistência dos líderes Africanos, baseada numa visão comum e uma convicção firme e partilhada, de que têm o dever e compromisso de erradicar a pobreza e colocar os seus países, quer individualmente quer colectivamente, no caminho da sustentabilidade, crescimento e desenvolvimento".*

Os líderes Africanos chegaram á conclusão que:

- paz e segurança
- democracia, boa governação e direitos humanos
- gerência económica saudável

são predicados para um desenvolvimento sustentável.

Eu sugiro que estes predicados sejam aplicados em Timor-Leste conforme são nos países distantes de África.

A tarefa de assegurar o sucesso de um desenvolvimento sustentável e com isso a redução da pobreza não é responsabilidade de qualquer sector da sociedade que actue isoladamente. É tarefa de toda a sociedade, do Governo, do sector comercial, das associações de trabalhadores, das organizações comunitárias, do cidadão individual e do Parlamento.

## O PARLAMENTO E O PROCESSO ESTRATÉGICO DE REDUÇÃO DA POBREZA

O Parlamento como voz do povo e como elemento chave na estrutura da democracia tem um importante papel a desempenhar.

Eu refiro-me a um papel recentemente apresentado no Forum Parlamentar Sul Africano numa conferência em Mauritius. (Referencia a PERP-Processo Estratégico de Redução da Pobreza).

### As cinco fases do PERP

1. Diagnóstico e análise da pobreza
2. Decisões prioritárias do plano para a pobreza
3. O ciclo do processo orçamental com as mudanças do PERP
4. Implementação da estratégia e distribuição de serviços
5. Monitorização e avaliação das consequências e impactos

Uma olhadela por estas cinco fases indicam onde o papel do Parlamento começa a emergir.

### Porque é que o Parlamento deve ser envolvido?

- Dando aos representantes parlamentares funções de vigilância, os parlamentares deveriam e devem ser envolvidos no processo PERP
- O envolvimento do Parlamento e dos Ministros enfortalece o domínio do PERP e dá voz às preocupações dos pobres, também ajuda a desenvolver o apoio das estratégias dos partidos políticos
- No interesse do País é requerido que instituições representativas sejam envolvidas na elaboração do PERP
- Estabelece um mecanismo institucional de participação -usa instituições já existentes em vez de novas
- Ajuda a enfortalecer o papel das instituições governamentais no processo.

### O PERP fornece verdadeiros pontos de entrada para o Parlamento

- O Parlamento deve representar os interesses do povo
- O Parlamento tem um papel importante em aprovar o orçamento e em monitorizar gastos e programas
- PERP requer aprovação orçamental e sintonia com o seu processo político
- Realça os resultados e a adicção de meios de monitorização e realça os erros de executivo por forma a assegurar o alcance dos objectivos do PERP
- Ligações entre o círculo eleitoral e a sociedade civil fornece oportunidades aos Ministros e Parlamento (principalmente através de reuniões) de controlar a implementação
- O PERP pode também requerer mudanças legislativas

### Sumário - porquê o Parlamento

- O PERP é importante no interesse do país, participando e monitorizando os resultados, suportado por mecanismos financeiros e legislativos
- Se o PERP tiver sucesso, o Parlamento deve ter um papel importante na sua formação e controlar o processo para:
  - garantir a ampla participação pública;
  - alcançar uma boa análise/diagnóstico da pobreza;
  - assegurar as melhores prioridades escolhidas pelo povo;
  - ajudar a estabelecer um orçamento honesto e efectivo;
  - monitorizar a implementação para obter resultados.

### Desafios ao Parlamento

- Usar as suas responsabilidades de vigilância para influenciar as distribuições orçamentais contribuindo para resultados de prevenção da pobreza
- Pôr em prática legislação influente por forma a verificar se as necessidades dos pobres são ouvidas e satisfeitas
- Insistir num controle sério, por parte do Executivo, dos propósitos do PERP Verificar se o PERP conduz a uma valorização da distribuição de serviços
- Garantir que o PERP seja um processo e não um acontecimento

### Capacidade de desenvolvimento para suportar o envolvimento do Parlamento

- O Banco Mundial e IMF apuram as necessidades para garantir grande envolvimento parlamentar por forma a obter mecanismos sustentáveis para participação e controle
- As capacidades parlamentares (Membros, funcionários, recursos institucionais) frequentemente limitam/inibem o envolvimento do Parlamento
- O WBI sustentando esforços para aumentar a prevenção dentro e fora do Banco
- O fundo do PERP para suportar a capacidade de desenvolvimento do Executivo, Parlamento e Sociedade Civil
- Desenvolvimento de "Parlamento, Governação e Redução da Pobreza" e Guias de Orientação dos Ministros

### Conclusão

- O PERP elabora uma estrutura para direccionar a coordenar apoio proveniente de doações
- O Parlamento deve ser envolvido se o PERP tiver grande importância para o País, a participação deve ser institucionalizada.
- O PERP cria "pontos de entrada" óbvios para o Parlamento para se tornar e permanecer envolvido e construir o seu próprio papel constitucional.
- Cabe ao Parlamento determinar como será o seu envolvimento.
- WBI, UNDP, doadores bilaterais podem e estão a providenciar suporte para manter o envolvimento do Parlamento no PERP.

### Alguns exemplos do crescente envolvimento no PERP

#### *País A:*

Apresentação e discussão dos resultados de reuniões a nível regional com o Parlamento

#### *País B:*

O PERP é apresentado a ambas as casas do Parlamento para ratificação antes de ser submetido para o Banco Mundial e IMF

#### *País C:*

Apresentação e discussão do PERP no Parlamento imediatamente antes da submissão

#### *País D:*

- Representantes da Casa Superior onde membros do comité trabalhador monitorizam o processo PERP
- Debates sobre pobreza no Parlamento
- Aprovação Parlamentar do PERP

#### *Países E e F:*

O PERP sublinha o papel do parlamento através da consulta sábia e prévia para o desenvolvimento

#### *País G:*

O Relatório de Progresso do PERP nota que apesar da limitada capacidade institucional o Parlamento está empenhado em controlar a implementação do PERP

#### *País H:*

O PERP e comités "ad hoc" estabelecem ligação com os CSOs

#### *País I:*

Visitas aos Campos do PERP por comités Económicos e de Assuntos Sociais para verificar o nível de participação nos objectivos

#### *País J:*

Comités de Audição Orçamental/Financeira e Interacção com a sociedade civil

A redução da pobreza em conexão com a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio requerem a obtenção de dois objectivos sócio económicos interligados.

## ALCANÇAR OS OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO

O objectivo principal é a obtenção do crescimento da taxa económica (NEPAD estabelece para isto 7% por ano) e o control desta expansão económica por forma a alcançar o aumento do desenvolvimento humano incluindo o estabelecimento dos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio.

Estes objectivos são:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar a educação primária universalmente;
3. Promover a igualdade sexual e dar poder às mulheres;
4. Reduzir a taxa de mortalidade;
5. Assegurar a estabilidade ambiental.

O Plano Estatal e o Orçamento juntos devem ser estruturados de uma forma que permita o alcançar dos objectivos da Estratégia de Redução de Pobreza e Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

A função chave do Parlamento em relação ao Plano Estatal e ao Orçamento é assegurar que eles alcancem a Redução da Pobreza e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

A função chave do Parlamento é levada a cabo em duas fases:

1. Influenciando o Plano Estatal e o Orçamento na altura da sua formulação. Isto pode ser feito através de comités ou Sessões Plenárias ou através de persuasão política em assuntos chave.
2. Monitorizando a sua execução e responsabilizando o executivo. Isto pode ser feito constatemente durante todo o ano conforme mencionado em apresentações prévias.

Mas as acima mencionadas funções requerem que os Membros do Parlamento tenham mais que um vago conhecimento geral em Redução de Pobreza e Objectivos do Milénio.

Devem estar aptos a avaliar, quer em formulação ou execução se vários objectivos específicos estão a ser alcançados.

Isto requer estudo, saber questionar, analisar e uma persistente atenção aos assuntos, até que o Governo tenha que tomar uma decisão.

Os Membros do Parlamento porque foram eleitos pelo povo para representar o povo, e porque eles estão dependentes do povo para a sua reeleição estão numa posição que lhes permite falar pelo povo sobre assuntos que lhe dizem respeito.

Em países onde não existe um efectivo sistema parlamentar, onde os membros do parlamento não falam pelo povo, os Governos tendem em mover-se numa direcção elitística, quer o elitismo seja medido em termos económicos ou políticos.

A Redução de Pobreza e os Objectivos do Milénio são conceitos para melhor orientação do povo.

O Parlamento tem a responsabilidade de assegurar que, especialmente em países desenvolvidos, Governos criem e implementem políticas de orientação do povo.

## Em direção a um Orçamento com sensibilidade de género

Sra. Maria Domingas Fernandes Alves  
Assessora, Gabinete para a Igualdade,  
Gabinete do Primeiro-Ministro

### INTRODUÇÃO

- O orçamento Nacional é mais do que um instrumento técnico que demonstra as receitas e despesas. Cada ano, ele é a mais significativa manifestação política feito pelo nosso Governo.
  - O Orçamento Nacional reflecte e demonstra claramente as prioridades da política do Governo – ele é a base através do qual, as fontes de uma nação são mobilizadas e redistribuídas, com base na estratégia de desenvolvimento sócio-económico do Governo. Em muitas vias, o orçamento Nacional reflecte os valores de um País.
  - Talvez o mais significativo ponto que eu desejo fazer sobre o orçamento é que ele é o mais importante instrumento político do Governo e, como tal ele pode ser um poderoso instrumento na transformação de um País para encontrar o desenvolvimento das necessidades de todas os cidadãos equitativamente.
1. **Os orçamentos apresentam geralmente “Gender Blind” uma cegueira aos orçamentos sensíveis ao Género**

Precisamos de perguntar se o processo do orçamento constitui uma cegueira aos orçamentos sensíveis ao Género “gender Blind” – Assume o orçamento que as necessidades de homens e mulheres são sempre iguais? como em grande parte das sociedades, as mulheres estão numa posição desigual, na sociedade Timorense, isso parece estar reflectido no orçamento. Por causa do poder económico e político limitado das mulheres e raparigas parecem estar pobremente representadas no orçamento.

Os orçamentos do Governo são geralmente consideradas a afectar a cada um mais ou menos equitativamente. Os orçamentos são em termos populares, assumidos a ser “gender-neutral” que o impede do orçamento em todo o público, homens e mulheres, é assumido a ser o mesmo. Numa análise fechada, aprendemos que o impacto dos orçamentos é raramente o mesmo para mulheres e homens, raparigas e rapazes.

Se nós não tivermos dados separados para homens e mulheres, raparigas e rapazes, como podemos saber se o efeito das políticas e despesas orçamentais beneficiam igualmente, homens e mulheres? Dados de desagregação de sexo são sempre requeridas para mostrar como as necessidades de homens e mulheres e o acesso a recursos de homens e mulheres são muitas vezes diferentes. Os dados de desagregação de sexo são essenciais para demonstrar como as políticas económicas, por exemplo:

- Despesas na educação;
- Políticas de emprego;
- Políticas de imposto,

afectam homens e mulheres diferente por causa das suas diferentes posições entre a família e entre a economia. Ppara dar alguns exemplos:

- Políticas de educação : Quem atende o 3º nível de educação? Qual o balanço do Género?
- Política de emprego – Quem consegue emprego? Que percentagem de mulheres estão empregadas no sector público?
- As políticas de imposto são tratados por igual para homens e mulheres?

Até nós percebemos pela necessidade e insistirmos nos dados de Sexo desagregado é difícil vermos como políticas do Governo e o orçamento governamental tem um impacto diferente nos homens e mulheres e podemos viver sob a ilusão de que os orçamentos são “ Gender Neutral”.

## 2. Orçamentos sensíveis ao Género

Gostaria de falar sobre o conceito de um orçamento sensível ao Género. Um orçamento sensível ao Género (Gender Budget) não o significa um orçamento separado para homens ou para mulheres. O orçamento do Género refere a uma variedade de instrumentos que podem facilitar um acesso e ajudar-nos a compreender como o orçamento do género tem um impacto diferente sobre os homens e mulheres, na alocação da despesa pública.

Políticas para promover a igualdade do Género são obviamente de baixo valores se não são reflectidas na alocação do orçamento. Adicionalmente como preparamos para Timor-Leste atingir uma economia auto-suficiente em poucos anos, devemos garantir que a política do Género está claramente no orçamento permanente do Governo.

Análise do orçamento do Género/gender budget analysis, geralmente, envolve 4 passos:

*Passo 1: Para desenvolver uma boa compreensão da situação dos homens e mulheres raparigas e rapazes no sector abaixo revisto*

Como eu mencionei no início, dados de sexo desagregado é essencial para uma boa compreensão. Se por exemplo, na política de acesso a educação desjáriamos examinar a media de estudantes que completam os seus estudos, boa qualidade do sexo desagregado é requirida.

*Passo 2: Análise da Política do sector*

Para referir a alguns exemplos, a política de Educação responde efectivamente a desigualdade entre raparigas e rapazes que terminaram os seus estudos.

*Passo 3: Se a política é considerado adequada os recursos financeiros e outros tem sido alocados para implementar a política?*

Para voltar ao nosso exemplo se há uma política para elevar a consciência pública da importância do desenvolvimento nacional de todas as crianças e, particular de raparigas que completam os seus estudos. Existem Fundos suficientes para fins de uma efectiva campanha?

*Passo 4: Como tem sido utilizados os recursos?*

No mais simples caso, isto vai levar-nos a perguntar quantos homens, rapazes e quantas mulheres/raparigas tem beneficiado de uma particular despesa e para que custo?

Para tornar outra vez ao nosso exemplo, quantas raparigas e quantos mais rapazes acabaram os seus estudos com um resultado da campanha pública para a educação? Qual foi o custo? A resposta será provêr-nos tributos em termos de distribuição e igualdade assim como a eficiência.

Em poucas palavras, monitorização e auditing um orçamento sensitivo ao Género (Gender Budget) é inicialmente um exercicio de "monitoring e auditing". Ele reforça o objectivo democrático de uma maior contabilidade e transparência. Gender budget também prevê-nos informação facilitar melhor tomada de decisão "decision making", por exemplo como precisam as políticas ser ajustadas ou alteradas e para onde os recursos precisam de ser alocados ?

A Análise do orçamento de Género é visto como incorporando 3 aspectos ou categorias da despesa do Governo:

- (a) Despesas para Género específico. As Despesas são específicas/observadas para mulheres e homens na comunidade para alcançar as suas necessidades;
- (b) Despesas que promovem a igualdade do género na política de emprego nos serviços públicos;
- (c) Despesas gerais ou integrados ao Governo dispostas para ambos, mulheres e homens. Esta é a categoria mais significativa em outros contextos, cada uma das duas categorias soma um total de menos de 1% da despesa orçamental. Se as despesas do mainstreaming government não são encaminhadas para uma análise do orçamento do Género, análise como servir apenas como fluxos periféricos.

### 3. Dois pilares de orçamento de género

O trabalho actual de orçamento sensível Género assenta em 2 pilares. Como já fiz uma referência, o primeiro pilar é análise de eficiência da política do Governo em termo de despesa e a extensão do sucesso de servir as necessidades e interesses das mulheres e homens.

Outro pilar do trabalho de um orçamento de género são as iniciativas de política. Quando este ano fiscal é analisado as iniciativas de políticas precisam de ser consideradas, baseando naquelas análises a incorporar as necessárias alocações neste ano fiscal. Uma sociedade civil organizada tem um papel importante de advocacia num despertar da consciência pública e lobbying ao Governo e Parlamento para que estas iniciativas estejam incluídas nos próximos anos fiscais. É claramente suposto que este não é um único exercício – é um processo dinâmico a ser repetido e definido anualmente.

### 4. Gender budget na prática

A mais compreensiva aplicação do conceito do Gender Budget aparecem em Africa do Sul.. Começou pouco tempo após o "Post-Apartheid Regime" ceder lugar a um clima de construção de uma sociedade democrática. A iniciativa começou da organização de mulheres em 1995 e em 2 anos, um exercício paralelo do Governo começou, guiado pelo Ministro das Finanças. Em 3 anos, três volumes foram produzidas que analisou a alocação do orçamento de todas os sectores numa perspectiva do Género. Estudos sobre questões do Género estão agora incluídos nos relatórios de vários sectores que são questões de Género e outras formas de desigualdades parte dos discursos do Ministro das Finanças.

Um bom número de países, particularmente na Africa do Sul, tem embaraçado nos seus próprios exercícios de orçamentos sensível ao Género. Parto com estes exemplos para mostrar que um orçamento sensível ao Género é possível. Não há dúvidas que subscrever o trabalho de um orçamento sensível ao Género é um trabalho enorme. No entanto há um número de estratégias que podem ser empregados para fazer o trabalho de um orçamento sensível ao Género mais fácil.

Na Africa do Sul, eles começaram por um caminho muito simples usando 6 sectores de despesa no primeiro ano. Havia uma decisão para escolher sectores sociais geralmente, desconhecidas como obviamente, significante para Género.

Estou também consciente que o Governo de Timor-Leste tem recursos limitados e encara necessidades que aparecem e que parecem, ilimitados. É um problema clássico de orçamentos e advogar ao orçamento do Género reconhece que os recursos não são infinitos. O ponto mais importante é que o orçamento de Género não clama por mais recursos, eles chamam por uma alocação de recursos para que estes, possam ser usados com maior eficiência e justiça.

## CONCLUSÃO: UM ORÇAMENTO SENSITIVO AO GÉNERO EM TIMOR-LESTE

No início desta breve apresentação, eu mencionei, o orçamento do Governo é o mais importante instrumento da política económica na disposição do Governo uma poderosa Ferramenta na transformação do País rumo ao encontro das necessidades de todos os cidadãos em termos de igualdade.

Como vossas Ex.cias devem estar já todos conscientes, o Governo de Timor-Leste tem um forte compromisso político para promover a igualdade do Género e gender mainstreaming como uma estratégia importante para o desenvolvimento, particularmente como chave principal da redução de pobreza. Contudo, para desenvolver políticas que não são apoiadas com alocação do Género não faz sentido ao Povo de Timor-Leste. Por isso mesmo, afim de conseguirmos um orçamento sensível ao Género para Timor-Leste, precisamos de desenhar um modelo para análise de orçamento sensível ao Género (gender budget analysis) apropriado no nosso contexto.

Deixei-vos apenas uma breve apresentação para a vossa consideração no âmbito da promoção da Igualdade. Não sou uma economista.

Como tal, tivemos a sorte de ter apoio de Mrs. KYIOKO FURUSAWA, através dum documento por ela escrito sobre Gender Budgets. Penso que todos os senhores deputados, conhecem bem esta senhora, uma activista a favor de Timor-Leste de longa data.

KYIOKO, juntamente com a Prof. YASUKO MURAMATSU, virá facilitar-nos com dois dias de seminário no próximo mês de Agosto sobre "Gender Budget Analysis" um processo que deve ser adequado ao nosso contexto nacional. Os participantes incluirão funcionários do Gabinete para a Promoção da Igualdade, oficiais do Ministério do Plano e das Finanças e Ponto Focal do Género de cada um dos sectores. Dado a vosso papel super importante, é nosso prazer contar também a presença de alguns ilustres deputados. Como será um elemento crucial para o desenvolvimento do nosso País democrático e igual, espero o vosso interesse e colaboração neste processo.

© Inter-Parliamentary Union 2003

All rights reserved. No part of this publication may be produced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the Inter-Parliamentary Union.

This publication is circulated subject to the condition that it shall not by way of trade or otherwise, be lent, sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent publisher.

ISBN 92-9142-173-1

Published by the Inter-Parliamentary Union

Headquarters of the Inter-Parliamentary  
Union:

Union interparlementaire  
Chemin du Pommier 5  
P.O. Box 330  
1218 LE GRAND SACONNEX GENEVE19  
SUISSE / SWITZERLAND  
Tel.: + 41 22 919 41 50  
Fax: + 41 22 919 41 60  
e-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)

Office of the Permanent Observer to the  
United Nations in New York:

Inter-Parliamentary Union  
Room 3102,  
220 East 42<sup>nd</sup> Street  
NEW YORK, N.Y. 10017  
USA  
Tel.: + 1 212 55 75 880  
Fax: + 1 212 55 73 954  
e-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

Produced with the financial support of the United Nations Development Programme (UNDP)