**MELHORES PRÁTICAS DA OCDE**

**PARA A TRANSPARÊNCIA**

**ORÇAMENTÁRIA**

INTRODUÇÃO

A relação entre a boa governança e melhores resultados econômicos e

sociais é cada vez mais reconhecida. A transparência – abertura com respeito

a intenções, à formulação e à implementação de políticas – é um

elemento fundamental para a boa governança. O orçamento é documento

de política particular mais importante dos governos, no qual os objetivos

de política são harmonizados e implementados em termos concretos. A

transparência orçamentária é definida como a divulgação integral de todas

as informações fiscais relevantes, de modo tempestivo e sistemático.

Os países membros da OCDE encontram-se em patamar avançado

com respeito às práticas de transparência orçamentária. Em sua reunião

anual de 1999, o Grupo de Trabalho de Especialistas em Orçamento da

OCDE solicitou ao secretariado a preparação, em conjunto, de uma coleção

de *Melhores Práticas* na área, com base nas experiências do países

membros.

As *Melhores Práticas* foram agrupadas em três partes. A Parte I enumera

os principais relatórios orçamentários que os governos devem produzir

e seu conteúdo geral. A Parte II descreve as informações específicas

a serem divulgadas, contidas no relatório, o que inclui tanto informações

de desempenho financeiro como não financeiro. A Parte III ressalta

as práticas adequadas para se assegurar a qualidade e a integridade dos

relatórios.

As *Melhores Práticas* foram concebidas como ferramenta de referência

para que países membros e não membros utilizem com o intuito de

incrementar o grau de transparência orçamentária. As *Melhores Práticas*

organizam-se em torno de relatórios específicos, exclusivamente para

LIVRO ETICA correcao.pmd 271 01/01/03, 17:00

272

fins de apresentação. Reconhece-se que diferentes países serão dotados

de diferentes regimes de exposição de informações, e poderão enfatizar

diferentes áreas com respeito à transparência. As *Melhores Práticas* baseiam-

se nas experiências de diferentes países membros em cada área.

Deve-se salientar que as *Melhores Práticas* não pretendem constituir “padrão”

formal para a transparência orçamentária.

As *Melhores Práticas* definem “governo” em consonância com o Sistema

de Contas Nacionais (*System of National Accounts, SNA*). A definição

do SNA abrange as atividades não comerciais do governo. Especificamente,

as atividades de empresas estatais são excluídas da definição.

Apesar da definição da SNA enfocar o governo como um todo, ou seja, a

consolidação de todos os níveis de governo, as Melhores Práticas devem

ser aplicadas ao governo nacional somente.

1 RELATÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

1.1 O Orçamento

O orçamento é o principal documento de políticas do governo. Deve ter

caráter abrangente, abarcar todas as receitas e despesas do governo, de

modo que necessários trade-offs entre diferentes opções de políticas podem

ser avaliados.

A minuta de orçamento do governo deve ser submetida ao Parlamento

com bastante antecedência, de forma a permitir que seja adequadamente

revisada. Em hipótese alguma a submissão deve ocorrer em um período

inferior a três meses anteriores ao início do ano fiscal, já que o orçamento

deve ser aprovado pelo Parlamento antes do início do ano fiscal.

O orçamento, ou os documentos relacionados, deve incluir um comentário

detalhado acerca de cada programa de receita e despesa.

Dados de desempenho não financeiros, incluindo metas de desempenho,

devem ser apresentados para os fins dos programas de despesas,

quando exeqüível.

O orçamento deve incluir uma perspectiva de médio prazo, que ilustre

como se dará o desenvolvimento de receitas e despesas durante, ao

menos, dois anos após o ano fiscal seguinte. Do mesmo modo, a proposta

orçamentária corrente deve ser harmonizada com as previsões contidas

em relatórios fiscais anteriores para o mesmo período; todos os desvios

LIVRO ETICA correcao.pmd 272 01/01/03, 17:00

273

significativos devem ser explicados.

Informações comparativas sobre as receitas e despesas reais durante o

último ano e uma previsão atualizada para o ano corrente devem ser

fornecidas para cada programa. Informações comparativas similares devem

ser providas para quaisquer dados de desempenho não financeiros.

Caso sejam autorizadas na legislação permanente receitas e despesas,

os montantes de semelhantes receitas e despesas devem ser, não obstante,

indicados no orçamento para fins informativos, juntamente com outras

receitas e despesas.

As despesas devem ser apresentadas em valores brutos. Receitas com

destinação específica e taxas devem ser claramente consideradas em

separado. Tal ação deve ser empreendida independente de incentivos

particulares ou sistemas de controle estipularem a retenção de parte ou

de todas as receitas pelo órgão de arrecadação.

As despesas devem ser classificadas por unidade administrativa (por

exemplo, ministério, agência). Informações suplementares que classifiquem

as despesas por categorias econômicas e funcionais também devem

ser apresentadas.

As hipóteses econômicas subjacentes ao relatório devem ser preparadas

em conformidade com a Melhor Prática 2.1 (abaixo).

O orçamento deve incluir uma discussão a respeito de despesas tributárias,

em conformidade com a Melhor Prática 2.2 (abaixo).

O orçamento deve conter uma discussão abrangente acerca dos ativos

e passivos financeiros do governo, ativos não financeiros, obrigações

derivadas do pagamento de inativos e responsabilidades contingentes,

em conformidade com as *Melhores Práticas* 2.3-2.6 (abaixo).

I.2 Relatório Orçamentário Prévio

Um relatório orçamentário prévio tem por propósito encorajar o debate

acerca dos agregados orçamentários e como interagem com a economia.

Como tal, também cria expectativas apropriadas com respeito ao próprio

orçamento. Deve ser liberado, no mais tardar, um mês antes da introdução

da proposta orçamentária.

O relatório deve relatar explicitamente os objetivos de políticas econômicas

e fiscais de longo prazo do governo e as intenções de políticas

econômicas e fiscais do governo para o orçamento em discussão e, ao

LIVRO ETICA correcao.pmd 273 01/01/03, 17:00

274

menos, os dois anos fiscais posteriores. Deve salientar o nível total de

receita, despesa, déficit ou superávit e dívida.

As hipóteses econômicas subjacentes ao relatório devem ser preparadas

em conformidade com a Melhor Prática 2.1 (abaixo).

I.3 Relatórios Mensais

Os relatórios mensais mostram o progresso na implementação do orçamento.

Devem ser divulgados até quatro semanas após o final de cada mês.

Os relatórios mensais devem conter o montante de receitas e despesas

em cada mês e o montante acumulado no ano. Deve-se comparar os

montantes reais com a previsão mensal de receitas e despesas para o

mesmo período. Quaisquer ajustes à previsão original, para o exercício,

devem ser apresentados separadamente.

Um breve comentário deve acompanhar os dados numéricos. Caso

ocorra divergência significativa entre os montantes reais e os previstos,

uma explicação deve ser apresentada.

As despesas devem ser classificadas por unidades administrativas principais

(por exemplo, ministério, agência). Informações suplementares

que classifiquem as despesas por categorias econômicas e funcionais

também devem ser apresentadas.

Os relatórios, ou os documentos relacionados, devem também conter

informações acerca dos empréstimos contraídos pelo governo (veja Melhor

Prática 2.3 abaixo).

I.4 Relatório de Meio Termo

O relatório de meio termo proporciona uma atualização abrangente da

implementação do orçamento, incluindo previsão atualizada do orçamento

a ser realizado no ano fiscal corrente e, ao menos, nos dois anos fiscais

posteriores. O relatório deve ser divulgado até seis semanas após o fim

do primeiro semestre do ano.

As hipóteses econômicas subjacentes ao orçamento devem ser revisadas

e o impacto de quaisquer alterações no orçamento divulgado (veja a

Melhor Prática 2.1).

O relatório de meio termo deve conter uma discussão abrangente

LIVRO ETICA correcao.pmd 274 01/01/03, 17:00

275

acerca dos ativos e passivos financeiros do governo, ativos não financeiros,

obrigações derivadas do pagamento de inativos e responsabilidades

contingentes, em conformidade com as *Melhores Práticas* 2.3-2.6 (abaixo).

O impacto de quaisquer outras decisões governamentais, ou de outras

circunstâncias que possam exercer efeito material sobre o orçamento,

deve ser apresentado.

I.5 Relatório de Encerramento do Ano

O relatório de encerramento do ano é o principal documento de prestação

de contas do governo. Deve ser auditado pelo Órgão Superior de

Auditoria, em conformidade com a Melhor Prática 3.3 (abaixo), e divulgado

até seis meses após o término do ano fiscal.

O relatório de encerramento do ano indica anuência ao nível de receitas

e despesas autorizado pelo Parlamento no orçamento. Quaisquer ajustes

ao orçamento original, para o exercício, devem ser apresentados

separadamente. O formato de apresentação adotado pelo relatório de

encerramento do ano deve espelhar o formato de apresentação do orçamento.

O relatório de encerramento do ano, ou os documentos relacionados,

devem incluir informações de desempenho não financeiras, incluindo

uma comparação das metas de desempenho e os resultados reais alcançados,

quando exeqüível.

Informações comparativas a respeito do nível de receitas e despesas

durante o ano precedente devem também ser fornecidas. Informações

comparativas similares devem ser apresentadas para quaisquer dados de

desempenho não financeiros.

As despesas devem ser apresentadas em valores brutos. Receitas com

destinação específica e taxas devem ser claramente consideradas em

separado.

As despesas devem ser classificadas por unidade administrativa (por

exemplo, ministério, agência). Informações suplementares que classifiquem

as despesas por categorias econômicas e funcionais também devem

ser apresentadas.

O relatório de encerramento do ano deve conter uma discussão abrangente

LIVRO ETICA correcao.pmd 275 01/01/03, 17:00

276

acerca dos ativos e passivos financeiros do governo, ativos não financeiros,

obrigações derivadas do pagamento de inativos e responsabilidades contingentes,

em conformidade com as *Melhores Práticas* 2.3-2.6 (abaixo).

I.6 Relatório Pré-eleitoral

Um relatório pré-eleitoral tem por propósito informar o estado geral das

finanças governamentais no período imediatamente anterior a uma eleição,

o que encoraja um eleitorado mais informado e estimula o debate público.

A viabilidade de se produzir semelhante relatório pode depender de

dispositivos constitucionais e práticas eleitorais. Idealmente, deve ser

divulgado até duas semanas antes das eleições.

O relatório deve conter as mesmas informações que o relatório de meio termo.

Deve-se tomar cuidado especial para assegurar a integridade dos referidos

relatórios, em conformidade com a Melhor Prática 3.2 (abaixo).

I.7 Relatório de Longo Prazo

O relatório de longo prazo avalia a sustentabilidade em longo prazo das

políticas governamentais correntes. Deve ser divulgado ao menos a cada

cinco anos, ou quando alterações significativas forem introduzidas em

programas de receita ou despesa substantivos.

O relatório deve avaliar as implicações orçamentárias da mudança

demográfica, tais como o envelhecimento da população e outras evoluções

potenciais no longo prazo (10-40 anos).

Todas as hipóteses principais subjacentes às projeções contidas no

relatório devem ser explicitadas, assim como uma gama de cenários plausíveis

apresentada.

2. INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS A SEREM DIVULGADAS

2.1 Hipóteses Econômicas

Desvios da previsão das principais hipóteses econômicas subjacentes ao

orçamento compõem o principal risco fiscal do governo.

Todas as principais hipóteses econômicas devem ser explicitamente

LIVRO ETICA correcao.pmd 276 01/01/03, 17:00

277

apresentadas, o que inclui a previsão de crescimento do PIB, a composição

do crescimento do PIB, as taxas de emprego e de desemprego, as

taxas de lucros, inflação e juros (política monetária).

Deve ser empreendida uma análise da sensibilidade a respeito do

impacto, exercido sobre o orçamento, por mudanças das principais hipóteses

econômicas.

2.2 Despesas Tributárias

As despesas tributárias são os custos estimados para a receita tributária do

tratamento preferencial concedido a atividades específicas.

O custo estimado das principais despesas tributárias deve ser apresentado

como informação suplementar no orçamento. Na medida do possível,

uma discussão acerca de despesas tributárias para áreas funcionais

específicas deve ser incorporada à discussão das despesas gerais para

essas áreas, de modo a informar as escolhas orçamentárias.

2.3 Passivos e Ativos Financeiros

Todos os passivos e ativos financeiros devem ser informados no orçamento,

no relatório de meio termo e no relatório de encerramento do

ano. Um levantamento mensal dos empréstimos contraídos deve ser incluído

nos relatórios mensais, ou nos documentos relacionados.

Os empréstimos devem ser classificados de acordo com a denominação

em moeda corrente da dívida, o perfil de vencimento da dívida, se a

dívida está atrelada a uma taxa de juros fixa ou variável e se é resgatável.

Os ativos financeiros devem ser classificados por tipo principal, incluindo

dinheiro em caixa, títulos negociáveis, investimentos em empresas

e empréstimos concedidos a outras entidades. Investimentos em empresas

devem ser listados individualmente. Empréstimos concedidos a outras

entidades devem ser classificados pela categoria principal, que reflita sua

natureza; informações históricas sobre não cumprimento de contratos devem

ser apresentadas para cada categoria, caso disponíveis. Ativos financeiros

devem ser avaliados de acordo com o valor de mercado.

Instrumentos de gestão da dívida, tais como contratos a prazo e acordos

“swap”, devem ser informados.

LIVRO ETICA correcao.pmd 277 01/01/03, 17:00

278

No orçamento, deve ser realizada uma análise de sensibilidade que

mostre o impacto das mudanças nas taxas de juros e de câmbio sobre os

custos de financiamento.

*2*.4 Ativos Não Financeiros

Ativos não financeiros, incluindo bens imóveis e equipamentos, devem

ser informados.

Os ativos não financeiros serão reconhecidos a partir de cálculos orçamentários

e contábeis que considerem o valor acumulado integral do

ativo, o que exigirá a avaliação dos referidos ativos e a seleção de

cronogramas de depreciação apropriados. Os métodos de avaliação e

depreciação utilizados devem ser detalhadamente informados.

Quando uma base de acumulação integral não for adotada, um registro

dos ativos deve ser mantido e informações resumidas desse registro

fornecidas no orçamento, no relatório de meio termo e no relatório de

encerramento do ano.

2.5 Obrigações Derivadas do Pagamento de Inativo*s*

Obrigações derivadas do pagamento de inativos devem ser informadas

no orçamento, no relatório de meio termo e no relatório de encerramento

do ano. As obrigações derivadas do pagamento de inativos são a diferença

entre os benefícios acumulados resultantes do tempo de serviço e as

contribuições efetuadas do governo para os referidos benefícios.

As principais hipóteses atuariais subjacentes ao cálculo das obrigações

derivadas do pagamento de inativos devem ser informadas. Quaisquer

ativos pertencentes a planos de pensão devem ser avaliados de acordo

com o valor de mercado.

2.6 Responsabilidades Contingentes

Responsabilidades contigentes são obrigações cujo impacto orçamentário

depende de eventos futuros, que poderão ou não ocorrer. Entre os exemplos

comuns, podem ser citados as garantias de empréstimos governa-

LIVRO ETICA correcao.pmd 278 01/01/03, 17:00

279

mentais, programas governamentais de seguros e demandas legais contra

o governo.

Todas as responsabilidades contingentes importantes devem ser informadas

no orçamento, no relatório de meio termo e nas declarações financeiras

anuais.

Caso possível, o montante total de responsabilidades contingentes deve

ser informado e classificado por categoria principal, que reflita sua natureza;

informações históricas sobre não cumprimento de contratos devem

ser apresentadas para cada categoria, caso disponíveis. Nos casos em

que as responsabilidades contingentes não puderem ser quantificadas,

deverão ser listadas e descritas.

3. INTEGRIDADE, CONTROLE E PRESTAÇÃO DE CONTAS

3.1 Políticas de Prestação de Contas

Um resumo das políticas de prestação de contas relevantes deve acompanhar

todos os relatórios. Deverão ser descritos o método contábil utilizado

(por exemplo, dinheiro em caixa, base acumulada) na preparação

dos relatórios e informar quaisquer desvios a partir de práticas contábeis

geralmente aceitas.

As mesmas políticas de prestação de contas deverão ser utilizadas

para todos os relatórios fiscais.

Caso seja necessária uma alteração nas políticas de prestação de contas,

então a natureza da alteração e suas razões devem ser detalhadamente

informadas. Informações referentes a períodos anteriormente relatados

devem ser ajustadas, conforme seja viável, de forma a permitir comparações

entre os períodos relatados.

3.2 Sistemas e Responsabilidade

Um sistema dinâmico de controles financeiros internos, incluindo auditoria

interna, deve ser utilizado para assegurar a integridade das informações

fornecidas nos relatórios.

Cada relatório deve conter uma declaração de responsabilidade do

ministro das Finanças e do funcionário graduado responsável por sua

LIVRO ETICA correcao.pmd 279 01/01/03, 17:00

280

preparação. O ministro certificará que todas as decisões governamentais

passíveis de exercer impacto fiscal tenham sido incluídas no relatório. O

funcionário graduado certificará que o ministro das Finanças tenha lançado

mão de seu melhor juízo profissional para produzir o relatório.

3.3 Auditoria

O relatório de encerramento do ano deve ser auditado pelo órgão superior

de auditoria, em conformidade com as práticas de auditoria geralmente

aceitas.

Relatórios de auditoria preparados pelo órgão superior de auditoria

devem ser examinados minuciosamente pelo Parlamento.

3.4 Fiscalização Pública e Parlamentar

Devem ser concedidos ao Parlamento a oportunidade e os recursos para

examinar efetivamente qualquer relatório fiscal, conforme julgue necessário.

Todos os relatórios fiscais, aos quais se referem as *Melhores Práticas*

aqui indicadas, devem ser disponibilizados ao público, incluindo a internet,

sem custos.

O ministério das Finanças deve promover ativamente a compreensão

do processo orçamentário pelos cidadãos e organizações não governamentais.

LIVRO