

O Papel do Parlamento na Implementação da Política Orçamental

**IDALINA VALENTE, KÁTIA ASSUNÇÃO,
LOURENÇO SILVA, LUEGE ALVES,
MADALENA FERREIRA**

Introdução

O presente trabalho visa contribuir para, à luz do direito angolano, se fazer uma análise crítica sobre o papel do Parlamento no processo de tomada de decisões políticas conducentes à estabilidade macroeconómica, através da adoção de paradigmas de crescimento que proporcionem alterações de comportamento e correções dos efeitos negativos que não têm contribuído muito significativamente para o desenvolvimento económico e social sustentado do país.

Destes, destacamos a necessidade de se estabelecerem défices fiscais em níveis razoáveis, taxas de inflação controladas mais pela via do crescimento da produção e do aumento da oferta interna do que pela via monetária, bem como a fixação da dívida pública em níveis aceitáveis em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB).

A política fiscal joga um papel primordial na arrecadação de receitas necessárias para o financiamento do Estado, nomeadamente através da cobrança de impostos e outras contribuições especiais, bem como da contração de dívidas, quer no domínio interno quer externo. Tendo em conta que grande parte destas receitas são pagas pelo sector privado, atualmente responsável pela produção de grande parte dos bens e serviços para satisfação das necessidades da população, e que os estímulos de cariz fiscal têm um papel estruturante no incentivo à atividade económica, estamos conscientes de que esta é, sem dúvida, uma das áreas mais controversas da atualidade.

Porém, como se pode constatar ao longo do trabalho, no domínio da política fiscal, a ação do Parlamento apenas se faz sentir de forma indireta, nomeadamente por via da aprovação da legislação geral, tal como a Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas e da incidência desta na definição de medidas constantes na proposta do Orçamento Geral do Estado.

A política fiscal joga um papel primordial na arrecadação de receitas necessárias para o financiamento do Estado, nomeadamente através da cobrança de impostos e outras contribuições especiais, bem como da contração de dívidas, quer no domínio interno quer externo.

Devido a pressões políticas, económicas e sociais crescentes, neste mundo cada vez mais globalizado, é crucial que o papel do Parlamento seja reforçado, no âmbito das decisões a tomar no domínio da política fiscal no curto, médio e longo prazo.

O Orçamento Geral do Estado é, por isso, um instrumento de capital importância, no domínio da política fiscal, sobretudo em matéria de uma boa execução da despesa do Estado, com vista assegurar a estabilidade económica e macroeconómica necessárias para o bom desempenho da economia.

Enquadramento teórico

A Assembleia Nacional, Parlamento da República de Angola, é um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, que exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado.

Neste âmbito, a Constituição da República de Angola (CRA) define um amplo leque de competências do Parlamento de Angola. No domínio político e legislativo, estas competências incluem a aprovação de leis, as autorizações legislativas ao Presidente da República, para além da apreciação dos decretos legislativos presidenciais autorizadas nos termos da lei e aprovação do Orçamento Geral do Estado. No que concerne o domínio do controlo e da fiscalização,

a AN tem como funções velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis, bem como receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas e de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da lei. Para além disso, cabe à AN autorizar o Executivo a contrair e a conceder empréstimos ou realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respetivas condições gerais, e cabe-lhe igualmente a responsabilidade de fixar o limite máximo dos avales a conceder em cada ano ao Executivo, no quadro da aprovação do Orçamento Geral do Estado.

Ainda neste domínio, a revisão constitucional, aprovada através da Lei n.º 18/21 de 16 de agosto, acrescentou novas competências Parlamentares, das quais destacamos o recebimento e apreciação dos Relatórios de Execução Trimestral do OGE enviados pelo Titular do Poder Executivo, a realização de audições e interpelações aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, pelas comissões especializadas e mediante prévia solicitação ao Presidente da República, a aprovação da constituição de Comissões Parlamentares de Inquéritos, para efetuar inquéritos a factos e situações concretas decorrentes da atividade da Administração Pública, comunicando as respetivas constatações e conclusões ao Presidente da República e, se for caso disso, às competentes autoridades judiciais. Porém, esta revisão definiu também que os mecanismos de controlo e fiscalização previstos no número anterior não conferem à Assembleia Nacional competências para responsabilizar politicamente o Executivo, nem para colocar em causa a sua continuidade em funções. Para além disso, a fiscalização da Assembleia Nacional sobre o Executivo incide sobre factos ocorridos no período correspondente ao mandato em curso e, por último, o disposto no número anterior não impede a apreciação da Conta Geral do Estado e do Relatório de Execução do Orçamento Geral do Estado, nos termos da Constituição e da Lei.

A Constituição da República de Angola, no Capítulo II, explicita a matéria referente ao “Sistema Financeiro e Fiscal”, definindo o objeto do sistema financeiro, as competências do Banco Nacional de Angola, os conceitos sobre e relacionados ao sistema fiscal, bem como, no Artigo 104.º, exclusivamente dedicado ao Orçamento Geral do Estado, determina o âmbito, a composição e os limites de despesas, as regras para a elaboração e os princípios a observar por este importante instrumento de política fiscal.

Por outro lado, a Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado, dispõe sobre as normas gerais aplicáveis à preparação, elaboração, aprovação e execução orçamental, à programação financeira e ao registo contabilístico dos recursos públicos e estabelece, nos artigos 23.º e 24.º da Secção II do Capítulo III, as competências da Assembleia Nacional em matéria de

Devido a pressões políticas, económicas e sociais crescentes, neste mundo cada vez mais globalizado, é crucial que o papel do Parlamento seja reforçado, no âmbito das decisões a tomar no domínio da política fiscal no curto, médio e longo prazo.

aprovação do OGE, bem como estabelece os prazos de receção e aprovação se a lei for aprovada e, no caso da proposta ser rejeitada, os prazos a observar.

No que concerne à Assembleia Nacional, este diploma define, igualmente, nos n.ºs 4 e 6 do Artigo 63.º, a competência de apresentação, o prazo de entrega e a aprovação da Conta Geral do Estado.

A Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, estabelece as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado e a gestão das finanças públicas, orientada para a estabilidade e sustentabilidade orçamental e financeira, com vista ao crescimento económico inclusivo e sustentável, à criação de emprego e ao desenvolvimento.

Esta lei aplica-se aos órgãos e serviços da administração central e local do Estado, aos órgãos da administração indireta do Estado, bem como às administrações autónomas e independentes e aos órgãos e serviços dos poderes judicial e legislativo, colmatando, deste modo, algumas insuficiências registadas na Lei 15/10, nomeadamente sobre as regras fiscais (nível de endividamento entre outros), assim como um conjunto de elementos que visam assegurar a transparência e a monitorização (Documento de Estratégia Fiscal, Estratégia de Endividamento de Médio Prazo, Quadro Fiscal de Médio Prazo).

A par disso, outro instrumento jurídico a realçar é a Lei n.º 1/11, de 14 de janeiro - Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de

Planeamento, que estabelece as bases gerais do Sistema Nacional de Planeamento, define os objetivos, princípios, instrumentos (Estratégia de Longo Prazo (ELP), assim como o Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN), o Quadro de Despesa de Desenvolvimento (QDD), os Planos de Desenvolvimento Sectorial e Provincial (PDSP), o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), entre outros, e os órgãos integrantes, as normas e os procedimentos necessários à configuração e à eficácia desses mecanismos da gestão pública.

Esta lei, ao definir o Sistema Nacional de Planeamento como uma estrutura conceptual e normativa para a elaboração, execução, registo, acompanhamento e avaliação do planeamento nacional, traduz-se em objetivos, estratégias, planos, programas e ações (projetos e atividades) do Executivo, e respetivos resultados e impactos, materializando, deste modo, o conteúdo do n.º 1 do Artigo 104º da CRA.

Por outro lado, a Lei n.º 21/18, de 3 de maio, que aprova o Regimento Interno da Assembleia Nacional, define as responsabilidades das Comissões de Trabalho especializadas, nomeadamente da Comissão de Economia e Finanças da Assembleia Nacional.

A decisão política que pretende concretizar a ação pública e realizar os direitos de um Estado social de direito depende das Finanças públicas, que são necessárias, não só para arrecadar receita que permita gastar e concretizar direitos, mas também para distribuir / redistribuir recursos e garantir a estabilização macroeconómica, funções suplementares do Estado, segundo Musgrave.

Por isso, com o objetivo de proceder à análise das constatações sobre a situação económica, financeira e social de Angola na atualidade, e aferir a eficiência e a eficácia dos instrumentos e dos mecanismos disponíveis, entendeu-se refletir sobre “o Papel do Parlamento na implementação da Política Orçamental”.

Política Orçamental vs. Política Fiscal

O quadro jurídico fundamental da política orçamental consubstancia-se no Orçamento Geral de Estado, o qual constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado, que deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidas nos instrumentos de Planeamento Nacional e estimar o nível de receitas a obter, além de fixar os limites de despesas autorizadas em cada ano fiscal, de acordo com a Constituição.

A par disso, no que concerne à gestão financeira em matéria de crescimento económico, do défice fiscal e da dívida pública, resultam, igualmente da Constituição, as normas gerais relativas à mobilização e aplicação dos recursos

financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social e a justa repartição do rendimento e da riqueza nacional.

Neste quesito, de 2017 a 2020, os indicadores como o PIB Nominal, PIB Real e Produto *per capita*, apresentaram um comportamento regressivo, refletindo o mau desempenho da economia de Angola, agravada sem dúvida pela despesa com a dívida pública.

TABELA 1: Principais indicadores económicos

		2017	2018	2019		2020			
				Prog.	Est.	Prog.	Est.		
PRODUTOS E PREÇOS									
PIB Nominal	Mil milhões de EUR	108,2	86,2	86,5	74,8	56,4	-		
PIB Real	Taxa de variação anual	-0,1	-2,0	0,3	-0,9	-4,0	-		
Setor petrolífero	Taxa de variação anual	-5,3	-9,4	-2,6	-6,6	-6,8	-		
Outros sectores	Taxa de variação anual	1,2	-0,1	1,6	1,6	-2,8	-		
Produto per Capita	USD, em PPP	7311,0	7097,0	-	6930,0	-	-		
Inflação (IPC)	Taxa de variação homóloga	23,7	18,6	15,0	16,9	23,1	22,9	Jul.	
Inflação (IPC)	Taxa de variação média	29,8	19,6	17,5	17,1	25,0	19,0	Jul.	
FINANÇAS PÚBLICAS									
Receitas Totais	% do PIB	17,5	22,9	19,3	21,3	19,2	-		
Receitas petrolíferas	% do PIB	9,9	14,5	11,5	13,0	9,3	-		
Despesas Totais	% do PIB	23,7	20,8	19,3	20,5	23,2	-		
Despesas correntes	% do PIB	17,3	16,1	16,0	16,9	18,6	-		
Despesas de investimento	% do PIB	6,5	4,6	3,4	3,7	4,6	-		
Saldo Global	% do PIB	-6,3	2,1	0,0	0,8	-4,0	-		
Dívida Pública Externa	% do PIB	35,5	46,4	-	59,1	-	79,2	Mar.	

Porém, o relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2021, sobre desempenho da economia de Angola em 2020, indica que o Orçamento Geral

do Estado tem registado défices fiscais sistemáticos desde 2014, perfazendo um acumulado em 2020 de -20% do PIB, o que denota uma violação clara da regra do equilíbrio orçamental.

Em 2020, os efeitos da pandemia da Covid-19 agravaram as contas públicas, tendo o seu impacto na economia começado a diminuir em 2021, com o aumento do preço do petróleo e com a implementação de medidas de contenção menos disruptivas.

Não obstante a taxa de inflação tivesse ultrapassado os 25%, devido sobretudo a fatores do lado da oferta, segundo as projeções do FMI, Angola registará em 2022 um crescimento global positivo, atingindo cerca de 4% a médio prazo, impulsionado pela implementação de reformas estruturais planeadas, profundas e contínuas, essenciais para alcançar um crescimento inclusivo e consolidar a sustentabilidade económica, com vista à diversificação da economia.

Para este efeito, é fundamental que a política orçamental contribua para a forte queda do rácio dívida pública/PIB, reforçando a sustentabilidade da dívida. A manutenção da redução da dívida pública exige uma disciplina orçamental contínua apoiada por reformas orçamentais estruturais.

A política orçamental também terá de atenuar o impacto dos choques de preços do petróleo, o que poderá ser conseguido mediante a poupança de ganhos extraordinários futuros da alta dos preços desse produto e a proteção das despesas prioritárias em períodos de contração.

Por outro lado, é imprescindível que o BNA, enquanto autoridade monetária e cambial independente, trace uma política monetária restritiva, não só para reduzir a inflação, mas também para a manter em níveis aceitáveis, caso ela volte a acelerar, ou as expectativas de inflação elevada se enraizem.

A postura do Parlamento em fiscalizar a implementação da política orçamental é, sem dúvida, chamada à ação, pois os possíveis desvios na execução do orçamento afetam o crescimento económico almejado por todos os Angolanos, aumenta a capacidade de Angola de reduzir o seu endividamento ao longo do tempo, bem como baixa a revisão de Angola pelas agências de Rating.

Fundamentos para a elaboração do Orçamento Geral do Estado

As Fases do Ciclo Orçamental e o Processo Orçamental

O orçamento é um dos principais instrumentos da Política fiscal do Governo e traz consigo estratégias para o alcance dos objetivos das políticas macroeconómicas e sectoriais. Na Política orçamental é feito uso das despesas e receitas públicas para influenciar a atividade económica, assegurar a estabilidade

macroeconómica, atenuar os efeitos do ciclo sobre as principais variáveis económicas e tem papel redistributivo.

As fases do ciclo orçamental são orientadas por documentos orçamentais e contam com diferentes atores, como se pode observar na tabela 2.

TABELA 2 – Fases do Ciclo Orçamental

FASES	DOCUMENTOS ORÇAMENTAIS	ACTORES
Planeamento e formulação (atribuição das dotações orçamentais às Unidades Orçamentais)	<ul style="list-style-type: none"> Decretos Presidenciais com as instruções / Regras para elaboração do OGE e do Quadro de Despesa de Médio Prazo para os 2 anos subsequentes Lei n.º 1/11 – Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Ministério das Finanças (MINFIN) Comissão Económica Departamentos Ministeriais Governos Provinciais Administrações Municipais
Elaboração e apresentação da proposta do OGE (até 30 de outubro)	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 37/20, de 30 de outubro, define até 30 de junho de cada ano os limites máximos para as despesas setoriais e programáticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministério das Finanças (MINFIN) Comissão Económica Departamentos Ministeriais Governos Provinciais Administrações Municipais
Discussão e Aprovação De 31 de outubro até 15 de dezembro (45 dias)	<ul style="list-style-type: none"> Receção da proposta de Orçamento Geral do Estado e da Lei do Orçamento. Elaboração do Parecer na Generalidade. Elaboração dos Pareceres na Especialidade. Aprovação da Resolução contendo recomendações. Lei n.º 21/18 de 3 de maio, aprova o Regimento da Assembleia Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Assembleia Nacional: <ul style="list-style-type: none"> - Comissão de Economia e Finanças - Comissões de trabalho especializadas Sociedade Civil
Execução 1 de janeiro a 30 de dezembro	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios de Execução Orçamental 	<ul style="list-style-type: none"> Comissão de Economia e Finanças (CEF) e demais Comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional
Controlo e Fiscalização 30 de setembro a 30 de junho (9 meses)	<ul style="list-style-type: none"> Conta Geral do Estado Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta 	<ul style="list-style-type: none"> Assembleia Nacional CEF Comissões especializadas de trabalho da Assembleia Nacional Tribunal de Contas

O orçamento é um dos principais instrumentos da Política fiscal do Governo e traz consigo estratégias para o alcance dos objetivos das políticas macroeconómicas e sectoriais

A Proposta de Lei do Orçamento entra na Assembleia com o contexto macroeconómico mundial, nacional, os mapas de decomposição da Receita e da Despesa e documentos sectoriais. O OE é apresentado pelo Ministério da Coordenação Económica e pelo Ministério das Finanças que defendem, em primeira instância, o documento perante os deputados. Após debates e votação da generalidade e as discussões na especialidade há, na primeira quinzena do mês de dezembro, a votação final global da proposta de lei do OGE para o ano seguinte.

O processo de aprovação do Orçamento de Estado começa com a entrega da proposta de lei ao Presidente da Assembleia da República pelo Ministro das Finanças, altura em que esta é também distribuída a todas as forças partidárias. A Comissão do Orçamento elabora então um relatório, enquanto as restantes comissões apresentam pareceres – conforme regimento da Assembleia Nacional n.º 21/18 de 3 de maio.

No caso de Angola, cabe ao Titular do Poder Executivo apresentar, na Assembleia Nacional, a Proposta do Orçamento Geral do Estado no último quadrimestre do ano visando, naturalmente, a sua aprovação no Parlamento para que tenha validade e atividade a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte.

O processo de aprovação do Orçamento de Estado faz oficialmente uma primeira apresentação e discussão do documento, concluindo-se esta fase com o debate a aprovação da proposta na generalidade. Prossegue depois, durante cerca de duas semanas, a análise sectorial, que é feita pelas diversas comissões especializadas.

O Orçamento de Estado passa por várias fases até entrar em vigor, que incluem elaboração, preparação, apresentação, discussão, aprovação, promulgação, execução e avaliação. São constituídas as Comissões de Trabalho, cada

uma das comissões com o seu papel e a auscultação (mecanismos, auscultação) com os deputados e funcionários.

TABELA 3 – Processo Orçamental

DOCUMENTO	DATA DE ELABORAÇÃO/PÚBLICAÇÃO	COMPETÊNCIA
Documento de Estratégia Fiscal	Até 30 de abril Atualização a 31 de outubro	Executivo
Estratégia de Endividamento de Médio Prazo	Até 15 de maio	Executivo
Quadro Fiscal de Médio Prazo	Até 30 de abril Atualização a 31 de outubro	Executivo
Quadro de Despesa de Médio Prazo	Até 30 de junho	Executivo
Relatório Trimestral de Execução Fiscal	Até ao 45.º dia após o fim de cada trimestre	Executivo
Relatório Anual de Execução Fiscal	Até 15 de maio de cada ano	Executivo
Plano de Correção	Até 15 de maio do ano seguinte	Executivo
Relatório de Avaliação das Regras Fiscais	De 5 em 5 anos	Executivo

Com base no Documento de Estratégia Fiscal, no qual deve constar o Quadro Fiscal de Médio Prazo, são estabelecidos os limites obrigatórios para o orçamento anual para os agregados de défice e despesas que são usados para estabelecer limites máximos de despesas sectoriais no Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP), a Estratégia de Gestão de Investimento Público e a Estratégia de Médio Prazo, que inicia a primeira fase do ciclo orçamental, ou seja, a fase do planeamento e formulação do Orçamento Geral do Estado. As instruções para a elaboração da proposta do OGE são emanadas por Decreto Presidencial que, presentemente, publica também o Quadro de Despesa de Médio Prazo para os dois anos subsequentes.

Estas instruções aplicam-se às Unidades Orçamentais e aos Órgãos dependentes que devem, com base nos limites máximos de despesa fixados pelo Ministério das Finanças, por um lado, servir de base para estimar as despesas sectoriais e programáticas para o exercício económico seguinte e, por um lado, indicar os limites máximos indicativos das mesmas despesas para os três exercícios seguintes.

O Orçamento de Estado passa por várias fases até entrar em vigor, que incluem elaboração, preparação, apresentação, discussão, aprovação, promulgação, execução e avaliação.

Com base nisso e nos planos setoriais e programáticos de âmbito nacional e provincial, são formuladas as propostas que posteriormente se consolidam em dois níveis, nomeadamente, o primeiro sobre a responsabilidade dos Órgãos do Executivo e Governos provinciais que consolidam as propostas preliminares, e o segundo, a cargo do órgão central, responsável pelo Orçamento Geral do Estado, que consolida as propostas parciais referidas na alínea anterior. Relativamente aos órgãos de soberania que integram o OGE, devem ser discutidas entre o titular do órgão e o poder executivo até dia 15 de setembro.

Tal como se pode verificar na tabela 2, o processo de aprovação do Orçamento Geral do Estado (fase 3) pela Assembleia Nacional, começa com a entrega da proposta de lei ao Presidente da Assembleia Nacional, pelo Ministro de Estado para a área Económica e o Ministro das Finanças. Posteriormente, o Presidente da Assembleia Nacional despacha o documento aos Grupos Parlamentares e às Comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional para o devido tratamento.

A Comissão de Economia e Finanças, competente em razão da matéria, estabelece a metodologia para a discussão do Orçamento e elabora o calendário dos debates e votação da generalidade e as discussões na especialidade, que devem culminar com a votação final global da proposta de lei do OGE para o ano seguinte, na primeira quinzena do mês de dezembro.

Durante este período, cada Comissão de Trabalho Especializada analisa as matérias da sua competência e ausculta os departamentos ministeriais e as organizações da sociedade civil correspondentes, e elabora um parecer com constatações e recomendações que devem ser objeto de análise e discussão. Caso sejam aceites, haverá inclusão numa proposta de Resolução, a qual é aprovada juntamente com a lei que aprova o Orçamento.

A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao princípio da transparência, da boa governação e da responsabilização e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei. No decurso da execução orçamental, à Assembleia Nacional compete apenas a sua fiscalização, através da análise e emissão dos pareceres aos Relatórios de Execução Orçamental entregues pelo Ministério das Finanças.

A fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dele depende, é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno.

À Assembleia Nacional compete aprovar a Conta Geral do Estado, podendo a mesma ser acompanhada do Relatório Parecer do Tribunal de Contas e de todos os elementos necessários à sua análise nos termos da Lei.

Análise da Avaliação da Execução, da Fiscalização e do Controlo Orçamental

Antes de mais, é necessário compreender que um sistema fiscal ótimo é, no fundo, uma utopia.

No entanto, o Estado, na persecução do seu fim maior, que é a satisfação das necessidades coletivas, busca encontrar uma solução fiscal tendente à ótima, visto não existir, por definição, uma estrutura fiscal ótima que se adapte a todos os países do mundo, sendo necessárias as devidas adaptações, tendo em conta as mais diversas variáveis e contexto.

Este desiderato implica, por um lado, a obtenção de recursos económicos que sejam capazes de assegurar a satisfação das necessidades públicas (receitas) e, por outro lado, o correto emprego dos recursos obtidos (despesa).

Note-se que, o principal objetivo na persecução de um sistema ótimo, tem por base as funções económicas do Estado conjugadas com os principais objetivos de um sistema fiscal que passa pela eficiência e eficácia na afetação dos recursos, na equidade na repartição dos rendimentos e da riqueza e, por fim, no crescimento económico.

No entanto, os recursos são sempre escassos e as necessidades não são estanques, sendo por isso necessário definir as prioridades.

Por este motivo, o papel do Parlamento não deve passar somente pela avaliação da execução, fiscalização e controlo orçamental, devendo o mesmo passar também pelo planeamento.

De realçar que o Parlamento atualmente aprova o orçamento como um todo, quando deveria começar por aprovar primeiramente as receitas, o que

o OGE não é simplesmente um instrumento de gestão de receitas e despesas, mas é principalmente o documento que deve refletir-se na vida de todos os angolanos.

implicaria uma análise à própria política de arrecadação de receitas, sempre baseada nos conceitos de justiça e equidade, evitando-se isentar impostos àqueles com forte capacidade financeira, que culmina no agravamento dos impostos daqueles com menor capacidade, o que por norma produz um efeito contrário ao desejado, que é permitir a poupança das famílias e o investimento.

Práticas e Desafios

O papel do Parlamento na execução e controlo orçamental deve ser encarado como um problema de forma, para que se possa analisar quais são os principais pontos fortes e evidenciá-los, mas principalmente detetar os pontos fracos do mesmo, e, tendo em conta o atual contexto mundial de necessidade de *compliance*, se possa elevar o nível de satisfação da população.

Com isto, gostaríamos de realçar que o OGE não é simplesmente um instrumento de gestão de receitas e despesas, mas é principalmente o documento que deve refletir-se na vida de todos os angolanos. Mais do que gerir o dinheiro público, o Executivo tem o desafio de gerir as expectativas gerais de um povo complexo pois, no final das contas, vale o trabalho entregue e as necessidades resolvidas.

Durante a elaboração do OGE é tido em conta o plano do governo para o quinquénio em causa, numa perspetiva de desenvolvimento e sustentabilidade.

No entanto, acreditamos que deve haver um maior envolvimento por parte do Parlamento no processo de planeamento das ações a desenvolver, o que irá

colmatar num acompanhamento mais direto durante a fase de execução. Para isso, será necessária uma mudança de paradigma.

Analisando a atual prática, somos a identificar os principais desafios para a concretização desse desiderato, conforme se descreve no quadro abaixo:

TABELA 4 – Práticas e desafios

ATUAL DIFICULDADE	DESAFIO	AÇÕES CONCRETAS
Tempo insuficiente para apreciar os documentos de formulação do orçamento.	Encontrar um mecanismo que permita maior familiarização com o documento, antes mesmo da sua entrada na Assembleia Nacional.	Que o Parlamento participe na formulação do OGE.
Ausência de regras claras que distingam as funções dos órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental.	Maior envolvimento do órgão legislativo no processo orçamental, permitindo ter acesso a maior quantidade de informação para a tomada de decisão.	Criação de um instrumento legal que norteie as funções e o envolvimento de cada órgão no processo orçamental.
Impossibilidade de incluir projetos que não sejam conceptualizados pelos MDA.	Supervisão do orçamento.	Flexibilidade para sugerir projetos.
Ausência de supervisão funcional dos relatórios de execução orçamental.	Avaliação e auditoria.	Acompanhamento in loco das ações descritas no OGE, associando o grau de cumprimento à disponibilização do pagamento.
Fraca capacidade das comissões de trabalho especializado no sentido de responsabilizar o governo.	Dotar o pessoal de valências que permitam indagar sobre os diversos aspetos, independentemente da sua complexidade.	Formação especializada para os quadros envolvidos nas diferentes fases do processo.
A entrega do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado à Assembleia Nacional é facultativa.	Obter opinião do Tribunal de Contas permitirá maior rasteio ao documento, visto que este organismo conta com pessoal especializado nesta matéria.	Que a entrega do Parecer pelo Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado à Assembleia Nacional passe a ser obrigatória e dentro de um prazo útil para uma melhor análise do mesmo.
Os relatórios de auditoria não são examinados pelas comissões a tempo para exigir a prestação de contas.	A Assembleia Nacional deve ter um papel mais ativo na fiscalização do grau de cumprimento das ações previstas no OGE para que a análise do relatório seja mais célere.	Alterar a data-limite de entrega dos relatórios.

Da análise feita à atual forma de avaliação da execução, fiscalização e controlo orçamental, verifica-se que existem aspetos que carecem de ser mais bem orientados e melhorados.

No entanto, para que tal aconteça, seria necessário alterar a forma como é realizado o acompanhamento ao processo de aprovação, execução e controlo do orçamento, permitindo que o Parlamento tenha, efetivamente, maior envolvimento em todo o processo, o que implica alterações de ordem legal, tanto fora, como na própria estrutura interna do Parlamento, como, por exemplo, a criação de uma área (ou comissão) especializada somente para o acompanhamento a todo o processo do OGE.

Para tal, será necessário desenvolver capacidades para uma avaliação efetiva do OGE, que passa por ter pessoal especializado e disponível para trabalhar diretamente nestas matérias.

A auditoria passa assim a ter um grau de importância elevado, sendo possível um controlo prévio (antes de execução do orçamento), um controlo concomitante (durante a execução do orçamento) e um controlo sucessivo (após a realização da despesa) sempre que existirem acordos de manutenção ou, tão somente, para auferir a qualidade do serviço entregue.

O Parlamento, tendo em conta as suas atribuições, tem o poder de alterar as leis para encontrar os melhores mecanismos para desempenhar o seu papel, em função de ser o representante do povo e trabalhar em prol das suas necessidades, e tornar o orçamento num instrumento de política económica mais eficiente, mais eficaz e económico.

Conclusão

Um dos deveres mais importantes dos parlamentos é supervisionar o poder executivo para garantir a prestação eficiente e eficaz de gastos, leis e programas em benefício da população. Para que se atinja este desiderato, os parlamentos geralmente recebem fortes poderes de investigação, interrogação e supervisão, e desempenham um papel crítico como uma das mais poderosas instituições de prestação de contas.

A questão do acompanhamento da execução orçamental é matéria que tem suscitado frequentes manifestações do Parlamento. Tida como uma das suas mais importantes responsabilidades, seja pela sua importância para a avaliação do desempenho do Governo na implementação das políticas públicas, seja para fins de alimentação do processo de planeamento, seja para fins de controlo, o acompanhamento da execução orçamental e a avaliação dos resultados na execução dos programas é uma preocupação claramente enunciada.

Um dos deveres mais importantes dos parlamentos é supervisionar o poder executivo para garantir a prestação eficiente e eficaz de gastos, leis e programas em benefício da população.

No caso do Parlamento de Angola, constata-se que a transparência ainda é mitigada, na medida em que os relatórios relativos às contas públicas não são elaborados em linguagem acessível, que permita facilitar a compreensão de seus conteúdos e, mesmo quando disponibilizadas, as informações acabam por não atender ao espírito da lei, que é de oferecer transparência aos atos que envolvem a aplicação dos dinheiros públicos.

O efetivo aprimoramento dos sistemas de controlo não depende apenas de ações no âmbito do Poder Legislativo, embora tais sejam fortes indutores dos comportamentos assumidos no contexto do Poder Executivo. Para tanto, serão imprescindíveis aprimoramentos no processo de planeamento governamental, hoje muito deficiente na sistematização de diagnósticos, pouco criativo na estruturação de processos abrangentes (que incluam todo o setor público e segmentos relevantes do setor privado) e tímido na indicação de prioridades. Além disso, impõe-se um amplo aperfeiçoamento dos sistemas de controlo, de modo a superar a sua ênfase no formalismo.

O desempenho da economia angolana registou défices fiscais sistemáticos desde 2014, perfazendo um acumulado em 2020 de menos 20% do PIB, o que denotou uma violação clara das regras do equilíbrio orçamental.

Ao longo do período de 2012 a 2020, observou-se um aumento progressivo das receitas não petrolíferas. Do lado da despesa, registou-se em 2018 uma diminuição significativa com o pessoal, bens e serviços, transferências e investimentos, ainda do lado da despesa, verificou-se um incremento anual considerável.

O Executivo de Angola tem levado a cabo uma agenda de reformas económicas, com o objetivo de criar um ambiente de investimentos indutor do

crescimento. Contudo, com as Orientações e Medidas de Política Monetária em 2020, o Banco Nacional de Angola sinalizou a flexibilização do controlo da liquidez, com implementação de medidas que visam atenuar os efeitos da Crise provocada pela pandemia da Covid-19.

Observa-se a necessidade de a economia de vários sectores acompanhar e participar do crescimento da economia do estado, ajustar a diferença dos impostos ao PIB provincial, aumentar o investimento público, voltar a negociar com o banco central os pagamentos da dívida pública, rever os incentivos fiscais dando mais transparência e, principalmente, tornar a fiscalização mais eficiente:

1. Que o parlamento participe na elaboração e formulação do OGE como mecanismo que permita obter maior domínio do documento antes da sua entrada na Assembleia Nacional;
2. Necessidade de conformar a Lei-quadro do OGE para garantir a harmonia entre as normas que compõem o sistema das finanças públicas em Angola;
3. Necessidade da criação de um instrumento legal que norteie as funções e o envolvimento de cada órgão no processo orçamental;
4. Que haja acompanhamento *in loco* das ações descritas no OGE, associando o grau de cumprimento à disponibilização do pagamento;
5. Formação especializada para os quadros envolvidos nas diferentes fases do processo;
6. Que a entrega do Parecer pelo Tribunal de Contas sobre a conta Geral de Estado à Assembleia Nacional passe a ser obrigatória e dentro de um prazo útil para uma melhor análise do mesmo;
7. Alterar a data-limite de entrega dos relatórios.

Estes obstáculos encontrados durante a elaboração do OE estão diretamente relacionados com a análise e discussão. Poucos recursos humanos de apoio aos deputados e poucas responsabilidades da entidade técnica de apoio, poderiam não representar problemas de maior, se não existissem de forma cumulativa. Alterações que trouxessem melhorias ao nível dos três 'R' – Regras, Recursos e Responsabilidades – dariam instrumentos acrescidos ao parlamento na análise do OE, facilitando dar informação, explicar e justificar as mudanças propostas.

Bibliografia

- Cabo, S. G. do (1994). *Finanças Europeias. Introdução e Orçamento*, Vol. I, Almedina, Coimbra.
- Franco, A. L. de S. (2007). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol. I e II, Coimbra.
- Gameiro, A. R. (2004). *O controlo Parlamentar das finanças Públicas em Portugal (197-2002)*. Almedina, Coimbra.

- Jund, S. (2008). *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*, 3.ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Nunes, E. R. (2011). *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 3.ª edição, Luanda.
- Pereira, P. A. T., Arcanjo, M. A., Santos, J. C. G. dos (2016). *Economia e Finanças Públicas*, 5.ª edição. Escolar Editora.
- Constituição da República
- Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto – Instruções para elaboração do OGE para o exercício económico de 2022 e do quadro de despesa de médio prazo 2023-20-25
- Lei n.º 18/21, de 16 de agosto – Lei da Revisão Constitucional
- Lei n.º 4/10, de 31 de março – Lei Orgânica da Assembleia Nacional
- Lei n.º 21/18, de 3 de maio – Regimento Interno da Assembleia Nacional
- Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado
- Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas
- Lei n.º 1/11, de 14 de janeiro – Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento
- Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho – Bases do Orçamento do Estado, de Cabo verde
- Relatório Económico de Angola 2019/2020, Universidade Católica de Angola

Assembleia Nacional e os seus Instrumentos de Planeamento e Controlo

PEDRO AGOSTINHO DE NERI, NSUMBO JOÃO, ESTEFÂNIA TONHA, AUGUSTO NAPOLEÃO E HUGO EBO DE ALMEIDA

Introdução

Antes de iniciarmos a nossa exposição, considerámos importante estabelecer o que se entende por Orçamento; “Orçamento é um documento de previsão de receitas e despesas sendo que, o Orçamento do Estado (OE) é um instrumento de gestão que discrimina as dotações de despesas públicas e as previsões de receitas necessárias para a sua cobertura, que define as regras da sua execução, bem como as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito”.

Da definição supramencionada salientam-se as três funções ou elementos essenciais dos Orçamentos Públicos (Bernardes, 2003):

Elemento político – O orçamento manifesta uma função política, na medida em que estabelece a forma de controlo da Administração, porém a execução das despesas tem limite no tempo e deve ter em consideração os limites designados pelo poder legislativo.

Elemento económico – O orçamento é um plano financeiro; é considerado um instrumento de execução anual de todas as escolhas do Estado e das políticas económicas e financeiras adotadas.

Elemento jurídico – O orçamento é uma ferramenta de limitação de poderes financeiros dos Órgãos da Administração, pelo que é um limite de autorização de despesa – a Contabilidade Pública, assim como as regras de execução orçamental, neste âmbito, surgem como instrumentos de ajuda de controlo desta função relevante.

Para Bezerra Filho (2012), o orçamento público é um instrumento legal de planeamento das três esferas de poder que, baseado no planeamento, controla