

International Budget Partnership

GUIA PARA O QUESTIONÁRIO ORÇAMENTO ABERTO: UMA EXPLANAÇÃO DAS QUESTÕES E DAS OPÇÕES DE RESPOSTA

Setembro 2009

International Budget Partnership
Center on Budget and Policy Priorities
820 First Street, NE
Suite 510
Washington, DC 20002
www.internationalbudget.org

International Budget Partnership

GUIA PARA O *QUESTIONÁRIO ORÇAMENTO ABERTO*: UMA EXPLANAÇÃO DAS QUESTÕES E DAS OPÇÕES DE RESPOSTA

Este *Guia para o Questionário Orçamento Aberto* fornece instruções e informações adicionais para os pesquisadores que estão respondendo as questões. Este guia é composto por quatro seções:

Introdução e Visão Geral.....	3
Estrutura do Questionário	
Informações Gerais sobre o Questionário	
Entrevistando Oficiais de Governo	
Seção UM: A Disponibilidade dos Documentos Orçamentários.....	8
Principais Documentos Orçamentários utilizados no Estudo	
Tabela 1. Documentos Orçamentários do Ano-Exercício utilizados no Preenchimento do Questionário	
Nos Documentos Orçamentários referentes a que Ano devem ser baseadas as Respostas ao Questionário?	
O que são documentos considerados “Publicamente Disponíveis”?	
Tabela 2. <i>Links</i> da Internet para Documentos Orçamentários Importantes	
Tabelas 3. & 4. Disposição dos Documentos	
Seção Dois: A Proposta Orçamentária do Executivo.....	18
Estrutura das Respostas às Questões	
Respostas Não-Áplicáveis	
Respostas envolvendo Documentos Não-Disponíveis ao Público	
Citações e Referências	
Citações baseadas em entrevistas com Oficiais de Governo	
Avaliação por Pares	
Orientações para as Questões 1-65	
Seção Três: O Processo Orçamentário.....	44
Orientações para as Questões 66-123	

Introdução e Visão Geral

O *Questionário Orçamento Aberto* tem dois propósitos principais. Primeiro, é organizado para ajudar pesquisadores não-governamentais a compreender e requisitar padrões de boas práticas internacionais selecionadas envolvendo transparência e prestação de contas para as práticas observadas em seus países. Segundo, o questionário pretende articular os esforços de pesquisa sobre transparência orçamentária entre países de modo a alavancar os esforços individuais em cada país e atrair a atenção internacional para a importância do tema.

Os grupos da sociedade civil ligados às questões de orçamento têm um interesse especial em promover o acesso público às informações orçamentárias durante todas as fases do orçamento anual. A disponibilidade de informações abrangentes, compreensíveis e tempestivas é essencial para uma participação informada da sociedade civil no processo orçamentário. O questionário é proposto especificamente para ajudar os pesquisadores a identificar que tipo de informação é publicamente disponibilizada, sua tempestividade durante cada uma das quatro fases do processo orçamentário, bem como quaisquer hiatos de informação.

Este foco no acesso público à informação confere a este questionário um caráter distintivo. O *Questionário Orçamento Aberto*, entretanto, alcança apenas um conjunto muito limitado de tópicos relacionados aos grandes temas da gestão financeira pública eficaz, à participação dos cidadãos e à prestação de contas. O Questionário Orçamento Aberto pretende assim mais complementar do que a substituir outras pesquisas relativas à transparência orçamentária. O IBP encoraja fortemente os pesquisadores a desenvolver suas próprias pesquisas específicas para cada país como uma maneira de destacar e chamar a atenção para temas importantes nos seus países.

Constituem exemplos de tópicos não cobertos em profundidade no questionário as oportunidades que podem existir durante o orçamento anual para uma efetiva e significativa participação cidadã. O questionário não examina, por exemplo, as bases legais e administrativas de gestão da despesa pública ou as responsabilidades de diferentes níveis de governo – ambas componentes importantes do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal* do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Princípios Importantes Relacionados à Transparência e Prestação de Contas Orçamentária

Não obstante as limitações do questionário, ele de fato procura capturar e operacionalizar alguns princípios básicos importantes relacionados a práticas de construção orçamentária transparentes e responsáveis. Estas incluem:

Autorização prévia. O poder legislativo deve autorizar medidas envolvendo despesa, receita e dívida antes que as ações sejam empreendidas pelo executivo.

Unidade. Todas as despesas propostas para o ano-exercício, bem como as receitas a ser obtidas e as atividades financeiras do governo devem ser apresentadas ao poder legislativo numa apresentação consolidada única, a proposta orçamentária do executivo. (Embora na prática, na maioria dos países, esta apresentação consolidada tome a forma de um documento primário, com vários documentos de suporte)

Abrangência. Não apenas deve o governo abrir os dados de suas atividades financeiras nesta proposta para o orçamento anual, mas documentos devem ser disponibilizados em outros momentos durante o ano-exercício de modo a proporcionar uma visão compreensiva e atualizada das ações do governo.

Periodicidade. O executivo deve estabelecer datas limite regulares no calendário anual para a construção do orçamento, sua apresentação ao poder legislativo para o debate, para a execução do orçamento e para a prestação final de contas ao público e à Instituição Suprema de Auditoria. Relatórios tempestivos e regulares de cada uma destas quatro fases do processo orçamentário são essenciais. O poder legislativo e a Instituição Suprema de Auditoria também têm papéis importantes a desempenhar de modo tempestivo durante o ano-exercício, especialmente no que se refere à aprovação do orçamento anual e à análise da prestação final de contas.

Especificidade. A descrição de cada item orçamentário deve resultar numa clara visão geral dos gastos do governo. As descrições proporcionadas para cada item do orçamento não devem ser tão agregadas (apresentadas em grandes totais) a ponto de se tornarem vagas, e elas devem ser apresentadas de acordo com sistemas de classificação internacionalmente aceitos, para evitar ofuscação.

Legalidade. Todas as despesas e atividades devem estar de acordo com a lei. Onde a lei não adere ou promove princípios básicos de transparência e responsabilidade, a sociedade civil deve fazer recomendações para corrigir isto.

Estrutura amigável. Os documentos orçamentários de um país são os documentos chave da responsabilidade de seu governo: eles devem ser apresentados de modo manejável e compreensível por parte de uma ampla variedade de audiências organizadas pelo poder legislativo e pelo público.

Publicidade. Todos os cidadãos de um país devem ter o direito, como indivíduos ou em associação na forma de organizações da sociedade civil, a produzir e expressar julgamentos sobre o orçamento do país. Para isto é necessário que os documentos orçamentários sejam disponibilizados amplamente. Este é especialmente o caso da proposta orçamentária do executivo, a qual deve estar disponível para os cidadãos *antes* de sua aprovação pelo poder legislativo.

Meios e fins. Devem ser delineadas vinculações claras entre as políticas de governo, os planos, as contribuições orçamentárias e os resultados de performance. A explanação acompanhando o orçamento deve comunicar claramente os alvos do orçamento em termos aportes, objetivos a ser alcançados e resultados mensuráveis.

Outras Ferramentas Úteis para Pesquisa em Transparência Orçamentária

Nós sugerimos aos pesquisadores que revisem os links na página do Índice do Orçamento Aberto (www.openbudgetindex.org/) para outros links e ferramentas úteis de apoio focalizando quaisquer outras pesquisas adicionais em transparência orçamentária que eles possam estar considerando. O FMI, o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (ODCE) têm desenvolvido abrangentes questionários e ferramentas de diagnóstico para examinar a

transparência fiscal, a gestão do gasto público e as práticas e procedimentos orçamentários¹. Além destas instituições internacionais, analistas do setor privado e organizações da sociedade civil também tem desenvolvido suas próprias metodologias para avaliar a transparência orçamentária².

Tomados em conjunto, estes vários instrumentos destacam o tamanho e a complexidade da transparência orçamentária. O *Questionário Orçamento Aberto* pretende suplementar estes vários esforços, enfatizando primariamente temas relacionados ao acesso público à informação.

Estrutura do Questionário

O *Questionário Orçamento Aberto* é composto por três seções. A primeira seção do questionário contém uma seqüência de quatro tabelas que procuram examinar a disponibilidade e a disposição dos principais documentos orçamentários do país. Esta primeira seção requer do pesquisador a identificação de cada um dos documentos orçamentários chave disponibilizados pelo país (ou ausência de disponibilidade) durante cada uma das quatro fases do processo orçamentário. Estes documentos serão então usados para responder muitas das questões na segunda e terceira seções do questionário. A segunda e terceira seções do questionário contêm um total de 123 questões, agrupadas em duas categorias principais: a proposta orçamentária do executivo e o processo orçamentário.

A segunda seção lida com documentos disponibilizados durante a avaliação do processo orçamentário pelo poder legislativo. Esta seção procura avaliar as diferentes informações fornecidas na proposta orçamentária do executivo, bem como informações adicionais que possam auxiliar no monitoramento e análise do Orçamento. A proposta orçamentária do executivo merece esta seção especial porque este é o documento que freqüentemente é submetido ao máximo escrutínio e debate durante o curso do orçamento anual. Muitas das boas práticas (ou falta de boas práticas) encontradas neste documento ou conjunto de documentos são conduzidas através e refletidas nos documentos orçamentários que são publicados mais tarde ao longo do ano. Por exemplo, se um país adota a boa prática de proporcionar um grau elevado de detalhe na proposta orçamentária do executivo, relatando suas despesas usando classificações que incluem as falhas funcionais, econômicas e administrativas, é muito mais provável que esteja em condições de levar adiante esta prática nos seus relatórios sobre outras fases do ciclo do orçamento, proporcionando informação semelhante em seus relatórios semestral e de fim de ano.

A terceira seção avalia a abertura de quatro fases do processo orçamentário, examinando tanto os documentos que devem ser disponibilizados ao público durante cada fase, quanto as práticas que o executivo e a legislatura podem adotar para tornar o processo mais inclusive e responsável. Por exemplo, estas práticas incluem a garantia de audiências públicas abertas para promover a discussão e o debate sobre o orçamento. E uma vez aprovado o orçamento, o público dever ter acesso a

¹ Para uma discussão dos instrumentos do Banco Mundial e do FMI, veja “Assessing Public Expenditure, Procurement, and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments,” Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat, World Bank, April 2003.

² Veja, por exemplo, Briseida Lavielle, Mariana Perez, and Helena Hofbauer, *Latin American Index of Budget Transparency: A Comparison of 10 Countries*, 2003; Alta Folscher, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, IDASA, 2002; e fórum de normas, “Assessments of Adherence to Fiscal Transparency Standards” em <http://www.estandardsforum.com>.

relatórios detalhados e regulares mensalmente ou trimestralmente, com informações sobre as despesas realizadas, as receitas arrecadadas e as dívidas contraídas.

Informações Gerais sobre o Questionário

O *Questionário Orçamento Aberto* foi desenhado para ser preenchido por um pesquisador não-governamental, ou por um grupo de pesquisadores não-governamentais trabalhando juntos, de modo a produzir e enviar ao IBP um único conjunto de respostas por país. O questionário contém uma seqüência de questões que buscam verificar se determinados tipos de informação são fornecidos ao público no país, e se certas atividades ocorrem durante o processo orçamentário. As questões devem ser respondidas com base em pesquisa empírica, e os pesquisadores devem fornecer evidências sobre por que selecionaram uma resposta particular incluindo uma referência ou um comentário abaixo de cada questão. O questionário será então revisado por dois colegas anônimos para assegurar confiabilidade pública de que o resultado produzido por um pesquisador individual ou grupo de pesquisa não está submetido a algum possível viés. A pedido do pesquisador, um terceiro conjunto de comentários de revisão proporcionado pelo governo pode ser incluído.

Quatro pontos adicionais são importantes:

- *O questionário está focado nas atividades do governo central e não aborda o papel dos estados e governos locais.* Dado que a natureza das relações intergovernamentais pode variar significativamente de país para país, se diria que o formato deste questionário não é apropriado para investigar estas relações. Pesquisadores que queiram examinar as relações fiscais intergovernamentais em seus países queiram considerar o desenvolvimento de questões suplementares para capturar estas atividades.
- *Na maior parte, o questionário busca descobrir o que ocorre na prática, mais que a determinação em lei.* (O pequeno número de questões que de fato se referem à provisão legal explicitam isto claramente na pergunta. Estas questões são as questões 63, 80, 116 e 117. A vasta maioria das questões deve ser respondida com base na prática efetiva em seu país.)

Este foco no que ocorre na prática significa o reconhecimento de que, em alguns casos, leis orçamentárias bem-intencionadas não são postas em prática e assim têm limitado impacto sobre o processo orçamentário. Não obstante, este foco não deve ser interpretado como uma diminuição da importância de codificar certos aspectos do processo orçamentário. As obrigações legais de abertura e transparência são uma parte essencial do processo de garantia de um orçamento responsável.

- *A menos que especificado diferentemente, no exame dos vários relatórios relativos ao orçamento, o questionário ocupa-se daqueles relatórios que se tornam disponíveis ao público.* Por favor, responda às 123 questões das Seções Dois e Três do questionário com base em documentos publicamente disponíveis.
- *A menos que especificado diferentemente, as questões procuram aplicar-se à parte mais recentemente completada do processo orçamentário coberto pela questão.* Como resultado, o questionário tenderá a aplicar-se a orçamentos de vários anos (veja o quadro na página 15). **NOTA:** Para os países incluídos na Pesquisa do Orçamento Aberto 2008, os documentos que foram utilizados

para responder a Pesquisa do Orçamento Aberto 2008 não poderão ser utilizados para responder a Pesquisa do Orçamento Aberto 2010.

- *Por favor, use a versão eletrônica do questionário que lhe foi fornecida pelo IBP.* Por favor, não altere o formato das questões, nem a estrutura do questionário.

Entrevistando Oficiais de Governo

Entrevistas com autoridades públicas no executivo e legislativo serão necessárias para completar o questionário. Estas entrevistas serão necessárias para se obter informações sobre o seguinte:

- Seção Um: Tabelas 2, 3, e 4. Estas tabelas exigem que o pesquisador verifique se um documento não está disponível ao público, se não é produzido, ou produzido para fins internos. Para poder completar estas tabelas, será necessária uma entrevista com uma autoridade do ministério respectivo, de modo a determinar se um documento não é produzido ou produzido apenas para fins internos.
- Semelhantemente, as questões 69, 79, 120, e 123 na Seção Três do questionário exploram informações que os membros da legislatura devem receber. Estas questões provavelmente vão exigir uma entrevista com um legislador ou algum membro do staff da legislatura. Por favor, veja Seção Dois deste *Guia*, “Citações e Referências para as Respostas” para detalhes adicionais sobre entrevistas com oficiais de governo.

Seção Um: A Disponibilidade dos Documentos Orçamentários

Esta seção do questionário examina a disponibilidade dos documentos orçamentários. Da perspectiva dos grupos da sociedade civil dedicados ao orçamento, a disponibilidade pública de tais documentos é essencial, uma vez que somente então estes documentos contribuem para informar o público sobre o orçamento e promover um processo orçamentário inclusivo. O objetivo do questionário é examinar a abertura do sistema orçamentário, assim seu foco primário é sobre os documentos são colocados à disposição do público.

A Seção Um do questionário contém uma seqüência de quatro tabelas que perguntam sobre os principais documentos utilizados no questionário. Estes documentos incluem: a declaração pré-orçamentaria, o orçamento sintético (sumário executivo), a proposta orçamentária do executivo, os documentos orçamentários de suporte, o orçamento cidadão, o orçamento promulgado, os relatórios durante o ano-exercício, o relatório do primeiro semestre, o Relatório de Final de Ano e o relatório de auditoria. Os documentos mencionados são discutidos mais detalhadamente abaixo.

Os Principais Documentos utilizados no Estudo

O questionário na Seção Um requer que os pesquisadores identifiquem e classifiquem os documentos orçamentários de seus países de acordo com as quatro fases do ciclo do orçamento. Os documentos identificados na Seção Um precisam ser usados depois para responder às questões correspondentes apropriadas nas seções Dois e Três (veja tabela abaixo).

Proposta Orçamentária do Executivo	Questões 1-55, 66-68
Declaração Pré-Orçamentaria	Questões 71-73
Orçamento Cidadão	Questão 61
Orçamento Promulgado	Questão 81
Relatórios durante o Ano-Exercício	Questões 82-83, 85-91
Revisão Semestral	Questões 92-95
Relatório de Final de Ano	Questões 101-110
Relatório de Auditoria	Questões 111-113, 115, 121-123

Você pode não usar um documento que é publicado durante uma fase do ciclo do orçamento para responder àquelas questões relacionadas com outra fase. Isto ocorre porque o questionário é proposto especificamente para avaliar a informação disponível ao público durante cada uma das quatro fases do calendário anual do orçamento. Por exemplo, os relatórios emitidos durante o Ano-Exercício, que são documentos publicados para informar sobre a execução orçamentária (a terceira fase do ciclo do orçamento) podem não ser usados para responder questões relacionadas às considerações do Legislativo sobre a Proposta Orçamentária do Executivo (a segunda fase do ciclo orçamentário).

FASE UM: A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO

Relatório Pré-Orçamento (Diretrizes Orçamentárias)

O documento com as diretrizes orçamentárias é conhecido muitas vezes como *Declaração Pré-Orçamentaria*. Este documento deve ser liberado pelo executivo pelo menos um mês antes da

apresentação da proposta orçamentária ao Legislativo. A intenção é revelar os parâmetros através dos quais o executivo formará sua proposta de orçamento – especificamente, despesas totais, receitas totais e dívida a ser contraída durante o próximo Ano-Exercício. Geralmente não se trata de um documento que apresenta informação muito detalhada (esta informação detalhada geralmente é apresentada várias semanas ou meses mais tarde na própria pré-proposta de orçamento). *As Melhores Práticas da OCDE* contém uma descrição dos conteúdos da Declaração Pré-Orçamentária.

Em alguns países, o Ministro da Fazenda edita uma agenda com datas importantes e prazos finais para os ministérios ou governos subnacionais, que serão aplicados na formulação da proposta orçamentária do Executivo ou sumário do processo que será seguido na formulação do orçamento. A agenda para formulação do orçamento não deve ser confundida com a Declaração Pré-Orçamentária.

FASE DOIS: A AVALIAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELO LEGISLATIVO

A Proposta Orçamentária do Executivo e os Documentos Orçamentários de Suporte

Este documento deve ser disponibilizado ao público quando ele for apresentado ao legislativo, ou no mínimo, *antes* do legislativo aprová-lo, no sentido de dar ao público a oportunidade de influenciar no orçamento final. **De forma alguma o orçamento proposto deverá ser retido até que o Legislativo tenha completado sua deliberação e aprove o orçamento final.** Nos casos onde o ano fiscal já iniciou, mas a proposta está ainda sendo discutida pelo Legislativo, o público deve ter acesso à Proposta Orçamentária do Executivo antes de sua aprovação e sanção como a Lei Orçamentária para o ano-exercício, de modo que este documento possa ser considerado publicamente disponível.

A natureza da proposta orçamentária do executivo pode variar de país para país: algumas vezes consiste num único documento, outras numa coleção de múltiplos documentos. Para o propósito de responder às questões 1-55 na Seção Dois do questionário, por favor extraia suas respostas do documento principal da proposta orçamentária do executivo, bem como de toda e qualquer documentação orçamentária de suporte que o executivo possa proporcionar ao público.

Estes são alguns pontos importantes para lembrar na identificação da Proposta Orçamentária do Executivo e seus documentos de suporte:

- Por favor, não use a versão promulgada do orçamento para responder às Questões 1-55 relativas à Proposta Orçamentária do Executivo. As questões nesta seção procuram avaliar a informação disponibilizada ao público durante a apreciação do orçamento pela legislatura, *antes* que a legislatura aprove ou promulgue o orçamento. Se a Proposta Orçamentária do Executivo não é disponibilizada ao público previamente à aprovação do documento pela legislatura, por favor escolha a resposta “d”, para todas as Questões 1-55.
- A frase, “documentação orçamentária de suporte” utilizada no questionário se refere aos documentos que são publicados pelo executivo concomitantemente ou num intervalo de poucos dias da apresentação de sua proposta à legislatura. Estes documentos são quase sempre preparados pelo ministério ou secretaria que coordenou o processo de preparação do orçamento e que publica o orçamento (como, por exemplo, Secretaria do Tesouro ou

Ministério da Fazenda). Estes documentos de suporte, portanto, devem ser publicados num intervalo de poucos dias da divulgação do documento orçamentário principal, de modo a tornar possível o seu uso para informar o debate sobre o orçamento antes de sua aprovação pela legislatura. Por favor, quando responder às questões 1-55 relativas à proposta orçamentária do executivo, não utilize informações que o executivo ou o Banco Central possa publicar em outros momentos do ano.

- Documentos que apresentam projeções plurianuais (como, por exemplo, documentos de planos plurianuais ou de estruturas de médio prazo para despesas) podem ser considerados como “documentação orçamentária de suporte” *caso apresentem uma vinculação direta com o orçamento*. Isto requer que estas projeções plurianuais sejam publicadas anualmente concomitantemente com o orçamento, que elas sejam baseadas nos mesmos pressupostos macroeconômicos do orçamento e que reflitam os mesmos níveis de receita e despesa para os anos conjuntamente cobertos. (Isto pode ser relevante para as questões 5-6 e 9-10).
- Por favor não use informação de documentos publicados durante outros estágios do ciclo orçamentário (relatórios durante o ano-exercício, anuais ou de auditoria) para responder às Questões 18-34 relativas às informações de anos anteriores na Proposta Orçamentária do Executivo. Como acima mencionado, o questionário é especificamente direcionado para a avaliação da informação disponível ao público durante cada uma das quatro fases do orçamento anual. As questões referentes às informações de anos anteriores na proposta orçamentária do executivo devem ser respondidas exclusivamente com base nas informações contidas na própria proposta orçamentária do executivo. Caso a proposta do executivo não contenha as informações de anos anteriores discriminadas nestas questões, por favor escolha a alternativa “d”.

FASE TRÊS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Orçamento Promulgado

Após o debater a proposta orçamentária do executivo, a legislatura costuma promulgar alguma forma de orçamento ou alocação orçamentária. Para os fins do Questionário do Orçamento Aberto, para poder ser considerado publicamente disponível, o Orçamento Promulgado precisa ser disponibilizado ao público dentro de **3 meses** após sua aprovação pelo Legislativo. A Questão 81 no questionário cobre os conteúdos do Orçamento Promulgado. Neste questionário, o termo “orçamento promulgado” designa o documento orçamentário que foi aprovado pela legislatura. Em alguns países, a proposta orçamentária do executivo difere significativamente daquela promulgada. Por favor, não utilize o orçamento promulgado para responder às questões 1-55 relativas à proposta orçamentária do executivo.

Relatórios durante o Ano-Exercício

Estes relatórios são também conhecidos como Relatórios Mensais ou Trimestrais. Por favor, utilize apenas os Relatórios produzidos durante o andamento do próprio Ano-Exercício para responder às questões 82-91. Estes relatórios podem ser editados na forma de um relatório consolidado para o conjunto do governo, ou de múltiplos relatórios editados por diferentes secretarias ou agências. Por exemplo, o Banco Central pode emití-los, adicionalmente ao Ministério da Fazenda. Em alguns

casos, secretarias encarregadas da arrecadação da receita lançam seus próprios relatórios de forma separada.

Um fator-chave na capacidade que o público tem de exercitar uma fiscalização adequada, é o acesso a informação atualizada. Ainda, para ser considerado publicamente disponível para o *Questionário do Orçamento Aberto*, os Relatórios Durante o Ano-Exercício precisam ser disponibilizados no prazo de até **três meses** após o fim do período a que se reportam.

Revisão Semestral

A Revisão Semestral é também conhecida como Revisão de Meio de Ano. A Revisão Semestral deve conter uma atualização compreensiva com base na implementação efetiva do orçamento, incluindo uma revisão dos pressupostos econômicos que estruturam o orçamento e uma previsão atualizada dos resultados orçamentários para o restante do ano-exercício em curso. Para garantir o prazo e utilidade do relatório, ele deve ser publicado no prazo de até **três meses** após o fim do período a que se reporta. Por exemplo, para que a Revisão Semestral de um país cujo ano fiscal seja de janeiro a dezembro, seja considerado publicamente disponível, ele deve cobrir os meses de janeiro a junho e deve ser publicado até o final de Setembro.

As Melhores Práticas da OCDE contém uma descrição abrangente do que a Revisão Semestral deve conter. Um relatório emitido durante o ano-exercício (mensal ou trimestral), publicado após os seis primeiros meses, não serve como substituto. Caso no seu país não exista uma Revisão Semestral revendo o orçamento para o ano-exercício, por favor assinale “d” como alternativa nas questões relativas a Revisão Semestral, indicando que não existe Revisão Semestral disponível ao público em seu país. (Questões 92-95)

FASE QUATRO: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Relatório de Final de Ano

O Relatório de Final de Ano pode ser publicado como um único relatório consolidado para todo o governo, ou através de relatórios lançados separadamente por ministério ou secretaria. Este relatório ou seqüência de relatórios é publicado pelo executivo, diferentemente dos relatórios de auditoria descritos abaixo. O Relatório de Final de Ano é coberto pelas Questões 101-110 e não deve ser confundido com o relatório de auditoria descrito abaixo.

Para serem considerados como publicamente disponíveis, os Relatórios Anuais devem ser publicados em até **dois anos** após o encerramento do ano fiscal. Por exemplo, em um país onde o ano fiscal vai de janeiro a dezembro, o Relatório de Final de Ano de 2006 deve ser publicado até o final de dezembro de 2008, para que seja considerado publicamente disponível no *Questionário do Orçamento Aberto*. Relatórios Anuais que tenham sido utilizados para responder questões na Pesquisa do Orçamento Aberto 2008 não podem ser usados novamente para responder as questões da Pesquisa do Orçamento Aberto 2010.

Relatório de Auditoria

Por favor, utilize o relatório anual publicado pela Instituição Suprema de Auditoria certificando as contas do Relatório de Final de Ano para responder às questões referentes a relatório de auditoria.

Este documento deve ser publicado pela Instituição Suprema de Auditoria e não pelo executivo. É coberta pelas Questões 111-113, 115.

Para serem considerados “publicamente disponíveis” no *Questionário do Orçamento Aberto*, os Relatórios de Auditoria qualificam-se, somente, se tiverem sido publicados em até **dois anos** após o encerramento do ano fiscal ao que se reportam. Por exemplo, para que o Relatório de Auditoria de 2006-07 de um país, cujo ano fiscal é de abril a março, seja considerado publicamente disponível, ele deve ser publicado até o final de março de 2009. Relatórios de Auditoria que tenham sido emitidos em resposta à Pesquisa do Orçamento Aberto 2008 não podem ser usados novamente para responder as questões da Pesquisa do Orçamento Aberto 2010

Tabela 1. Documentos Orçamentários do Ano-Exercício utilizados no Preenchimento do Questionário

Para a Tabela Um, o pesquisador deve fornecer o ano apropriado para o documento orçamentário utilizado, caso o documento seja publicamente disponível. Se o documento não for publicamente disponível, por favor declare “Não Disponível”. Por favor veja abaixo detalhes adicionais sobre a definição de “documentos publicamente disponíveis”.

Em que Ano-Exercício Orçamentário devem basear-se as Respostas ao Questionário?

As questões nas Seções Dois e Três do questionário articulam um conjunto de perguntas sobre diferentes documentos orçamentários e diferentes aspectos do processo orçamentário. A menos que determinado diferentemente, deve aplicar-se a cada questão a versão mais recentemente divulgada do documento a que a questão se refere ou a parte mais recentemente executada do processo orçamentário. Assim o questionário será aplicado a diversos anos-exercício distintos.

Por exemplo, considere que o questionário esteja sendo preenchido em junho de 2009, em um país cujo ano fiscal vai de abril a março. Considere, também, que o orçamento que cobre o ano fiscal (2009-10) já tenha sido examinado pela legislatura e promulgado em lei. Neste caso, o pesquisador deve utilizar o orçamento de 2009-10 para as questões relativas à proposta orçamentária do executivo e ao processo de formulação, debate e aprovação do orçamento. Neste caso, o ano fiscal de 2009-10 será considerado o ano-exercício orçamentário (AE).

Entretanto, devido ao fato de que o ano fiscal de 2009-10 teria apenas começado, as questões relativas ao monitoramento do orçamento através de relatórios divulgados durante o andamento do ano-exercício, teriam que ter por base os relatórios emitidos no orçamento de 2008-09, porque seriam os mais recentemente produzidos. Além disso, embora o ano fiscal de 2008-09 já tivesse sido encerrado neste exemplo, os relatórios anual e de auditoria deste suposto ano provavelmente ainda não estariam disponíveis em muitos países. Desta forma, as questões relativas a estes pontos teriam que se basear no orçamento de 2007-08, ou 2006-07, dependendo de quando tenham sido publicados estes relatórios (observação: eles devem ser disponibilizados em até dois anos do final do período de emissão de relatório, para se qualificarem como “publicamente disponível”, no Questionário do Orçamento Aberto.)

Observe que os governos podem ser inconsistentes em se ou quando divulgam ao público certos documentos relacionados ao orçamento, ou conduzem ou completam certos aspectos do processo orçamentário. Isto pode dificultar o trabalho dos pesquisadores para saberem qual ano fiscal a se referirem ao responder questões relacionadas a estas instâncias. No exemplo acima, por exemplo,

questões sobre a “declaração pré-orçamentaria” seriam aplicáveis ao ano fiscal de 2009-10. Caso uma declaração pré-orçamentaria não tenha sido publicada para o ano fiscal de 2009-10, este fato deveria então guiar suas respostas, ainda que uma declaração pré-orçamentaria tenha sido publicada para o ano anterior. Se, por outro lado, uma declaração pré-orçamentaria tivesse deixado de ser publicada para o ano fiscal de 2009-10 por alguma razão legítima, algum acontecimento único (como uma eleição, por exemplo), seria aceitável o uso da declaração pré-orçamentaria produzida para o ano fiscal de 2008-09 como base para responder às questões sobre a declaração pré-orçamentaria. Neste caso, os pesquisadores devem fornecer as justificativas desta escolha abaixo de sua resposta no questionário.

Quando os Documentos são considerados “Publicamente Disponíveis”?

Para aquelas questões que buscam avaliar os conteúdos dos documentos orçamentários você pode usar tão-somente os documentos publicamente disponíveis para respondê-las.

Documentos orçamentários publicamente disponíveis são definidos como aqueles documentos que todo e qualquer cidadão tem condições de obter mediante requisição à autoridade pública emissora do documento.

Para os propósitos do questionário, os documentos orçamentários e os relatórios que são produzidos pelo executivo ou outras entes, como a Instituição Suprema de Auditoria, são divididos nas quatro categorias seguintes:

1. documentos que não são produzidos de nenhuma maneira;
2. documentos que são produzidos para propósitos internos apenas e que não são disponibilizados ao público, ou que são produzidos mas não são publicados dentro de um interval de tempo específico (ver Quadro na página 15);
3. documentos que são produzidos e disponibilizados ao público amplo, seja sem custo ou mediante uma pequena taxa, mas apenas se um membro do público requerer o documento determinado da repartição pública respectiva; e,
4. documentos que são produzidos e distribuídos ao público amplo, seja sem custo ou mediante uma pequena taxa, de modo que o público possa acessar os documentos por outros meios além de requisição junto ao executivo (por exemplo, na Internet ou numa biblioteca pública).

Para o propósito de responder às questões, um documento deve ser considerado “publicamente disponível” somente se incluído nos casos “3” ou “4” acima.

Um considerável número de países ao redor do mundo não tem procedimentos claramente definidos em lei para assegurar a publicação simultânea de documentos públicos a todas as partes interessadas. Como mencionado acima, nós definimos informações publicamente disponíveis como aquelas informações às quais todo e qualquer cidadão pode ter acesso mediante requisição à autoridade pública competente. Isto significa que:

- Documentos disponibilizados na Internet (mesmo que disponíveis apenas na Internet) devem ser considerados como publicamente disponíveis para os propósitos deste questionário.
- Um documento disponibilizado apenas mediante a assinatura de um boletim especializado ou publicação editada pelo executivo deve ser considerado como *não* disponível ao público, a menos que este boletim possa ser facilmente conseguido pelo público em geral seja sem custo, mediante o pagamento de uma taxa mínima de assinatura, ou através de fontes como as bibliotecas públicas.
- Se um documento não é disponibilizado pela autoridade que o produz, ele não deve ser considerado como publicamente disponível. Por exemplo, se não é possível obter um relatório de auditoria da Instituição Suprema de Auditoria, mas é possível consegui-lo através de requisição a um legislador, então o documento deve ser considerado como *não* publicamente disponível. Similarmente, documentos que o executivo fornece à legislatura, mas que não estão disponíveis ao público em geral mediante requisição ao executivo, também devem ser considerados como *não* disponíveis ao público.
- Um documento deve estar disponível para todo e qualquer membro do público em geral que o requeira para ser considerado publicamente disponível para os propósitos deste estudo. Um documento que é disponibilizado apenas para certos indivíduos ou membros do público, sendo recusado a outros que o requerem, não deve ser considerado como um documento publicamente disponível. Por exemplo, em alguns países apenas aqueles que mantêm relações amigáveis com os oficiais do governo podem obter documentos, ao passo que requisições por parte de cidadãos comuns ou determinadas organizações da sociedade civil são recusadas. Se este é o caso em seu país, os documentos não devem ser considerados como publicamente disponíveis. Por favor, considere a condução de um teste como descrito abaixo para assegurar evidência de negativa ou recusa de requisição de documentos orçamentários.

Se você tem qualquer dúvida sobre a possibilidade da requisição de um documento ser recusada, por favor considere a consulta a outros pesquisadores, grupos da sociedade civil ou membros do público em seu país para testar realmente a disponibilidade de documentos. Peça a eles que requisitem o documento para estabelecer se existem instâncias de recusas arbitrárias no fornecimento de documentos. Registre as experiências de requerentes que tiveram seus pedidos negados, incluindo quem fez a requisição, a data e a hora da requisição, o nome do oficial de governo ou do órgão onde a requisição foi feita e as eventuais razões alegadas para a recusa no fornecimento dos documentos. Esta informação pode se tornar uma evidência muito valiosa a ser apresentada ao público juntamente com os resultados da pesquisa, servindo para defender a adoção de procedimentos transparentes em lei que determinem aos oficiais de governo a disponibilidade pública dos documentos.

Caso você tenha dúvidas sobre o quanto esta definição relativa à disponibilidade pública de documentos se aplica ao seu país, por favor nos contate.

Documento Orçamentário	Data Limite de Divulgação para Documentos “Publicamente Disponíveis”
Declaração Pré-Orçamentaria	Deve ser publicada pelo menos um mês antes da Proposta Orçamentária do Executivo ser submetida à consideração no Legislativo.
Resumo Orçamentário	Deve ser publicado antes ou durante a discussão da Proposta Orçamentária do Executivo pelo Legislativo, isto é, antes da aprovação da Proposta Orçamentária do Executivo.
Proposta Orçamentária do Executivo	Deveria ser convenientemente publicada ao mesmo tempo em que é apresentada ao Legislativo. No mínimo, deve ser publicada durante sua discussão no Legislativo, isto é, antes de sua aprovação. De forma alguma uma proposta que seja publicada após a discussão no Legislativo sobre o orçamento ter sido finalizada, pode ser considerada “publicamente disponível”.
Documentação de Suporte	Deve ser publicada ao mesmo tempo ou em momento próximo à Proposta Orçamentária do Executivo. (veja acima)
Orçamento Promulgado	Deve ser publicado em até três meses após o orçamento ter sido aprovado pelo Legislativo.
Orçamento Cidadão	<ol style="list-style-type: none"> a. Se for uma versão simplificada da Proposta Orçamentária do Executivo: deve ser publicado ao mesmo tempo em que a Proposta Orçamentária do Executivo é “publicamente disponibilizada” b. Se for uma versão simplificada do Orçamento Promulgado: deve ser publicado ao mesmo tempo em que o Orçamento Promulgado é “publicamente disponibilizado”.
Relatórios Durante o Ano-Exercício	Deve ser publicado em até três meses após o período reportado.
Revisão Semestral	Deve ser publicado em até três meses após o período reportado.
Relatório de Final de Ano	Deve ser publicado em até dois anos após o fim do ano-exercício respectivo. (período reportado)
Relatório de Auditoria	Deve ser publicado em até dois anos após o fim do ano-exercício respectivo. (período reportado)

Tabela 2: Documentos Orçamentários Chave: Títulos e *Links* na Internet

A Tabela 2 requer que o pesquisador forneça o título e o link para o website na Internet de cada documento usado. Para aqueles documentos não postados na Internet, por favor assinale uma das

três opções seguintes: “Não Produzido”, “Produzido mas Não Disponível ao Público” ou “Publicamente Disponível, mas não na Internet”.

É muito importante não confundir um documento orçamentário com outro ao completar o questionário. Nós fornecemos a você uma cópia de *As Melhores Práticas da OCDE para a Transparência Orçamentária* porque estas regras das melhores práticas contêm uma listagem clara de todos os documentos orçamentários de um país e detalhes sobre os conteúdos de cada um. Os pesquisadores nos contaram, durante a última edição da pesquisa, que o texto *As Melhores Práticas da OCDE* lhes foi de significativa ajuda na identificação e distinção entre documentos orçamentários. Em muitos países, a distinção entre documentos pode ser bastante difícil. Assim, para o propósito de responder às questões nas Seções Dois e Três do questionário é muito importante não confundir os documentos. Por favor, nos contate imediatamente se você estiver tendo problemas.

Tabelas 3 e 4. Disposição dos Documentos

Estas tabelas estão divididas em duas partes. A parte superior pergunta se o documento determinado é:

- a.) não produzido;
- b.) produzido para propósitos internos, mas não disponível ao público;
- c.) produzido e disponível ao público, mas apenas sob requisição; e,
- d.) produzido e distribuído ao público.

Para cada documento, por favor assinale “Sim” no quadrado “a”, “b”, “c” ou “d”. Por favor, não assinale “Sim” em mais de uma caixa “a”, “b”, “c” ou “d”.

A parte de baixo da tabela somente deve ser preenchida para os documentos que são distribuídos ao público (isto é, caso a resposta na parte de cima da tabela tenha sido “d”). Esta parte avalia a tempestividade e a amplitude da distribuição, bem como se o executivo promove ativamente sua publicidade junto à mídia e ao público.

Questões 1-2 referem-se à oportunidade e à antecedência. O estabelecimento de uma data de divulgação com antecedência é importante porque compromete o executivo com a divulgação das informações e dá à sociedade civil uma oportunidade de planejar e se preparar para este momento.

Questões 3-8 referem-se à disponibilidade dos documentos. Por exemplo, a Questão 3 pergunta se há atraso na divulgação do documento ao público em comparação com sua divulgação junto a outros, como a mídia. A Questão 4 pergunta se o executivo coloca o documento em algum *website* oficial onde possa ser visto pelo público. Em muitos países, contudo, o acesso à Internet ainda não é amplamente disponível ou permanece tão caro que o *download* de documentos muito grandes é proibitivamente dispendioso. Conseqüentemente, as questões 5-6 perguntam sobre a disponibilização de cópias impressas gratuitamente (ou por uma taxa nominal). A distribuição deve ser considerada “limitada” se cópias gratuitas são dadas a membros da legislatura, à mídia e outros interessados na análise orçamentária (por exemplo, tornando cópias gratuitas disponíveis em eventos públicos sobre o orçamento). Distribuição “massiva” ocorre quando a distribuição pretende alcançar o público não-especializado que de outra maneira não buscaria documentos orçamentários (por exemplo, na escala de distribuição de um jornal).

Questões 7-8 A Questão 7 enfoca o alcance daquelas partes do país que estão fora da capital ou dos principais centros financeiros. Embora a postagem de documentos na Internet possa resolver estes problemas geográficos de distribuição, isto pode não ocorrer se o acesso à Internet for mínimo nas áreas rurais.

É por isto que a questão 7 pergunta se os documentos são “fáceis de conseguir”, significando que as eventuais barreiras para acessá-los não são desarrazoadamente altas. A Questão 8 pergunta se as informações são apresentadas em mais de uma linguagem, quando apropriado. Em países onde muitas línguas são faladas, os relatórios devem ser escritos em línguas suficientes para assegurar que possam ser lidos por uma alta porcentagem da população.

A **Questão 9** busca saber se o executivo faz movimentos efetivos para assegurar que os requerentes interessados saibam como acessar os documentos e possam fazê-lo com facilidade. A promoção vai além da disseminação, que é o ato passivo de tornar as informações disponíveis aos interessados, os quais então tem de tomar a iniciativa para acessá-las efetivamente.

Seção Dois: A Proposta Orçamentária do Executivo

A primeira categoria ampla de questões no *Questionário Orçamento Aberto* investiga as informações que são fornecidas com a proposta orçamentária do executivo quando de sua submissão à legislatura para consideração, bem como o modo como estas informações são apresentadas. A proposta orçamentária do executivo costuma receber mais atenção – da legislatura, da mídia e do público – do que qualquer outro documento orçamentário produzido regularmente pelo executivo. Este nível elevado de atenção torna essencial que a proposta orçamentária do executivo e a documentação orçamentária de suporte forneçam informações de forma clara e compreensiva.

A Seção Dois é dividida em cinco subcategorias. As primeiras quatro subcategorias cobrem as informações que devem ser reveladas na proposta orçamentária do executivo ou na documentação orçamentária de suporte. A quinta subcategoria lida com as informações que não precisam estar contidas nos próprios documentos orçamentários, mas que pode ser muito importante para a análise do orçamento:

- **Estimativas para o Ano-Exercício e Após** examina os tipos de estimativas de despesa, receita e dívida utilizadas na documentação orçamentária para retratar a proposta orçamentária do executivo para o ano-exercício de que se trata, bem como os pressupostos macroeconômicos que lhe dão suporte.
- **Estimativas para os Anos Anteriores ao Ano-Exercício** faz um conjunto de perguntas semelhantes para os anos anteriores ao ano-exercício. Estas informações de anos anteriores são importantes porque elas proporcionam um *benchmark* em contraste com o qual as propostas orçamentárias podem ser avaliadas. Olhando-se as tendências ao longo do tempo, por exemplo, é possível produzir idéias factíveis e sustentáveis para futuras propostas orçamentárias.
- **Compreensividade** investiga um número específico de itens que não costumam ser satisfatoriamente revelados ao público, mas que devem ser incluídos em todos os orçamentos. A apresentação oficial do orçamento pode algumas vezes falhar na captura de certas atividades fiscais, seja porque elas são contabilizadas por fora do orçamento (como, por exemplo, os fundos extra-orçamentários) ou porque os métodos contábeis utilizados no orçamento são inadequados (como, por exemplo, o uso do regime de caixa para a exposição das responsabilidades contingentes). Todavia, estes itens podem ter um grande impacto sobre a capacidade do governo em atingir suas metas fiscais e políticas. Assim, extratos específicos ou estimativas relativas a estas atividades são necessárias para informar ao público sobre a situação fiscal do governo.
- **O Orçamento Narrativo e o Monitoramento de Desempenho** exploram até que ponto governo inclui informações que ajudam a explicar o relacionamento entre as estimativas orçamentárias e as metas das políticas de governo. Estas questões são importantes para aqueles interessados em monitorar o impacto do orçamento, sobretudo em termos de produtos e resultados.

- **Informações Chave Adicionais para a Análise & Monitoramento Orçamentário** explora até que ponto estão disponíveis informações que auxiliariam na compreensão e análise da proposta orçamentária do executivo. Por exemplo, as questões perguntam se o executivo torna disponível ao público uma análise sobre a distribuição da carga fiscal, bem como um glossário dos termos usados nos documentos orçamentários..

Estrutura das Respostas às Questões

Quase todas as questões têm quatro possibilidades de resposta, além de “não aplicável/outro”. Em geral, a primeira resposta (letra “a”) é a alternativa mais positiva, espelhando a melhor prática para o conteúdo objeto da questão. A segunda alternativa (letra “b”) tem a intenção de refletir a boa prática. A alternativa “c” expressa uma prática pobre ou frágil, enquanto a quarta alternativa (letra “d”) é a mais negativa.

Para o propósito de pontuação das respostas, uma resposta “a” é pontuada como 100 por cento, “b” é pontuada como 67 por cento, “c” é pontuada como 33 por cento e “d”, 0 por cento. Respostas “e” *não aplicável/outro* não são consideradas na pontuação.

Como mencionado acima, as respostas “a” às questões têm a intenção de capturar as “melhores práticas” em termos de abertura e transparência orçamentária. Na maior parte, estas melhores práticas, no que se refere à tempestividade e conteúdo de documentos orçamentários específicos estão baseadas em *As Melhores Práticas da OCDE*. Não obstante, o questionário cobre tópicos adicionais aos documentos orçamentários e, para muitos destes tópicos, não existem padronizações de “melhores práticas”. O questionário, conseqüentemente, procura estabelecer metas razoáveis para estas áreas.

Isto posto, o questionário não está supondo que os países devam engajar-se na *vanguarda* das melhores práticas. Estas podem incluir, por exemplo, conformidade com todos os padrões apresentados pelo *Government Finance Statistics Manual 2001*, do FMI, tais como o uso do regime contábil de competência ou a manutenção de equilíbrio fiscal.

A estrutura típica das respostas às questões tem por base a alternativa “a”, indicando que “informações abrangentes” foram apresentadas e que estas informações incluem “tanto uma discussão narrativa quanto estimativas quantitativas”. Uma discussão narrativa, neste caso, tem a intenção de explicar e oferecer um contexto apropriado para as estimativas quantitativas, ao passo que as estimativas quantitativas, sob a forma de tabelas ou mapas, deveriam proporcionar detalhes adicionais à discussão narrativa. Assim, você pode escolher a alternativa “a” nas situações em que as informações que razoavelmente se espera sejam fornecidas, de fato o são.

As alternativas “b” e “c” buscam capturar aquelas situações nas quais apenas uma parte das informações é fornecida. Neste sentido, “b” deve ser considerada como uma resposta positiva, uma vez que a maior parte das informações desejadas é disponibilizada, apesar de faltarem alguns detalhes. A frase “alguns detalhes” tem a intenção de cobrir aquelas situações, por exemplo, onde a discussão narrativa não é abrangente ou as estimativas quantitativas não são suficientemente detalhadas, ou ambas. Entretanto, apesar destas deficiências, as informações divulgadas ainda fornecem uma boa noção do assunto e são suficientes para permitir que os grupos da sociedade civil possam desenvolver uma análise séria e engajar-se de forma consistente no debate orçamentário.

Diferentemente da alternativa “b”, a resposta “c” é aplicável quando “faltam detalhes importantes” nas informações fornecidas. Trata-se de uma resposta considerada negativa, porque (ao contrário de “b”) as informações fornecidas são insuficientes para que se tenha uma boa noção do assunto ou para permitir uma análise significativa. A resposta “c” é, claro, um passo acima da alternativa “d”, que é aplicável quando não são fornecidas informações.

Respostas Não-Aplicáveis

Embora as questões e as alternativas de resposta tenham sido desenhadas para serem virtualmente aplicadas a todos os países, existem ocasiões em que elas não se aplicam a circunstâncias particulares de um país. Para estas situações, a alternativa “e” *não aplicável/outra* é fornecida. Por favor, use esta alternativa com moderação e opte por ela somente após uma revisão minuciosa da aplicabilidade das outras alternativas de resposta. Para o propósito de pontuação numérica do questionário, ao ser assinalada a opção “e” *não aplicável/outra*, a questão respectiva será retirada do conjunto e desconsiderada. A equipe do IBP irá então contatar você para discutir todas as questões assinaladas como não aplicável durante o processo de verificação.

Para todas as respostas "não aplicável", por favor forneça uma breve explicação na seção “Citação e/ou comentário” de por que você acredita que as opções de resposta fornecidas não são aplicáveis ou por que outra resposta seria mais apropriada.

Respostas envolvendo Documentos Não-Disponíveis ao Público

O *Questionário Orçamento Aberto* tem a intenção de avaliar as informações disponíveis ao público. Assim, as respostas às questões devem se basear em informações publicamente disponíveis. Por favor, não responda às questões tendo por base informações a que você teve acesso especial ou por meio de contatos no executivo, de a partir de um documento que eventualmente lhe tenha sido fornecido por um parlamentar amistoso. Se nenhuma informação é disponibilizada ao público, como regra geral a alternativa a assinalar deve ser “d”.

Ademais, se um documento não é disponível ao público, então para todas as questões respectivas deve ser assinalada a alternativa “d”. Por exemplo, se a proposta orçamentária do executivo não é disponibilizada ao público assim que colocada na mesa da legislatura e só vem a ser divulgada após a sua promulgação pela legislatura, então para *todas* as questões 1-55 deve ser assinalada a alternativa “d”. Similarmente, se a Revisão Semestral não é disponibilizado ao público, então para *todas* as questões 92-95 deve ser assinalada a alternativa “d”.

Citações e Referências

Nós temos a expectativa de que o momento de divulgação dos resultados dos vários países se constitua como um evento altamente público, que atrairá uma significativa atenção crítica e estimulará um debate público global sobre o tema da transparência orçamentária. Neste sentido, nós estamos solicitando aos pesquisadores que citem as fontes de referência quando responderem às Questões 1-123 nas Seções Dois e Três do questionário. Isto se destina a ampliar o grau de confiança nos resultados por parte da mídia e de outros interessados.

Cite resumidamente a fonte ou forneça um pequeno comentário (que deve do tamanho de uma sentença ou um parágrafo, conforme convier) para cada questão. A citação ou comentário deve

referir o título e a parte do documento orçamentário de onde você retirou sua resposta, ou deve descrever as condições que o levaram a selecionar uma resposta em particular.

Por favor, conserve todas as citações e comentários o mais resumidamente possível. Em nenhum caso o comentário deve exceder o espaço máximo fornecido na caixa de comentário da versão eletrônica do questionário fornecida a você pelo IBP. Na maior parte dos casos, o tamanho máximo disponibilizado para as caixas de comentário é de 18 linhas.

Ao responder às questões que perguntam sobre a disponibilidade de certos tipos de informação, se espera que a citação envolva não mais do que uma sentença, fornecendo o título do documento orçamentário e a local dentro do documento de você retirou sua resposta (Isto pode incluir o número da página, seção, título e número de uma tabela, etc.). Por favor, assegure também a inclusão do endereço da página na Internet que contém o documento, caso ele seja postado na rede. Por favor, tenha em mente que se trata de uma iniciativa internacional e que muitos dos leitores do seu questionário podem não estar familiarizados com os detalhes do processo orçamentário em seu país, ou podem não conhecer pessoas e atores importantes na cena do orçamento. Assim, por favor esclareça os títulos dos documentos, evite ou então explique quaisquer terminologias que possam ser usadas em seu país e deixe claro para o leitor as condições especiais que podem ter influenciado a sua resposta mas das quais uma audiência internacional pode ter consciência.

- Uma pequena citação envolvendo uma referência a informações retiradas de um documento orçamentário pode ter o tamanho de uma ou duas sentenças e apresentar a seguinte aparência (Pesquisadores devem incluir o endereço de internet (URL) do documento em suas citações, se o documento for publicado na internet):

Informações identificando diferentes fontes de receitas tributárias por tipo podem ser encontradas na página 36, do Apêndice 5 da minuta do orçamento federal para o ano de 2004, intitulada “Soma das Receitas Orçamentárias Federais no ano de 2004”.

OU

As informações encontram-se na Seção 5 da mensagem de entrega que acompanha o orçamento, intitulada, “O Orçamento Consolidado do Setor Público para 2004”. A mensagem de entrega está disponível na Internet em: www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2004/mensaje/cap5.htm

- Nos casos em que os documentos orçamentários apresentam apenas informações parciais, você pode preferir fornecer uma citação que proporcione uma visão melhor ao leitor sobre por que você escolheu a alternativa “b” ou “c”. Um comentário como o seguinte poderia ser fornecido:

Informações detalhadas são fornecidas para mais de dois terços dos programas de despesas, começando na p. 34 do AF 2004 Orçamento da República. Contudo, algumas agências e entidades, como o Ministério da Agricultura, não fornecem detalhes em nível de programa para os seus orçamentos. Ao invés disso, as despesas para estas entidades são simplesmente listadas como um agregado total para o Ministério, ou como uma transferência para uma entidade pública.

OU

Informações sobre algumas, mas não todas, as despesas classificadas por categoria econômica são fornecidas no Parágrafo 2.5 da proposta orçamentária do executivo, intitulada, “O Orçamento Consolidado do Setor Público para 2004 e Projeções Orçamentárias Plurianuais”. Informações detalhadas por categoria econômica geralmente são fornecidas apenas para programas de despesas altamente relevantes de interesse de agências internacionais de cooperação.

- Se o documento em questão ou as informações não são disponíveis ao público, você pode decidir fornecer uma citação como a seguinte:

Este documento não é disponível ao público.

OU

Este documento é produzido para propósitos internos, mas não é disponibilizado ao público.

OU

A revisão da proposta orçamentária do executivo para o ano de 2004, “Orçamento Consolidado do Setor Público no Ano de 2004”, e os documentos de suporte que a acompanham (“O Orçamento de Investimentos para Empresas Públicas” e “Termos de Empréstimos”) mostra que esta informação não figura nos documentos.

- Em algumas situações, você pode desejar fornecer um *exemplo* para reforçar a credibilidade de suas respostas. Um exemplo também pode esclarecer os leitores sobre por que você selecionou uma determinada alternativa de resposta. O seu exemplo será extremamente qualificado e robustecido se tornado específico, com detalhes concretos (datas, nomes, ações) sobre o assunto que você está descrevendo:

A data final para o executivo apresentar sua proposta orçamentária à legislatura é fixada pela Lei de Administração Financeira (Lei No. 24.156). Contudo, o executivo raramente obedece este prazo. Por exemplo, durante o exercício de 2004, o executivo deveria, de acordo com a lei, ter submetido sua proposta até 30 de abril, mas não conseguiu apresentá-la antes de 26 de maio.

OU

Não existe obrigação legal estabelecendo uma data final para a apresentação do orçamento ao parlamento com antecedência ao início do ano-exercício respectivo. Isto limita as possibilidades de defesa e participação por parte da sociedade civil e do público em geral. Por exemplo, o ano-exercício orçamentário do governo termina em 30 de junho, mas para o ano-exercício de 2004, o orçamento respectivo não foi colocado na mesa para discussão antes da primeira semana de Julho. A legislatura ficou sob pressão para aprovar o documento e o debate antes de sua aprovação durou apenas de 3 a 8 de julho.

NOTA IMPORTANTE PARA AQUELES PESQUISADORES EM PAÍSES ONDE O QUESTIONÁRIO ORÇAMENTO ABERTO FOI REALIZADO EM 2008: Por favor, proporcione na seção comentário uma explanação para eventual alteração em relação à resposta do ano anterior à questão. Esta explanação pode ser bastante breve, como segue:

“A resposta selecionada demonstra uma melhora [deterioração] na performance relativamente à rodada de pesquisa de 2008”, ou

“A apresentação [ou prática] é similar àquela do período anterior, mas uma reavaliação por parte do pesquisador conduziu a uma mudança na resposta.”

Proporcionando uma breve explanação como estas acima para as mudanças nas respostas entre um período e outro irão acelerar enormemente o tempo de revisão requerido para o questionário (o staff do IBP pretende contatar os pesquisadores sobre cada mudança nas respostas entre uma e outra rodada que deixe de apresentar uma explanação).

Citações a partir de Entrevistas com Oficiais de Governo

Entrevistas com autoridades dos poderes executivo e legislativo serão necessárias para completar algumas partes do questionário.

As tabelas na Seção Um do questionário exigem que o pesquisador defina se o documento é disponível ao público, se não é produzido, ou produzido apenas para fins internos. Para poder completar estas tabelas, haverá necessidade de uma entrevista com um oficial de governo do ministério apropriado para verificar se de fato o documento é produzido apenas para fins internos ou não é produzido.

Similarmente, as Questões 69, 79, 120 e 123 exploram as informações recebidas pelos membros da legislatura. Estas questões provavelmente vão exigir uma entrevista com um legislador ou algum funcionário graduado da legislatura. Por favor, para obter as respostas a estas questões, garanta tanto a entrevista quanto o ganho de perspectiva que pode ser proporcionado ao escolher entrevistados que não pertençam ao partido do governo ou à coalizão de governo em seu país. A falha no fornecimento de informações aos partidos de oposição deve ser fundamento para baixos escores nesta série de questões e deve ser registrada na seção “Citações e/ou comentários”.

Você também pode optar por utilizar a seção de comentários para registrar eventuais situações em que partidos políticos significativos tenham sido excluídos do acesso às informações orçamentárias ou do debate sobre o orçamento (Isto pode dever-se à interdição de acesso às informações ao próprio parlamento, devido à falta de condições de justiça liberdade para garantir eleições parlamentares, ou ligar-se a outras condições, tais como recusas arbitrárias ou a cassação de registro de partido político).

A identificação dos oficiais entrevistados para fins de responder às questões fortalecerá bastante a credibilidade das suas citações no momento de apresentação da pesquisa ao público. Contudo, no questionário, não é obrigatório que você identifique pelo nome os oficiais de governo que você entrevistou (Em alguns países, não será possível obter uma entrevista gravada com um oficial de governo e eles somente concederão a entrevista na condição de que seus nomes não serão publicados).

No entanto, se possível, você deve tentar identificar os oficiais de governo entrevistados da forma mais precisa possível. Por exemplo, inclua o nome do oficial, sua titulação, o ministério ou secretaria e a data da entrevista, adicionalmente às informações pertinentes fornecidas a você durante a

entrevista (Por favor, observe que faz parte da boa prática gerar e guardar arquivos de registros para todas as suas entrevistas).

Revisão por Pares

Após você ter completado e enviado o questionário, a equipe do IBP irá revisá-lo e conversará com você sobre os pontos que eventualmente indiquem que alternativas de resposta foram escolhidas a partir de pressuposições não compatíveis com o modo como as mesmas questões foram respondidas em outros países. O questionário será então submetido a dois revisores anônimos para revisão. O uso do sistema de revisão por pares tem a intenção de aumentar a confiança por parte da mídia e de outros interessados de que os dados estão livres de possíveis distorções. O IBP buscará também os comentários do governo do país para incluir como um terceiro conjunto de comentários de revisão técnica, mediante a requisição da organização de pesquisa.

Se os documentos orçamentários no seu país não são facilmente obtidos na Internet, nós solicitamos que, se possível, você guarde um conjunto dos documentos que você utilizou para completar o questionário. Nós vamos contatar você se a revisão por pares no seu país encontrar algum problema que não consigamos resolver acessando os documentos. Conversaremos com você sobre as alternativas para solucionar a indisponibilidade de documentos, incluindo a permissão para uma visita às suas dependências para revisar os documentos, emprestando-nos os documentos pertinentes por um curto período, ou adquirindo um conjunto de documentos em nosso nome. O IBP será responsável por quaisquer custos de remessa ou custos referentes à partilha dos documentos orçamentários com os revisores (pares).

Uma vez completado o trabalho da revisão por pares, nós entraremos novamente em contato com você para conversarmos sobre eventual necessidade de reconciliação das respostas. Como parte deste processo, poderemos estar solicitando a você que redija uma argumentação adicional sobre sua opção de resposta. Nós esperamos que esta argumentação seja breve e não exceda quatro parágrafos por questão.

Orientações para as Questões 1-65

Para ser considerada “publicamente disponível” para a Pesquisa do Orçamento Aberto, uma Proposta Orçamentária do Executivo precisa ser publicada quando o Executivo a enviar para o Legislativo para consideração, ou enquanto está sendo discutida pelo Legislativo, antes de ser promulgada como lei orçamentária. A documentação orçamentária de suporte à Proposta Orçamentária do Executivo precisa ser publicada aproximadamente ao mesmo tempo em que a Proposta Orçamentária do Executivo é tornada disponível.

OBSERVAÇÃO: Enquanto a Declaração Pré-Orçamentária pode ser publicada muito próxima da data em que a Proposta Orçamentária do Executivo é disponibilizada, ela não pode constar como Documentação Orçamentária de Suporte.

Estimativas para o Ano-Exercício e Após (Questões 1-17)

As **Questões 1-6** referem-se às despesas. As três primeiras questões enfocam algumas das formas básicas de organização ou classificação para o total das despesas incluídas no orçamento: por unidade administrativa, por função e por categoria econômica.

Cada um destes sistemas de classificação tem diferentes vantagens. Por exemplo, a organização das despesas por unidade administrativa mostra qual entidade governamental (ministério, secretaria, autarquia, ou agência) terá responsabilidade por gastar os fundos e conseqüentemente também deverá prestar contas sobre a sua utilização. A classificação por função mostra as intenções ou objetivos programáticos para os quais os fundos serão usados, tais como saúde, educação ou defesa. A classificação por categoria econômica fornece informações sobre a natureza das despesas, como, por exemplo, se os fundos estão sendo usados para pagar salários, investimentos ou benefícios sociais.

Diferente da classificação por unidade administrativa, que tende a ser específica de cada país, as classificações por função e categoria econômica tem sido desenvolvidas e padronizadas por instituições internacionais³. As comparações entre países são facilitadas pela aderência a estes padrões internacionais de classificação.

Para responder “a” a estas questões, todas as despesas cobertas no orçamento teriam que ser organizadas pelos sistemas de classificação e, no caso de classificação por função ou categoria econômica, teriam que ser consistentes com os padrões internacionais. Em contraste, a alternativa “c” seria aplicável se uma parcela significativa das despesas não é classificada apropriadamente. Por exemplo, a alternativa “c” seria adequada se as despesas para algumas das principais funções (como, por exemplo, educação e saúde) são identificadas separadamente, mas permanece uma ampla parcela das despesas que não são desdobradas por função, tornando impossível a identificação com precisão de outras alocações funcionais (por exemplo, para habitação ou transporte).

A Questão 4 pergunta sobre as despesas para “programas” individuais. Não existe uma definição padrão do termo “programa” e o seu significado pode variar de país para país. Contudo, para o propósito de responder ao questionário, por favor, use o termo “programa” para referir *qualquer nível de detalhe abaixo de uma unidade administrativa, como secretaria ou ministério*. Por exemplo, o orçamento do Ministério da Saúde poderia ser desdobrado em vários subgrupos, tais como “saúde preventiva”, “hospitais” ou “administração”. Para o propósito de responder às questões, estes desdobramentos devem ser considerados como programas, ainda que possam, mas não são, ser divididos em unidades menores e mais detalhadas.

Uma observação para países francófonos: Detalhe em nível de “programa” é referido algumas vezes como *le plan comptable* ou *le plan comptable detaille* (desta forma, estes dados costumam ser codificados na base de dados de gerenciamento financeiro, seguindo o plano de contas orçamentárias, podendo assim ser organizados via classificação administrativa e funcional).

A Questão 5 pergunta se as estimativas no orçamento para a despesa agregada se estendem para pelo menos dois anos além do ano-exercício (AE), cobrindo assim um período de três anos ao menos (AE, AE+1, AE+2). Algumas vezes referido como Estrutura da Despesa para o Médio Prazo, este período de três anos é geralmente considerado como um horizonte apropriado para o orçamento e o planejamento.

³ Para uma discussão destes sistemas de classificação, veja Fundo Monetário Internacional, *Government Finance Statistics Manual 2001*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

A Questão 6 pergunta sobre o nível de detalhe que é fornecido no orçamento para estas estimativas plurianuais – isto é, se estas estimativas são fornecidas separadas por programa, de acordo com uma ou mais formas de classificação (unidade administrativa, função ou categoria econômica), ou simplesmente em nível agregado de despesas. A resposta apropriada é aquela que representa o maior nível de detalhe no qual estas estimativas plurianuais são apresentadas em sua integridade. Por exemplo, se as estimativas foram fornecidas para todas as classificações funcionais, mas apenas para alguns programas, a alternativa adequada seria “b”, categorias de despesa.

As **Questões 7-10** são concernentes às receitas. As receitas são geralmente separadas em duas categorias principais: receitas tributárias e não-tributárias. Tributos são transferências compulsórias que resultam do exercício do poder soberano pelo governo. As maiores fontes de receitas tributárias em alguns países são os tributos sobre a renda pessoal e empresarial e os tributos sobre bens e serviços, tais como o imposto sobre vendas ou o imposto sobre o valor agregado. A categoria das receitas não-tributárias, tais como as contribuições para fundos de seguridade social, podem ser consideradas tanto como receitas tributárias como não-tributárias, dependendo do tipo de abordagem⁴.

As Questões 7-8 avaliam em que grau as fontes individuais de receitas tributárias e não-tributárias são apresentadas separadamente no orçamento. Especialmente porque diferentes receitas têm diferentes características, incluindo quem suporta a carga tributária e como a arrecadação é afetada pelas condições econômicas, é importante que as estimativas de receitas sejam desagregadas e dispostas a partir de suas fontes.

As **Questões 11-13** focalizam a dívida do governo central. Em geral, o orçamento deve espelhar a dimensão total do peso da dívida do governo central no início do ano fiscal, bem como o montante de empréstimos adicionais necessários ao financiamento das despesas orçamentárias propostas, as quais não podem ser pagas com as receitas disponíveis. Adicionalmente, o orçamento deve explicitar claramente o montante de juros que é pago no serviço da dívida (As classificações da despesa por função e categoria econômica exigem que os pagamentos de juros sejam mostrados separadamente).

A Questão 13 examina as informações relativas à composição da dívida do governo – por exemplo, as taxas de juros que se aplicam a diferentes instrumentos, seu prazo de maturidade, a moeda na qual são denominados e se a dívida é interna ou externa. Todos estes fatores fornecem um indicativo do potencial de vulnerabilidade da posição da dívida do país e, em última análise, se o serviço da dívida é custeável.

As **Questões 14-15** perguntam sobre os pressupostos que sustentam as estimativas de receita e despesa no orçamento. A Questão 14 examina a compreensibilidade com que o orçamento apresenta a previsão macroeconômica, perguntando se a previsão é discutida e se os pressupostos econômicos fundamentais são destacados explicitamente. Que pressupostos econômicos são “fundamentais” pode variar em alguma medida de país para país. Por exemplo, um país que altamente dependente de receitas de petróleo ou outras *commodities* deve incluir pelo menos estimativas de crescimento do PIB, taxas de inflação, taxas de juros e índices de desemprego⁵.

⁴ Para mais detalhes sobre contribuições sociais, veja FMI *GFS Manual 2001*.

⁵ Veja Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, “Best Practices for Budget Transparency,” 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>. A OCDE aconselha que os

A Questão 15 pergunta se são fornecidas informações que mostram como as projeções orçamentárias variariam se a previsão macroeconômica no orçamento resultar ser errada. Frequentemente referida como “análise sensitiva”, estas informações são importantes para a compreensão do impacto da economia no orçamento. Uma análise sensitiva permitirá tipicamente que um analista avalie que efeito sobre o orçamento haveria se, por exemplo, o crescimento do PIB fosse um pouco mais lento ou a inflação um pouco mais alta do que o suposto pelo executivo.

As **Questões 16-17** perguntam se os impactos orçamentários das novas políticas propostas no orçamento são apresentados separadamente, de modo que possam ser distinguidas dos compromissos existentes. Isto é importante porque, em qualquer ano dado, a maioria das despesas e receitas no orçamento expressa a continuação de políticas existentes. E mais, muito da atenção durante o debate sobre o orçamento é focalizada nas propostas novas - se exigem a eliminação de um programa existente, introduzindo um programa novo, ou alterando marginalmente um programa existente. Usualmente estas propostas novas são acompanhadas por um incremento ou decréscimo nas despesas ou receitas. Assim, uma apresentação que faça distinção entre as políticas novas e as existentes é importante para a compreensão do orçamento.

Estimativas para os Anos Anteriores ao Ano-Exercício (Questões 18-34)

As **Questões 18-21**, paralelamente às questões 1-4, são concernentes à apresentação de dados das despesas para os anos anteriores ao ano-exercício.

As **Questões 22-26** avaliam a qualidade dos dados das despesas de anos anteriores. Como já observado, as informações de anos anteriores atuam como um importante *benchmark* para a análise das propostas para o ano-exercício. Geralmente, quando o orçamento é submetido, o ano anterior ao ano-exercício respectivo ainda não terminou. Assim, o executivo fornecerá estimativas do resultado antecipado para o ano anterior. A qualidade destas estimativas para o ano precedente está diretamente relacionada ao grau de atualização aplicado aos níveis originalmente promulgados, refletindo despesas reais até a data e despesas antecipadas para o restante do ano.

A Questão 23 pergunta quantos anos de dados de despesas de anos precedentes são fornecidos. Para uma adequada série histórica de dados, a OCDE recomenda pelo menos dois anos de antecedência ao ano-exercício e dois anos além do ano-exercício, proporcionando um total de pelo menos cinco anos⁶.

A Questão 25 pergunta qual é o ano mais recente para o qual os dados refletem resultados reais para todas as despesas. Se o orçamento não contiver nenhum dado de anos precedentes que reflitam resultados reais para todas as despesas, a resposta apropriada é "d", mesmo que estes dados estejam disponíveis em relatórios fora do orçamento.

A Questão 26 examina se os dados de anos anteriores são comparáveis com as estimativas para o ano-exercício. Os dados de anos precedentes devem ser comparáveis às estimativas para o ano-exercício, em termos de classificação e apresentação, para garantir que as comparações entre vários anos tenham sentido. Por exemplo, se o orçamento propõe que a responsabilidade por um

componentes da previsão a ser desdobrados incluam crescimento do PIB, a composição do crescimento do PIB, as taxas de emprego e desemprego, a conta corrente, inflação e taxas de juros (política monetária).

⁶ OCDE, “Best Practices for Budget Transparency,” 2001.

determinado programa mude de uma unidade administrativa para outra – tal como mudar a responsabilidade pelo treinamento de enfermeiras do Ministério da Saúde para o Ministério da Educação – as contas de anos precedentes precisam ser ajustadas antes que comparações entre vários anos de orçamentos administrativos possam ser feitas.

As **Questões 27-32** fazem essencialmente a mesma série de perguntas sobre informações de anos anteriores fornecidas para as receitas.

Questões 33-34 apresentam perguntas similares para a dívida do governo.

Compreensividade (Questões 35-47)

É essencial que todas as atividades governamentais que possam ter impacto sobre o orçamento – no corrente ano-exercício ou em anos futuros – sejam integralmente apresentadas à legislatura e ao público através dos documentos orçamentários. Em alguns países, por exemplo, entidades de fora do governo central (tais como corporações públicas) assumem atividades fiscais. Similarmente, atividades que podem ter um impacto significativo no orçamento (como pagamentos em atraso e obrigações contingentes) às vezes não são adequadamente capturadas pelos modos regulares de apresentar despesas, receitas e dívida.

Nestes casos, o executivo deve fornecer informações suplementares com suficiente detalhe para facilitar a análise e assegurar que o conjunto total das atividades fiscais do governo seja conhecido quando as prioridades do orçamento são debatidas. A disponibilidade de informações oportunas e detalhadas a respeito destas atividades fiscais é particularmente importante, dada que a falta de transparência e a incompetência administrativa relacionadas a tais atividades conduziu a uma drenagem enorme de orçamentos governamentais em muitos países.

Como regra geral, as informações suplementares devem incluir uma discussão narrativa que indique a finalidade da política pública, a duração e os beneficiários que se pretende atingir com estas atividades, bem como também devem ser incluídas estimativas quantitativas sempre que possível. Em algumas situações, um padrão específico das melhores ou boas práticas do *of Fiscal Transparency*, do FMI, ou de *As melhores Práticas para a Transparência Orçamentária*, da OCDE é usado na formulação das respostas. Estas melhores práticas são encontradas na alternativa de resposta “a”.

Por favor, tenha cautela com as questões desta seção caso o seu país não se envolva com as atividades listadas abaixo. Se este é o caso em seu país, então a resposta apropriada deve ser “e” *não aplicável/ outro* e uma explicação deve ser fornecida. Por exemplo, se o seu governo não apresentar informações sobre atividades *quasi*-fiscais porque não se envolve nestas atividades, então a resposta a ser assinalada para a Questão 38 deve ser “e” *não aplicável/ outro* e você deve declarar que o país não conduz atividade *quasi*-fiscais.

As **Questões 35-38** se referem amplamente às políticas fiscais do governo que ocorrem essencialmente fora do governo central.

A Questão 35 pergunta sobre os fundos extra-orçamentários. Estes fundos são mantidos tipicamente por algum tipo de receita com destino determinado e podem variar em tamanho e alcance. Em alguns países, por exemplo, programas amplos de pensões ou seguridade social podem estruturados como fundos extra-orçamentários, onde as receitas arrecadadas e os benefícios pagos

são registrados em fundo separado fora do orçamento. Em alguns casos, a separação engendrada por um fundo extra-orçamentário obedece a uma finalidade política legítima e as finanças e atividades destes fundos são bem documentadas. Em outros casos, contudo, esta estrutura é usada para ofuscação e pouco ou nada é conhecido sobre as finanças e atividades de um fundo.

As Questões 36 e 37 se referem ao tema das transferências orçamentárias para outros níveis de governo e para empresas públicas (tanto financeiras como não-financeiras), respectivamente⁷. Nestes casos, o governo central está sustentando a provisão de um bem ou serviço por uma entidade autônoma ou um diferente nível de governo. Pelo fato da atividade não estar sendo empreendida por uma unidade administrativa do governo central, é improvável que receba o mesmo nível de análise no orçamento. Conseqüentemente, uma declaração suplementar que indique explicitamente o montante e as finalidades destas transferências é importante.

A Questão 38 examina as atividades *quasi*-fiscais. O termo “atividades *quasi*-fiscais” se refere a atividades que poderiam (e em alguns casos deveriam) ser realizadas através do processo regular do orçamento, mas que não o são. Abrange um amplo espectro de atividades. Por exemplo, pode incluir uma exigência de que ao invés de se fornecer um subsídio direto através do processo de apropriação, uma instituição financeira pública forneça um subsídio indireto através de empréstimos com taxas abaixo do mercado para determinadas atividades, ou que um empreendimento forneça bens e serviços abaixo dos preços de mercado a certos indivíduos ou grupos.

O descrito acima é um exemplo de atividade *quasi*-fiscal que representa uma escolha política feita e aprovada pelo governo e a legislatura do país. Entretanto, em outras situações as atividades *quasi*-fiscais podem envolver atividades que violam ou contornam as leis orçamentárias do país. Por exemplo, elas podem envolver o contorno pelo executivo do processo legislativo regular de aprovação das despesas. Isto pode ocorrer se o executivo tiver que emitir uma ordem informal para uma entidade do governo, como um empreendimento comercial público, para que forneça ao executivo bens e serviços cujo financiamento não tenha sido autorizado pela legislatura.

Ambos os tipos de atividades *quasi*-fiscais descritos acima (seja simplesmente envolvendo escolhas políticas ou representando potenciais violações das leis orçamentárias) devem ser reveladas ao público e seu significado financeiro deve ser submetido ao escrutínio público, porque elas podem ter um impacto expressivo sobre as despesas e receitas do governo.

O FMI alude à dificuldade de identificar atividades que são às vezes ilícitas observando que “a identificação e mensuração de atividades *quasi*-fiscais é difícil e contenciosa”⁸. O FMI exige a inclusão no orçamento de Relatórios sobre Atividades *Quasi*-Fiscais que “incluam informações suficientes para permitir ao menos alguma avaliação da relevância fiscal potencial de cada uma destas atividades e, quando possível, as principais atividades *quasi*-fiscais devem ser quantificadas”. Este padrão deve ser encontrado assinalando-se a alternativa “a” para esta questão.

⁷ Uma empresa pública é uma entidade jurídica de propriedade do governo ou por ele controlada criada para produzir bens e serviços para o Mercado; também pode ser uma fonte de renda ou de outros ganhos financeiros para o governo. Veja FMI, *GFS Manual 2001*.

⁸ Para uma discussão esclarecedora sobre as atividades *quasi*-fiscais, veja Fundo Monetário Internacional, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.

A Questão 39 examina a divulgação pelo governo de informações relativas aos seus ativos financeiros e não-financeiros. Os ativos financeiros devem ser classificados pela categoria principal que reflete sua natureza e o histórico de inadimplência para cada categoria deve ser incluído.

Questão 40: A página seguinte constitui um exemplo de informação proporcionada pelos documentos orçamentários relativa a ativos não-financeiros.

Contudo, a avaliação de ativos não-financeiros é problemática em muitos países, especialmente em países que não organizam sua contabilidade pelo regime de competência (valores atualizados para o exercício). Considera-se aceitável o fornecimento, nos documentos orçamentários, de um sumário informativo com o registro dos ativos do país. É apropriado assinalar a alternativa “a” se informação substancial sobre os próprios ativos do registro financeiro é fornecida nos documentos orçamentários, mesmo que o valor dos ativos não-financeiros não seja fornecido.

Exemplo de demonstrativo de ativos não-financeiros apresentado na Proposta Orçamentária do Executivo na Nova Zelândia Demonstrativo de Previsão Financeira 2005 Nota 13

<http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2005/pdfs/befu05-gaap.pdf>

Notes to the Forecast Financial Statements

(\$ million)	2005						
	2004 Actual	Previous Budget	2005 Forecast	2006 Forecast	2007 Forecast	2008 Forecast	2009 Forecast
NOTE 13: Property, Plant and Equipment							
By Type							
Gross Carrying Value							
Land (valuation)	9,509	6,891	9,684	9,962	10,079	10,233	10,372
Properties intended for sale (valuation)	464	478	491	476	491	507	515
Buildings (valuation)	18,138	18,731	19,242	21,204	22,444	23,456	24,554
Electricity distribution network (valuation)	2,409	2,466	2,136	2,231	2,479	2,756	3,055
Electricity generation assets (valuation)	4,915	6,259	6,274	7,032	7,723	8,344	9,086
Aircraft (ex SME) (valuation)	1,149	1,367	1,594	2,880	3,415	3,567	3,703
State highways (valuation)	13,082	13,445	13,612	14,258	14,892	15,535	16,264
Specialist military equipment (valuation)	2,780	3,038	3,082	3,710	3,970	4,094	4,089
Other plant and equipment (cost)	8,402	9,805	8,836	9,813	10,578	11,260	11,982
Other assets (valuation)	5,262	5,345	5,181	5,316	5,514	5,665	5,688
Total Gross Carrying Value	66,110	67,825	70,132	76,882	81,585	85,417	89,308
Accumulated Depreciation							
Buildings	1,356	2,822	2,094	2,917	3,746	4,403	5,254
Electricity distribution network	451	386	213	313	402	494	598
Electricity generation assets	416	791	564	767	995	1,243	1,493
Aircraft (ex SME)	..	98	184	371	610	881	1,115
State highways	..	447	234	499	795	1,120	1,477
Specialist military equipment	482	671	647	838	1,052	1,299	1,570
Other plant and equipment	5,141	5,931	5,104	5,776	6,530	7,319	8,169
Other assets	324	485	298	309	327	347	368
Total Accumulated Depreciation	8,170	11,631	9,338	11,790	14,457	17,106	20,044
Net Carrying Value							
Land (valuation)	9,509	6,891	9,684	9,962	10,079	10,233	10,372
Properties intended for sale (valuation)	464	478	491	476	491	507	515
Buildings (valuation)	16,782	15,909	17,148	18,287	18,698	19,053	19,300
Electricity distribution network (valuation)	1,958	2,080	1,923	1,918	2,077	2,262	2,457
Electricity generation assets (valuation)	4,499	5,468	5,710	6,265	6,728	7,101	7,593
Aircraft (ex SME) (valuation)	1,149	1,269	1,410	2,509	2,805	2,686	2,588
State highways (valuation)	13,082	12,998	13,378	13,759	14,097	14,415	14,787
Specialist military equipment (valuation)	2,298	2,367	2,435	2,872	2,918	2,795	2,519
Other plant and equipment (cost)	3,261	3,874	3,732	4,037	4,048	3,941	3,813
Other assets (valuation)	4,938	4,860	4,883	5,007	5,187	5,318	5,320
Total Net Carrying Value	57,940	56,194	60,794	65,092	67,128	68,311	69,264
By Holding							
Freehold assets	57,357	55,810	60,429	64,751	66,810	67,993	68,946
Leasehold assets	583	384	365	341	318	318	318
Net carrying value	57,940	56,194	60,794	65,092	67,128	68,311	69,264

As **Questões 41-43** examinam os riscos fiscais que podem não transparecer na apresentação regular do orçamento.

A Questão 41 trata dos pagamentos em atraso, que surgem quando o governo assumiu um compromisso de dispêndio de recursos mas não fez o pagamento no momento devido⁹. Isto é equivalente a fazer um empréstimo, mas este tipo de obrigação muitas vezes não é registrado no

⁹ Veja seções 3.49-3.50 do FMI, *GFS Manual 2001*.

orçamento, tornando difícil avaliar inteiramente a situação financeira do governo. Além disso, a quitação deste débito afeta a disponibilidade de recursos do governo para outras atividades. Assim sendo, são importantes a discussão e a apresentação de estimativas para estes atrasados.

Por favor, tenha cuidado em responder a esta questão se os pagamentos em atraso não constituem um problema significativo no seu país. Se os pagamentos em atraso *não* representam um problema significativo em seu país, assinale por favor a alternativa “e” *não aplicável/ outro*.

As leis e os regulamentos para o gerenciamento das despesas públicas autorizam freqüentemente a ocorrência de um razoável atraso (por exemplo, 30 ou 60 dias) na rotina de pagamento de faturas devidas. As despesas em atraso que impactam uma porcentagem pequena das despesas devido a disputas contratuais não devem ser consideradas um problema significativo para a finalidade de responder à questão. Se você não está seguro de que os pagamentos em atraso representam um problema significativo em seu país, o FMI destaca freqüentemente estes temas nos relatórios *Article IV Consultation* e o Banco Mundial, nas suas *Public Expenditure Reviews*.

A Questão 42 indaga sobre as responsabilidades contingentes. Tais responsabilidades são reconhecidas pelo regime de caixa apenas quando o evento contingente ocorre e o pagamento é feito. Empréstimos garantidos pelo governo central constituem um exemplo de responsabilidade contingente. Tais garantias podem cobrir empréstimos a bancos estatais, outros empreendimentos comerciais estatais, governos subnacionais e empreendimentos privados. Sob tais garantias, o governo somente precisará honrar um pagamento se o tomador inadimplir. Assim sendo, um ponto fundamental na produção de estimativas quantitativas é a avaliação da probabilidade de que contingências ocorram.

No orçamento, de acordo com a OCDE, “[quando] exeqüível, o montante total de responsabilidades contingentes deve ser divulgado e classificado de acordo com a categoria principal que reflete sua natureza; um histórico de situações de inadimplência deve ser apresentado para cada categoria quando disponível. Nos casos em que as responsabilidades contingentes não podem ser quantificadas, elas devem ser listadas e descritas”¹⁰. Satisfazer ou exceder estes critérios é consistente com a alternativa de resposta “a”.

A Questão 43 se dirige às obrigações futuras, as quais vão gerar despesas como resultado dos compromissos do governo que, diferente das responsabilidades contingentes, não são dependentes de que um determinado evento ocorra, mas que, é virtualmente certo, ocorrerão em algum ponto futuro. Uma responsabilidade futura típica é que envolve a obrigação do governo em pagar pensões ou cobrir custos de saúde de futuros aposentados. No regime de caixa, apenas os pagamentos correntes associados a tais obrigações são reconhecidos no orçamento. Para capturar o futuro impacto orçamentário destas responsabilidades, é necessário um relatório separado.

As **Questões 44-46** se referem à temática das receitas. A Questão 44 examina as informações fornecidas no orçamento sobre o auxílio de doadores, tanto financeiras quanto em espécie. Este tipo de ingresso é considerado como receita não-tributária e as fontes de auxílio devem ser explicitamente identificadas. Em termos de ajuda em espécie, a preocupação é, primeiramente, com a provisão de bens (particularmente aqueles para os quais há mercado, o que permitiria que os bens

¹⁰ Veja seção 2.6 de OECD, “Best Practices for Budget Transparency,” 2001.

recebidos como doação fossem vendidos e assim convertidos em dinheiro) mais do que, por exemplo, com a assistência técnica sob a forma de assessores de um país que fornece auxílio.

A Questão 45 indaga sobre as despesas fiscais, que surgem como resultado de excepcionalidades ou preferências na matriz tributária. As preferências fiscais freqüentemente têm o mesmo impacto sobre as políticas públicas que os programas de despesas. A OCDE recomenda que as despesas fiscais sejam incorporadas na discussão das despesas gerais ao se analisar o orçamento. Por exemplo, incentivar uma empresa a investir mais em pesquisa por meio de isenções tributárias para tal atividade não é muito diferente de subsidiar isto diretamente pelo lado das despesas orçamentárias. Entretanto, os itens da despesa, ao exigirem uma autorização anual, provavelmente sofrem um escrutínio maior do que as isenções fiscais, que se constituem como uma característica permanente da matriz tributária.

Para uma resposta “a”, as informações sobre as despesas fiscais devem detalhar a finalidade, a duração e os beneficiários para cada situação de preferência tributária. Além disso, a questão pretende abranger não apenas a divulgação das novas despesas fiscais que estão sendo propostas durante o ano-exercício corrente, mas também a divulgação de *todas as despesas fiscais contidas na legislação fiscal*. Conseqüentemente, uma resposta “a” indicaria que há uma discussão completa de todas as despesas fiscais (não apenas das novas propostas) que afetam as receitas nos documentos orçamentários.

A Questão 46 pergunta se o orçamento identifica as “receitas pré-destinadas”, ou seja, as receitas que só podem ser usadas para uma finalidade específica. Estas informações adicionais são importantes para determinar que receitas estão efetivamente disponíveis para financiar as despesas gerais do governo e quais receitas são reservadas para propósitos específicos.

Por favor, tenha cuidado ao responder a esta questão se o seu país não opera com pré-destinação de receitas. Se *não há receitas vinculadas* ou a prática é proibida ou desqualificada por lei ou regulamento, por favor assinale “e” não aplicável.

A **Questões 47** é concernente às informações secretas ou confidenciais. Por favor, baseie sua resposta a esta questão no pressuposto de que se pretende consultar todas as despesas secretas não importa em que lugares aparecem no orçamento. (A questão não pretende referir-se exclusivamente aos gastos militares ou relativos à inteligência. Estas duas categorias apenas foram mencionadas na questão como exemplos porque elas são as duas únicas categorias de despesa para as quais informações sobre um número muito limitado de itens podem ser legitimamente retidas do público. Detalhes com relação à maioria das despesas militares devem ser divulgados ao público e todos os detalhes relacionados com as despesas militares devem ser divulgados aos legisladores apropriados e à Instituição Suprema de Auditoria.)

Assinale por favor a alternativa de resposta “d” se você não puder calcular a porcentagem das despesas secretas e forneça uma breve explicação de por que o cálculo deste percentual é difícil a partir das informações fornecidas (ou não fornecidas) nos documentos orçamentários do seu país.

O Orçamento Narrativo e o Monitoramento de Desempenho (Questões 48-55)

Esta subcategoria explora as informações adicionais que devem ser fornecidas no orçamento ou na documentação orçamentária de suporte para que os legisladores e o público possam compreender melhor as propostas no orçamento e seu esperado impacto.

As **Questões 48-49** perguntam se o orçamento inclui uma explanação explícita de como os objetivos das políticas do governo estão refletidos no orçamento, incluindo tanto uma discussão narrativa quanto estimativas quantitativas. O orçamento é o principal documento das políticas do governo, assim a conexão entre os objetivos expressos nas políticas do governo e as alocações orçamentárias no orçamento deve ser clara. O orçamento deve ser a culminância dos processos de planejamento e orçamento do governo.

Por favor, veja abaixo um exemplo de discussão dos objetivos das políticas de governo no orçamento. Este exemplo foi tirado dos documentos orçamentários produzidos em 2006 na Nova Zelândia.

Nova Zelândia – Declaração de Intenções 2006-2006 Ministério da Saúde, pp. 24-25.

[http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pages/mh/4773/\\$File/statement-of-intent-2006-09.pdf](http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pages/mh/4773/$File/statement-of-intent-2006-09.pdf)

A Estratégia de Saúde Mental

A estratégia de Saúde Mental do Governo consiste em três documentos

- *Olhando adiante: Direções estratégicas para saúde mental (1994)*
- *Avançando: O plano de saúde mental nacional para mais e serviços melhores (1997)*
- *Te Tabuhu – Melhorando a Saúde Mental 2005–2015, o Segundo Plano Neo-Zelandês de Saúde Mental e Drogadição (2005). Adicionalmente, o Projeto da Comissão de Saúde Mental para os Serviços de Saúde Mental: O que é necessário (1998) para estabelecer níveis de serviço para orientar o desenvolvimento de serviços de saúde mentais especializados.*

Te Tabuhu – Melhorando a Saúde Mental proporciona uma declaração clara das prioridades de investimento em saúde mental e drogadição para os próximos 10 anos. É baseado num conjunto de indicadores de resultado e em 10 desafios principais que o Governo espera que sejam o futuro foco da política e da provisão de serviços em saúde mental e drogadição. Existem fortes vínculos e conexões através de todos os desafios principais e são necessários progressos em todos os 10, com melhorias nos resultados nas ocorrências de pessoas afetadas por doença mental. Os 10 desafios principais são:

- *promoção e prevenção*
- *construindo serviços de saúde mental*
- *responsividade*
- *equipe de trabalho e cultura de recuperação*
- *saúde mental Maori*
- *atenção primária à saúde*
- *drogadição*
- *mecanismos de financiamento à recuperação*
- *transparência e confiança*
- *trabalhar em conjunto.*

O Ministério, Comitês Distritais de Saúde e parceiros setoriais estão desenvolvendo conjuntamente um plano de ação para implementar o Te Tabubu – Melhorando a Saúde Mental.

Por que estamos fazendo isto – uma abordagem custo-benefício

Os impactos mundiais das doenças mentais e da drogadição são profundos. As doenças mentais respondem por 15 por cento do total de doenças no mundo desenvolvido, com a depressão tendendo a fixar-se como a segunda causa principal de incapacidade no mundo ao redor de 2020, de acordo com a Organização Mundial da Saúde. Na Nova Zelândia, desde algum tempo, estima-se que 20% da população sofra de doenças mentais e/ou problemas de drogadição, sendo 3 por cento severamente afetados.

A saúde mental é uma prioridade da área de saúde pra o Governo, como refletido na Estratégia de Saúde da Nova Zelândia e na Estratégia da Nova Zelândia para a Incapacidade. O gasto do Governo em saúde mental foi de \$938 milhões (excluindo IVA) em 2005/06.

A estratégia de saúde mental do Governo tem um potencial significativo para contribuir na redução de desigualdades. Adicionalmente, o plano de ação inclui a estrutura de combate às desigualdades do Ministério da Saúde. Ações específicas serão desenvolvidas para contemplar a saúde mental Maori e melhorar a responsividade em saúde mental para grupos específicos da população. O esquema de resultados e os desafios principais identificados no Te Tabubu – Melhorando a Saúde Mental devem resultar em serviços de saúde mental e drogadição mais efetivos e eficientes. Serviços mais efetivos e eficiente devem, por sua vez, resultar em redução de desigualdades.

O que o Ministério pretende fazer durante 2006/07

O Ministério tem um papel de direção em relação à Estratégia de Saúde Mental do Governo. O Ministério trabalhará com os Comitês Distritais de Saúde e outros parceiros para agir no sentido de contemplar os desafios principais no Te Tabubu – Melhorando a Saúde Mental e melhorar a saúde mental. O Ministério e os Comitês Distritais de Saúde serão responsáveis pela gestão da implementação do plano de ação para o Te Tabubu – Melhorando a Saúde Mental. Assim sendo, o Ministério conduzirá algumas ações específicas:

2006/07 produtos específicos do Ministério

Até 30 de Junho de 2007, o Ministério irá:

- produzir uma estrutura atualizada de serviços para de crianças e jovens em saúde mental, alcoolismo e outras problemas de drogadição, considerando o espectro de intervenções incluindo serviços de saúde primários, secundários e terciários.*
- produzir uma proposta com opções de políticas à consideração do Governo para a revogação ou emenda da Lei sobre Alcoolismo e Drogadição, de 1966. A proposta revisará a arcabouço regulatório atual para os serviços em drogadição compulsiva, o lugar da Lei sobre Alcoolismo e Drogadição de 1966 neste arcabouço, bem como a sua efetividade, a sua consistência com outras políticas de governo e os problemas atuais apresentados por este arcabouço. Serão descritas as abordagens internacionais nesta área, sua efetividade e sua adequação em relação à política adotada na Nova Zelândia, identificando opções de políticas para enfrentar temas do arcabouço regulatório atual e estimando as implicações de futuros programas de trabalho propostos para as opções identificadas*
- completar o desenvolvimento da estrutura nacional de indicadores chave de desempenho (a estrutura ICD [KPI – Key Performance Indicators]) para uso nos serviços de saúde mental na Nova Zelândia. A estrutura ICD criará uma melhoria na prestação de contas em nível de sistema, buscando progressos face às prioridades nacionais, possibilitando a aferição comparativa [benchmarking] entre os serviços de saúde mental, e proporcionando uma ferramenta para guiar a melhoria da qualidade dos serviços em nível local.*

- *completar o desenvolvimento de uma estrutura jurídica revisada e de um plano de execução para a estrutura. Um arcabouço jurídico revisado contemplará os hiatos dos serviços, a provisão de serviços judiciais em ambientes de internação, as capacidades futuras e as necessidades de capacitação, bem como os temas relacionados com os crescentes números no sistema de justiça penal.*

- *produzir o Relatório Annual do Gabinete do Diretor de Saúde Mental. Esta é uma forma chave de tornar as funções estatutárias mais transparentes, de melhorar a administração da Lei através da contextualização das funções estatutárias setoriais em relação às outras ações em saúde mental do Ministério.*

As **Questões 50-55** examinam os dados não-financeiros e os indicadores de desempenho associados às propostas orçamentárias.

Questão 50: os dados não-financeiros básicos devem espelhar as informações diretamente relacionadas com as despesas – por exemplo, em educação, dados não-financeiros poderiam incluir o número de escolas, de professores e de alunos; para um programa de seguridade social, os dados poderiam refletir o número de beneficiários. Basicamente, o orçamento deve mostrar não apenas a quantidade de dinheiro que está sendo gasta no programa, mas também outras informações necessárias para a análise, tais como o número de seus beneficiários ou o número de pessoas empregadas para prover o serviço.

As Questões 52-54 examinam os indicadores de desempenho que são usados para mensurar o progresso em direção aos objetivos das políticas (em em alguns países, os objetivos das políticas são estabelecidos na forma de metas específicas de desempenho). Por favor, veja a tabela a seguir para um exemplo de indicadores de desempenho e metas de desempenho tirado de documentos orçamentários produzidos na África do Sul.

África do Sul – Estimativas de Despesas Nacionais – Voto de Trabalho #16 – page 308.

<http://www.treasury.gov.za/documents/budget/2007/ene/16%20labour.pdf>

Selected medium-term output targets

Service Delivery

Measurable objective: Ensure the effective and efficient implementation of legislation, standards, guidelines and policies in an integrated manner through the provision of inspection and enforcement services, employment and skills development services, and labour market information and statistical services.

Subprogramme	Output	Measure/Indicator	Target
Management Support Services	Decentralisation of functions and delegation of authority to provincial offices and labour centres	Phase 2 integrated business strategy rolled out	April 2007
Employment Services	A single, improved and integrated employment services system is rolled out to ensure improved access to employment services	Phase 1 implemented Phase 2 developed and implemented Number of unemployed people trained and placed Percentage of trainees who receive accredited training Placement rate for accredited trainees	By April 2007 By March 2008 90 000 unemployed people trained 26% of trainees accredited 70% of accredited trainees placed
Inspection and Enforcement Services	Employment equity implementation and enforcement mechanisms Monitoring of compliance with labour legislation	Director-general review system implemented, targeting critical sectors for substantive compliance Turnaround time for employment equity designated employers to be inspected for procedural compliance following a complaint Compliance award system implemented Inspection and enforcement strategy implemented	By March 2008 Within 90 days By March 2008 By April 2008
Labour Market Information and Statistics	Labour market information and statistics: collected, collated, analysed and disseminated to various stakeholders	Frequency of trend analysis, including performance review reports Job placement verification, including impact assessment study	Quarterly reports By March 2008
Occupational Health and Safety	Integration of occupational health and safety and compensation competencies across government	Institutional framework for integration of occupational health and safety competencies finalised Legislation promulgated and act implemented	By March 2008 By March 2008

A **Questão 55** pergunta se o orçamento destaca as políticas, tanto novas quanto já existentes, que beneficiam os segmentos mais pobres da sociedade. Esta questão pretende avaliar somente aqueles programas diretamente voltados para as necessidades imediatas dos pobres, tais como auxílio monetário ou moradia, e não indiretamente (por exemplo, através do fortalecimento da defesa nacional). Estas informações são de particular relevância para aqueles que procuram reforçar o compromisso do governo com o combate à pobreza.

Informações Chave Adicionais para a Análise & Monitoramento Orçamentário (Questões 56-66)

A intenção das questões nesta seção é explorar a disponibilidade geral de informações ao público que possam ser úteis para a análise do orçamento, ou necessárias para monitorá-lo uma vez adotado.

Observe, por favor, que ao contrário das questões precedentes 1-55, as questões nesta seção perguntam sobre informações que são geralmente disponíveis ao público. As informações para responder às questões 56-66 nesta subseção não necessitam ser incluídas na proposta orçamentária ou nos documentos orçamentários de suporte, mas podem ser encontradas em outros documentos publicados pelo executivo.

As **Questões 56-57** enfocam as receitas. A questão 56 indaga se informações alíquotas tributárias e outras taxas são fornecidas ao público. Por favor, note que a resposta “a” ou “b” somente deve ser escolhida se o público está habilitado a obter informações sobre tributos, taxas, bônus de incentivo, direitos sobre patentes e outros pagamentos associados com projetos comerciais envolvendo o setor

privado. Isto é especialmente relevante para países cujos governos são pesadamente dependentes de receitas provenientes de indústrias extrativas, tais como petróleo, gás ou mineração.

A questão 57 olha para a carga tributária, perguntando se uma análise da distribuição da carga fiscal entre os diferentes segmentos sociais (tipicamente ordenados por classe de renda) é fornecida. Materiais sobre alíquotas tributárias, programação tributária e carga fiscal algumas vezes não são incluídos nos documentos orçamentários, mas são preferencialmente fornecidos pela autoridade fiscal em documentos separados que não são necessariamente associados com o orçamento. Por favor, responda estas questões a partir do pressuposto de que as informações podem ser disponibilizadas de qualquer fonte provida pelo executivo.

A tabela abaixo proporciona um exemplo de análise de carga tributária obtida de documentos orçamentários produzidos no Reino Unido. Este exemplo mostra uma tabela, acompanhada de texto explanatório. O texto explanatório mostrado abaixo é um excerto de uma longa narrativa explanando a análise. Para ler a narrativa integral contemplada nos documentos orçamentários, por favor veja aqui: http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/income-tax-intro.pdf

Reino Unido – Renda e Alfândegas, Estatísticas de Imposto de Renda e distribuição

Tabela 2.5: http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-5.pdf

2.5 Income tax liabilities, by Income Range

2004-05 ¹														
Range of total income (lower limit)	Starting rate (2) taxpayers		"Savers" rate (3) taxpayers		Basic rate (4) taxpayers		Higher rate (5) taxpayers		All taxpayers	Liability before Tax Reductions ^a	Liability after Tax Reductions ^b	Total income of taxpayers	Average rate of tax	Average amount of Tax
	£	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number						
4,745	319	4	26	-	-	-	-	-	345	4	4	1,680	0.2	11
5,000	2,240	231	111	19	619	175	-	-	2,970	424	424	18,800	2.3	143
7,500	687	82	171	59	2,620	1,530	-	-	3,370	1,680	1,680	29,400	6.7	487
10,000	49	26	273	253	6,780	7,520	-	-	6,090	7,800	7,610	75,700	10.0	1,250
15,000	49	57	126	181	4,710	11,000	-	-	4,880	11,300	11,100	84,700	13.1	2,280
20,000	28	54	48	115	6,910	22,800	-	-	5,980	22,800	22,700	146,000	15.5	3,790
30,000	15	44	25	77	2,170	12,300	1,480	12,300	3,690	24,700	24,800	137,000	18.0	6,890
50,000	..	..	..	..	2	10	1,220	21,100	1,230	21,100	21,100	81,100	26.0	17,200
100,000	..	..	..	..	..	..	284	11,900	284	11,900	11,900	37,700	31.5	41,900
200,000	..	..	..	..	..	..	84	8,400	84	8,400	8,380	24,500	34.3	100,000
500,000	..	..	..	..	..	..	15	3,610	15	3,610	3,600	10,200	35.4	240,000
1,000,000	..	..	..	..	..	..	5	3,870	5	3,870	3,870	11,400	34.0	732,000
All Ranges	3,290	497	780	706	21,800	55,200	3,080	81,200	28,900	118,000	117,000	658,000	17.8	4,040

Estatísticas de Imposto de Renda e Distribuições **Uma nota introdutória**

1. Esta seção provê informações sobre as obrigações de contribuintes individuais com o imposto de renda no Reino Unido e o modo pelo qual o imposto de renda é coletado pela Secretaria de Receitas e Alfândega.

B – Obrigações para com o Imposto de Renda

2. Os indivíduos podem receber muitos tipos diferentes de renda mas nem todas as espécies de renda são taxáveis. As principais espécies de renda sobre as quais impostos podem ser pagáveis são as rendas de emprego, os lucros de um

negócio, pensões pessoais ou profissionais, juros de bancos e organizações financeiras, dividendos de ações e rendas de propriedades. Paga-se imposto sobre alguns benefícios de seguridade social, tais como pensões de aposentadoria do Estado, pensões por morte, auxílio-desemprego e benefícios por incapacidade – mas não sobre outros, como créditos tributários ou créditos de pensão, bem como o salário família [child benefit]. Não se paga imposto sobre rendimentos recebidos de certos produtos de Poupança Nacionais tais como certificados de Poupança Nacionais, Planos de Equidade Pessoal ou Cadernetas de Poupança.

3. A renda tributável de um indivíduo é calculada juntando e somando todas suas fontes de renda passíveis de tributação e então subtraindo todos os benefícios e isenções que estiverem disponíveis na taxa marginal do contribuinte. Cada indivíduo tem direito a um benefício pessoal. Outros benefícios estão disponíveis para pessoas cegas e pessoas idosas. A tabela TA.1 fornece os níveis de benefícios pessoais.

4. O crédito de imposto sobre o trabalho [Working Tax Credit] (CIT) e o crédito de imposto por dependente (CIC) foram introduzidos em abril 2003 e são projetados “complementar” o salário das famílias de rendas baixas ou moderadas. A elegibilidade depende das circunstâncias das famílias. As famílias com crianças abaixo de 16 anos (ou 18, se estão com educação em tempo integral) são elegíveis para o CIC. As famílias com pelo menos um adulto que trabalha 30 horas por a semana (ou 16 horas por a semana, se tiverem crianças ou forem portadores de deficiência) são elegíveis para CIT. A quantidade de CIT e de CIC que uma família recebe dependerá de sua renda.

5. O sistema tributário permite muitos tipos diferentes de benefícios. Alguns benefícios tributários estão disponíveis para contribuições a fundos de pensão pessoais ou profissionais. As tabelas 1.5 e B.1 mostram o custo estimado de muitos das isenções e benefícios.

6. Quando todos os benefícios e isenções elegíveis foram deduzidos da renda tributável, o imposto é calculado aplicando-se as taxas apropriadas de imposto de renda. A tabela TA.2 dá detalhes das taxas de imposto da renda aplicáveis em anos recentes.

De 1994-95 o benefício a casais e os benefícios relacionados, bem como a isenção de imposto sobre juros hipotecários passaram a ser concedidos não mais como uma dedução da renda tributável, mas, onde ainda disponíveis, eles representam um montante de imposto que é deduzido do imposto devido pelo indivíduo. O benefício ao casal é concedido ao marido em primeira instância, quando o casamento ocorreu antes de 5 dezembro 2005. Para aquelas que casaram ou constituíram uma união civil após essa data, é disponibilizado ao cônjuge com renda maior.

O benefício a casais é composto de duas partes: um montante mínimo e um segundo, que depende da idade. O montante mínimo será sempre devido, independente da renda. O segundo montante, dependente da idade, reduz-se se a renda do requerente exceder um determinado limite. O montante do benefício a casais dependente da idade reduzir-se-á na proporção de £1 para cada £2 da renda do requerente situada acima deste limite.

As **Questões 58-59** atentam para as condicionalidades associadas à ajuda de doadores, seja de instituições financeiras internacionais ou de organismos bilaterais. Em alguns países, tal assistência compreende uma parte significativa das receitas totais. Todas as condições associadas com estes fundos podem, conseqüentemente, ter um impacto significativo sobre o teor do orçamento. Alguns fundos podem estar disponíveis, por exemplo, somente para um projeto específico. Outros fundos podem ser condicionados ao alcance de certos objetivos macroeconômicos pelo governo, tal como a redução do déficit. O montante do auxílio de doadores e a natureza de *algumas e todas* as condicionalidades associadas com a ajuda deve ser disponibilizado ao público e explicado em detalhe. Para o propósito de responder à questão, o próprio executivo não necessita divulgar as informações, mas pode autorizar que o Banco Mundial ou o FMI a divulgá-las em seu nome.

Se você tem ciência de que os documentos que contêm condicionalidades estão sendo ocultados do público, tal como as cartas de intenção do FMI, por favor mencione isto na seção de comentários. Isto deve ser base para uma resposta “c”, se pelo menos alguma outra informação for disponibilizada. Similarmente, se o governo solicitar que o Banco Mundial redija ‘informação sensível’ da *Estratégia de Assistência do País*, isto dá base para uma resposta “c”. Por favor, marque “e” *não aplicável* se o seu país não recebe auxílio de IFIs ou bancos regionais de desenvolvimento.

Para o propósito de responder à Questão 58 sobre condicionalidades de IFIs, por favor tenha em conta que isto pressupõe a divulgação de condicionalidades que emergem do apoio do FMI, Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, tais como o *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*, o *Asian Development Bank (ADB)* e o *Inter-American Development Bank (IADB)*. Se você levar em consideração também a União Europeia ou bancos regionais de desenvolvimento quando responder à questão, por favor indique isto na seção de comentários.

Se você necessitar de auxílio ou orientação sobre documentos que potencialmente estariam sendo retidos em seu país, considere a possibilidade de consultar o representante para a sua região no *Bank Information Center*, uma organização não-governamental especializada em monitorar o acesso a informações produzidas pelo Banco Mundial, FMI e bancos regionais de desenvolvimento. Seus detalhes para contato podem ser encontrados na Internet em: <http://www.bicusa.org/bicusa/index.php>

As **Questões 60-63** examinam as maneiras que podem tornar o orçamento mais acessível a uma população maior. Por exemplo, a questão 60 pergunta se um resumo do orçamento é fornecido. Um sumário executivo é importante porque os orçamentos tendem a ser documentos longos e complicados. Um bom sumário pode ajudar a amarrar juntos todos os temas principais em um único lugar. Em alguns países, este resumo é apresentado sob a forma de um discurso sobre o orçamento proferido pelo ministro. Para os fins da Pesquisa do Orçamento Aberto, o sumário orçamentário é considerado publicamente disponível se for publicado antes ou durante a discussão da Proposta Orçamentária Executiva pelo Legislativo, ou seja, antes do orçamento proposto ser aprovado.

A Questão 61 pergunta se o orçamento tem sido popularizado sob a forma de um “orçamento cidadão”. Um orçamento cidadão pode assumir muitas formas, mas a sua característica distintiva é ser projetado para alcançar e ser compreendido por uma parcela da população tão ampla quanto possível. Se o Orçamento Cidadão for uma versão simplificada da Proposta Orçamentária Executiva, então ele será considerado publicamente disponível se for publicado ao mesmo tempo em que a Proposta Orçamentária Executiva. Se o Orçamento Cidadão for uma versão simplificada do Orçamento Promulgado, então ele será considerado publicamente disponível se for publicado ao mesmo tempo em que o Orçamento Promulgado.

A Questões 62 pergunta se a documentação orçamentária tenta desmistificar a linguagem e o processo do orçamento através da inclusão de definições não-técnicas dos termos orçamentários (por exemplo, num glossário).

A Questão 63 pergunta sobre a existência em lei do direito a acessar informações do governo, incluindo as informações orçamentárias. As alternativas de resposta disponíveis para esta questão reconhecem que mesmo um direito estando codificado em lei, nem sempre é possível exercer este direito na prática. Assim sendo, a resposta “a” deve ser escolhida somente se o direito estiver inscrito em lei e for possível obter informações de forma rotineira na prática. Há um conjunto de

fatores que podem dificultar a possibilidade dos cidadãos obterem acesso a informações na prática mesmo que uma lei tenha sido adotada. Por exemplo, uma dificuldade pode residir na falta de arranjos institucionais internamente ao executivo para efetivamente fornecer as informações, outra pode ser a cobrança de taxas elevadas para se pedir informações, ou ainda ou as exceções excessivamente largas na lei a respeito do tipo de informação disponível para a divulgação pública. São fatores que na prática podem minar a possibilidade de acesso às informações. Estes fatores constituem razões para responder “b” ou “c”, dependendo da quantidade de informações que está disponível na prática.

Se o direito ao acesso a informações existe na Constituição, mas nenhuma legislação complementar foi adotada para a sua implementação, tornando impossível o acesso à informação na prática, por favor assinale a alternativa de resposta “c” e registre isto na seção de comentários. Por favor, marque “d” se a lei existe, mas não inclui o direito de acesso às informações orçamentárias, ou se nenhuma lei foi adotada.

As **Questões 64-65** indagam sobre a habilidade do público em obter na prática dados altamente desagregados que seriam úteis para o monitoramento de atividades ou projetos específicos, por exemplo, através do rastreamento de despesas.

A Questão 64 pergunta sobre informações das despesas “num formato mais elevado de desagregação”. Recorde-se de que a Questão 4 perguntava sobre a disponibilidade de informações nos documentos orçamentários sobre despesas em nível de “programas”, referindo-se a todo o nível de detalhe abaixo de uma unidade administrativa, tal como uma secretaria ou ministério.

No caso da questão 64, o “formato mais elevado de desagregação” das informações financeiras sobre as despesas sobre o qual se pergunta se refere à disponibilidade ao público de informações ainda mais detalhadas do que o detalhamento em nível de programa. Por exemplo, o orçamento do Ministério da Saúde pode ser dividido em vários “programas” como “hospitais”, “atenção primária à saúde” ou “administração”. A Questão 64 pergunta se é possível obter na prática informações ainda mais detalhadas sobre o programa intitulado “hospitais”. Estes detalhes podem incluir, por exemplo, a lista de todos os hospitais sendo financiados e o total de recursos que cada um vai receber. Este nível de detalhe geralmente não é fornecido nos documentos orçamentários do país e freqüentemente necessita ser requisitado junto a um ministério ou agência.

A Questão 65 pergunta sobre a habilitação do público para obter informações não-financeiras detalhadas relativamente a programas ou projetos específicos que possam ser úteis para o monitoramento e o rastreamento das despesas. Estas informações podem, por exemplo, incluir dados sobre o número de pessoas empregadas num programa, ou o número de beneficiários que um programa atende numa área geográfica específica.

Seção Três: O Processo Orçamentário

A segunda categoria ampla de questões no *Questionário Orçamento Aberto* atenta para as quatro fases do processo orçamentário. As primeiras duas fases – formulação e aprovação – ocorrem antes que o orçamento seja promulgado. É durante estas fases que as prioridades do orçamento estão sendo definidas e, assim, o formato do orçamento ainda está aberto à influência da sociedade civil. As outras duas fases – execução e monitoramento, relatórios finais e de auditoria – ocorrem após o orçamento ter sido promulgado. Estas últimas fases são importantes porque informações chave são produzidas, mostrando até que ponto os acordos feitos durante a montagem do orçamento estão sendo seguidos e os serviços desejados sendo executados como planejado. Esta informação ajuda a informar o debate sobre os orçamentos futuros.

A Seção Três é dividida em quatro subcategorias:

- **A Formulação do Orçamento pelo Executivo** é dominada pela preparação do orçamento pelo executivo. O processo de preparação do orçamento é tipicamente um exercício bastante fechado. Um processo fechado de formulação é menos preocupante se a legislatura tiver o tempo e a autoridade suficientes para debater e alterar o orçamento antes que seja submetido. Num processo orçamentário em que os poderes da legislatura são limitados, todavia, é desejável que o executivo se comunique com a legislatura e o público durante o estágio de formulação, organizando, por exemplo, consultas ou divulgando uma declaração pré-orçamentaria.
- **A Aprovação do Orçamento pelo Legislativo** examina a apreciação e promulgação do orçamento pela legislatura. Em alguns países, isto representa a primeira oportunidade do público para conhecer o documento e assim sinaliza uma oportunidade importante para o debate público sobre o orçamento. As audiências públicas por comitês legislativos são um meio importante para examinar o orçamento e trazer à luz temas chave.
- **A Implementação do Orçamento pelo Executivo** examina os relatórios produzidos durante o andamento do ano-exercício sobre a implementação do orçamento. Adicionalmente aos relatórios regulares de monitoramento, o executivo deve também divulgar uma Revisão Semestral avaliando a evolução da economia e do orçamento, definindo ajustes ao orçamento original e fornecendo estimativas atualizadas para as despesas e receitas.
- **O Relatório de Final de Ano do Executivo e a Instituição Suprema de Auditoria** examina a prestação de contas que ocorre após o encerramento do ano-exercício. Particularmente, é perguntado sobre os relatórios produzidos pelo executivo avaliando seu desempenho orçamentário em comparação com o orçamento original, bem como os relatórios da Instituição Suprema de Auditoria.

A menos que especificado de outra maneira, as questões são concernentes a como os vários aspectos do processo orçamentário são conduzidos na prática, de preferência a que atividades são exigidas legalmente. Além disso, o mais recente ciclo orçamentário aplicável deve ser usado para o propósito de responder a estas questões (veja o quadro na página 5). As instruções relativas a

citações e entrevistas com oficiais de governo descritas na Seção Dois deste *Guia* são igualmente aplicáveis às questões nesta seção.

Orientações para as Questões 67-122

A Formulação do Orçamento pelo Executivo (Questões 66-73)

As **Questões 66-67** determinam até que ponto o executivo é aberto sobre, e adota prazos para, a apresentação de sua proposta orçamentária à legislatura. A Questão 67 trata de um requisito básico de abertura, qual seja o anúncio com antecedência da data de divulgação do orçamento¹¹. Uma maior antecedência permite à legislatura e aos outros que monitoram o processo do orçamento se prepararem para o debate orçamentário.

Para o propósito de responder à questão 66, se a divulgação mais recente do orçamento ocorreu mais tarde do que o costume como resultado de um evento particular, como uma eleição, por favor responda à questão usando um ano mais normal como base para a sua resposta.

A Questão 67 pergunta sobre o calendário *interno* do executivo para a preparação do orçamento. Tal calendário é particularmente importante para a administração pelo próprio executivo do processo de preparação do orçamento, para assegurar que os olhares de diferentes ministérios e secretarias sejam levados em consideração. A questão pergunta se um calendário interno é divulgado ao público, de acordo com o tema orçamentos abertos do questionário.

As **Questões 69-70** examinam as práticas do executivo relativamente às consultas durante a formulação de sua proposta orçamentária. As consultas envolvem presumivelmente tanto temas fiscais amplos (como o tamanho do déficit) como prioridades das políticas (como as alocações para diferentes setores).

A Questão 69 indaga se o executivo procura as opiniões de amplos setores da legislatura. A questão procura capturar o leque de diferentes opiniões buscadas pelo executivo e assim, para o propósito de responder à questão, as consultas podem ser tanto públicas como privadas, formais ou informais. A resposta “a” é a apropriada somente se o executivo se encontra com membros dos partidos minoritários, assim como com os de seu próprio partido. A resposta “b” é a apropriada se o executivo consulta um grupo mais seletivo de legisladores chave, como líderes parlamentares ou presidentes de comissões e membros graduados; este grupo pode incluir alguns legisladores de partidos minoritários. A resposta “c” seria a apropriada se o executivo se encontra informalmente com seletos legisladores do próprio partido do executivo.

A Questão 70 examina se o executivo assegura anualmente consultas regulares ao público durante o processo de formulação. Para o propósito de responder a esta questão, os membros do público podem incluir cidadãos particulares, acadêmicos e membros de institutos de pesquisa públicos ou privados (se o tipo de pesquisa que produzem é substantivamente livre de controle ou interferência

¹¹ Observe que o anúncio de um dia específico é preferível, mas o anúncio “antes de” uma data ou “a semana da divulgação” é suficiente para responder positivamente à questão. Por exemplo, a lei pode estabelecer que o orçamento deve ser divulgado “antes de” primeiro de fevereiro ou “durante a primeira semana de fevereiro”. Qualquer uma destas formulações é suficiente para uma resposta “a”.

governamental), bem como representantes de organizações da sociedade civil, organizações comunitárias de base, sindicatos, igrejas ou organizações religiosas, ou outros tipos de organização.

A intenção da questão é verificar se as consultas que o executivo pode garantir são consultas regulares que ocorrem *anualmente* para contribuir com sua manufatura das prioridades orçamentárias em sua proposta orçamentária. Conseqüentemente, por favor não responda a esta questão com base em consultas que podem ser asseguradas cada três ou cinco anos como parte do desenvolvimento de uma Estratégia de Redução da Pobreza ou Plano Nacional de Desenvolvimento. Tais consultas são, com certeza, muito importantes. Contudo, nós acreditamos que deveria existir adicionalmente também a oportunidade para o público engajar-se anualmente em discussões sobre as prioridades do orçamento para o próximo ano-exercício.

Se o seu país assegurou consultas sobre uma Estratégia de Redução da Pobreza ou Plano Nacional de Desenvolvimento durante o período de formulação do orçamento para o ano-exercício que você está examinando, por favor mencione isto na seção de comentários.

As **Questões 71-73** cobrem a divulgação pelo executivo de um relatório ou declaração pré-orçamento. A Declaração Pré-Orçamentaria encoraja o debate sobre o orçamento e de como ele afeta a economia. Idealmente, o documento pré-orçamento expressa a culminância da fase de planejamento estratégico do processo orçamentário, onde o executivo, em linhas gerais, combina os objetivos das políticas com os recursos disponíveis sob a estrutura fiscal do orçamento, antes que as decisões detalhando o financiamento dos programas sejam tomadas¹². Cria também expectativas apropriadas para o próprio orçamento, o que é particularmente importante quando a submissão do orçamento ocorre perto do começo do ano fiscal e o tempo para o debate é conseqüentemente limitado.

A OCDE afirma que a melhor prática nesta área requer que o executivo apresente sua declaração pré-orçamentaria pelo menos um mês antes de submeter a proposta orçamentária à legislatura. O próprio orçamento, de acordo com a OCDE, deve ser apresentado à legislatura pelo menos três meses antes do início do exercício fiscal respectivo. Para ser considerado um documento publicamente disponível para a Pesquisa do Orçamento Aberto, a declaração pré-orçamentaria deve ser publicada ao menos um mês antes da Proposta Orçamentária do Executivo. Assim, uma declaração pré-orçamentaria deve ser publicada com no mínimo quatro meses de antecedência em relação ao início do ano fiscal.

A Questão 72 se dirige ao conteúdo apropriado da declaração pré-orçamentaria. Ela deve incluir uma argumentação sobre os planos fiscal e econômico do governo para o próximo ano-exercício e para pelo menos mais dois exercícios seguintes. Em termos de parâmetros macroeconômicos, a declaração pré-orçamentaria deve apresentar todos os pressupostos econômicos chave, tal como a taxa de crescimento projetada para o PIB, as taxas de emprego e desemprego, a conta corrente e as taxas de inflação e juros. Também devem ser destacados pelo menos os níveis agregados de receita, despesa, déficit ou superávit, e dívida.

¹² O planejamento estratégico é seguidamente associado com um sistema de despesas de médio prazo, que busca vincular políticas, planejamento e orçamento. Veja *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, 1998.

A Questão 73 examina em que medida a declaração pré-orçamentaria vai além do fornecimento dos agregados fiscais totais e inclui uma discussão das prioridades das políticas do executivo. Embora seja improvável que uma declaração pré-orçamentaria inclua propostas programáticas detalhadas, ela pode incluir uma discussão das prioridades políticas mais amplas, particularmente no lado das despesas (às vezes pode ser imprudente antecipar informações sobre propostas para as receitas). A discussão pode ser organizada por setor ou por unidade administrativa.

A Aprovação do Orçamento pelo Legislativo (Questões 74-81)

A **Questão 74** se refere ao cronograma do executivo para submissão à legislatura de sua proposta orçamentária. A OCDE recomenda que o orçamento do executivo seja submetido à legislatura com suficiente adiantamento para permitir uma análise apropriada pela legislatura, ou pelo menos três meses antes do início do ano-exercício. (Nota: se a submissão mais recente do orçamento à legislatura ocorreu mais tarde do que de costume, como resultado de um evento particular, como uma eleição, por favor use um ano mais normal como base para responder à questão.)

As **Questões 75-78** revisam as práticas da legislatura no que se refere à organização de audiências sobre vários aspectos do orçamento. As questões centram o foco nas audiências em comitês, porque eles são caracteristicamente mais substantivos do que os debates envolvendo o conjunto da legislatura. As audiências podem ser consideradas públicas se membros da imprensa e do público têm livre acesso a elas, ou se as audiências são transmitidas por meios facilmente acessíveis à maioria da população, como rádio ou televisão. Por favor, assinale a alternativa “d” para estas questões se as audiências são realizadas mas não preenchem nenhuma destas duas condições.

Para o propósito de responder a estas questões, os membros do executivo podem incluir o presidente ou dirigentes do banco central. Como membros do público convidados a se pronunciar em tais audiências podem ser incluídos quaisquer indivíduos, organizações ou associações independentes do governo nacional (Por favor, veja a orientação para a questão 70 para detalhes adicionais relativamente à definição de “o público”).

A Questão 79 lida com despesas secretas. Por favor, baseie sua resposta a esta questão no pressuposto de que se refere tanto ao setor de segurança (forças de defesa, polícia, serviços de inteligência) quanto a todas as despesas secretas em qualquer lugar que possam aparecer no orçamento. Todos os detalhes relacionados às despesas militares devem ser divulgados aos legisladores apropriados ou à apropriada comissão legislativa especializada e à Instituição Suprema de Auditoria.

A Questão 80 cobre o poder da legislatura para emendar – em oposição a simplesmente aceitar ou rejeitar a proposta de orçamento apresentada pelo executivo (Observe que esta questão é sobre a autoridade legal, mais do que sobre ações que a legislatura empreende na prática). Os poderes da legislatura para emendar o orçamento podem variar substancialmente. A resposta “a” é apropriada somente se não há nenhuma limitação ao direito da legislatura modificar a proposta orçamentária do executivo, incluindo mudar o tamanho do déficit ou superávit proposto.

A resposta “b” seria apropriada se, por exemplo, a legislatura fosse restringida no que se refere a mudanças no déficit ou superávit, mas ainda tivesse o poder acrescentar ou reduzir os níveis de financiamento e receita. A resposta mais limitada “c” seria aplicável se a legislatura pudesse, por exemplo, apenas reduzir os níveis de financiamento ou aumentar receitas. Finalmente, a resposta “d”

seria aplicável se a legislatura não pode fazer nenhuma mudança (ou apenas pequenas mudanças técnicas), ou se as emendas precisam ser aprovadas pelo executivo e, assim, no fundo pode apenas aprovar ou rejeitar o orçamento como um todo.

Orçamento Promulgado

O Orçamento Promulgado é considerado publicamente disponível se publicado em até três meses após promulgação por lei no Legislativo.

A **Questão 81** avalia a quantidade de detalhes que é fornecida no orçamento promulgado relativamente às despesas. Informações detalhadas podem reforçar a habilidade da legislatura em fazer com que o executivo preste contas do cumprimento das prioridades implícitas nas prioridades financeiras do orçamento.

A Implementação do Orçamento pelo Executivo (Questões 82-100)

Relatórios durante o Exercício

Relatórios Durante o Ano-Exercício são considerados publicamente disponíveis se publicados em até três meses após o período reportado ter sido finalizado.

As **Questões 82-91** cobrem os conteúdos e a tempestividade dos relatórios produzidos durante o ano enquanto o orçamento está sendo executado. Estes relatórios que, conforme sustenta a OECD, devem ser emitidos mensalmente, são referidos aqui como relatórios durante o ano-exercício. Eles devem mostrar o progresso do executivo na implementação do orçamento. Para assegurar que as unidades administrativas (ministérios, secretarias ou agências) prestam contas de seus gastos, estes relatórios devem mostrar as despesas realizadas por unidade administrativa. Em alguns países, os relatórios são emitidos separadamente em cada unidade administrativa, enquanto em outros países as informações são consolidadas num único relatório, normalmente publicado pelo Ministério da Fazenda. Para responder a estas questões, é aceitável tanto a apresentação de relatórios separados por unidade como de um único relatório consolidado.

Em alguns países, o Banco Central, mais do que o executivo, edita estes relatórios tomando por base a situação das contas correntes do governo. Nestes casos, os relatórios do Banco Central devem ser levados em consideração, desde que relatem o que foi efetivamente gasto e não apenas as somas mensais que foram transferidas para as unidades administrativas, o que então seria o caso para uma resposta “d”. Adicionalmente, se o Banco Central relata apenas os agregados de despesas e receitas, então a resposta apropriada é “d” (indicando que nenhum relatório por unidade administrativa é divulgado).

A **Questão 83** examina se todas as despesas são cobertas por estes relatórios emitidos durante o ano-exercício. Está em questão se algumas despesas não são divulgadas ao público. Por exemplo, isto pode ser devido à incapacidade de unidades administrativas em reportar a despesa executada de modo tempestivo, caso em que estes relatórios de monitoramento apresentariam informações atualizadas apenas para uma parcela dos gastos governamentais. Em países onde os Relatórios Durante o Ano-Exercício são emitidos individualmente por unidades administrativas, estes precisam relatar pelo menos cinquenta por cento da despesa efetiva até a data. Isto pode ser determinado pela agregação da despesa efetiva daquelas unidades administrativas que publicaram Relatórios Durante o

Ano-Exercício, comparando, então, esta soma com o agregado alocado para estas unidades especificado no Orçamento Promulgado. Se os Relatórios Durante o Ano-Exercício reportarem menos de 50 por cento das despesas efetivas, então serão considerados como não disponíveis ao público.

A Questão 85 cobre as informações comparando as despesas realizadas, seja com as estimativas originalmente incluídas no orçamento promulgado, seja com as despesas realizadas durante o mesmo período no ano anterior. A OCDE recomenda que os relatórios contendam os totais das despesas acumuladas no ano num formato que permita a comparação com a previsão de gastos do orçamento (baseada nos níveis promulgados) para o mesmo período.

As Questões 86-88 são semelhantes às questões precedentes, mas tratam das receitas em vez das despesas. Estas questões sobre a receita enfocam as fontes individuais de receitas (tal como tributos sobre a renda, IVA, etc.). As Questões 89-91 colocam perguntas semelhantes sobre o nível de endividamento.

Revisão Semestral

As Revisões Semestrais são consideradas publicamente disponíveis se publicadas em até três meses após o período reportado ter sido finalizado.

As **Questões 92-95** cobrem as revisões de meio de ano, as quais fornecem explicações mais detalhadas sobre a situação do orçamento do que os relatórios periódicos durante o ano-exercício. Uma revisão abrangente do andamento da execução orçamentária seis meses após o início do ano-exercício é considerada necessária para assegurar que os programas estão sendo efetivamente implementados e para identificar quaisquer problemas emergentes. Adicionalmente à apresentação de despesas e receitas, a Revisão Semestral deve também examinar o desempenho até a data relativamente às metas estabelecidas no orçamento; situações como aumentos de custos devido à inflação ou eventos inesperados devem ser identificadas e propostas contramedidas apropriadas. A divulgação pública da Revisão Semestral tem a intenção de promover a responsabilidade na prestação de contas [*accountability*, no original – N.T.] e a gestão sadia.

É importante distinguir uma Revisão Semestral de um relatório mensal (ou trimestral) divulgado ao final do sexto mês do ano-exercício. Um relatório mensal (ou trimestral) do sexto mês não substitui a Revisão Semestral e você deve assinalar “d” para todas as questões respectivas se a Revisão Semestral não é editado em seu país. Um relatório mensal (ou trimestral) caracteristicamente registra as despesas e receitas realizadas até a data, mas não inclui uma discussão de como estas tendências afetarão as estimativas de gastos para o ano inteiro. A revisão de meio de ano deve oferecer projeções atualizadas de despesas e receitas para todo o ano fiscal. A revisão das estimativas após um semestre deve refletir tanto as mudanças econômicas quanto técnicas, bem como propostas de novas políticas, incluindo a realocação de fundos entre unidades administrativas, com uma explanação abrangente de cada reavaliação¹³.

¹³ Reavaliações econômicas e técnicas referem-se a mudanças nas despesas projetadas devido a fatores além do controle das autoridades responsáveis. Uma reavaliação econômica ocorre quando fatores econômicos afetam as despesas ou as receitas. Por exemplo, seria considerada uma reavaliação econômica uma situação em que as despesas com seguro desemprego viessem a crescer devido a um desempenho econômico abaixo do esperado, o que faria com que mais pessoas perdessem os seus empregos e assim ficassem habilitadas ao

Similarmente, a Revisão Semestral deveria incluir uma revisão das previsões econômicas para o ano fiscal inteiro, levando em conta o desempenho econômico real até a data e as novas projeções para o restante do ano.

A **Questão 96** se refere às ações do executivo para alterar o nível de financiamento de uma unidade administrativa no orçamento promulgado. A questão pode envolver uma situação na qual a mudança de fundos tem lugar entre unidades administrativas, ficando inalterado o nível total de despesas. A questão também pode envolver um cenário distinto, conhecido como contingenciamento de recursos [*cash rationing*, no original – *N.T.*], que ocorre quando existem fundos insuficientes (devido a uma queda nas receitas) para acomodar todos os níveis de despesas planejado no orçamento promulgado e o executivo enfrenta o problema reduzindo algumas ou todas as alocações para não incorrer em déficit.

Em alguns países, o executivo tem o poder legal para ajustar os níveis de financiamento durante a execução do orçamento (também conhecido como *virement*). Em favor da simplicidade, a questão está redigida para perguntar sobre mudanças entre *unidades administrativas* (ministérios, secretarias, agências). Mas as regras em torno da realocação de fundos em alguns países podem focar pequenas unidades, como programas ou subsecretarias, normalmente correspondendo ao nível de detalhe fornecido na conta de apropriações adotada pela legislatura.

As circunstâncias nas quais o executivo pode exercer sua discricionariedade sob o *virement* devem ser definidas claramente na regulamentação publicamente disponível ou em lei. Adicionalmente, o montante que o executivo é autorizado a transferir entre unidades administrativas não pode ser tão excessivo a ponto de prejudicar a prestação responsável de contas do executivo à legislatura. *Por favor assinale a resposta “d” se em seu país o executivo tem autorização em lei para mudar as despesas em montantes que você considera excessivos e prejudiciais à prestação de contas responsável. Por favor, registre na seção comentários os montantes de fundos que o executivo é autorizado a mudar sem precisar de aprovação pela legislatura.*

Como uma melhor prática, devem existir regras claras em lei ou regulamentação relativamente a estas transferências e o executivo deve buscar obter aprovação da legislatura antes de fazer qualquer ajuste nos níveis de financiamento (resposta “a”). Outra alternativa (resposta “b”) é fazer o executivo notificar antecipadamente a legislatura sobre ajustes dos níveis de financiamento, dando oportunidade à legislatura para rejeitar ou modificar tais ajustamentos *antes que entrem em vigor* (ao invés de a legislatura ter de aprovar cada ajuste de financiamento específico). No primeiro caso, as mudanças propostas no custeio das unidades administrativas somente podem ter efeito após o voto afirmativo da legislatura; no segundo caso, elas entrarão em vigor a menos que a legislatura tome medidas para bloquear ou modificar a proposta.

A **Questão 97** se refere à aquisição de bens e serviços na prática. A questão demanda ao pesquisador que indique exemplos credíveis de irregularidades em processos de compras relatadas ao público. Sua resposta seria bastante fortalecida pela citação de exemplos específicos de relatos de ocorrências de irregularidades na seção comentários.

seguro. Uma reavaliação técnica, por exemplo, refletiria os efeitos de fatores não-econômicos, como um tempo inesperadamente severo tendo impacto sobre os subsídios aos fazendeiros.

Processos abertos e competitivos nas aquisições de bens e serviços pelo poder público devem ser estabelecidos para se conseguir bons preços com o dinheiro e minimizar o risco de corrupção ou clientelismo. Por exemplo, os resultados de licitações precisam ser tornados públicos. A lista de fornecedores que submetem propostas, os preços licitados e o nome dos licitantes vencedores devem ser divulgados. As concessões em contratos e o processo de licitação devem ser submetidos ao escrutínio pela legislatura e pela Instituição Suprema de Auditoria. Os padrões de compras públicas podem variar largamente, mas um indicativo do compromisso do governo com procedimentos abertos e competitivos é a sua concordância em agir de acordo com a *UNCITRAL Model Law*, o Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio (se é membro da OMC), ou os padrões desenvolvidos pelo Banco Mundial.

Quase todas as estruturas legais especificam que pode haver exceções às regras de que as compras públicas devem ocorrer através de um processo competitivo. Por exemplo, a compra de itens cujo valor esta abaixo de um certo montante mínimo é frequentemente dispensada das leis de licitação para compras públicas. Se em seu país estas leis apresentam dispensas de licitação que são vagas, frouxas, ou que tem conduzido a abusos na prática em seu país, por favor marque a resposta “d” para esta questão.

As **Questões 98-100** se referem a suplementações orçamentárias (não-emergenciais) e fundos contingentes¹⁴. As questões 98-99 enfocam as revisões do orçamento (conhecidas como suplementações orçamentárias) e sua aprovação pela legislatura. Embora as suplementações orçamentárias não sejam incomuns na maioria dos países, o uso habitual de amplas suplementações orçamentárias pode ser um indicador de práticas orçamentárias deficientes. Requisições de suplementação como rotina minam o planejamento em ministérios e secretarias. Elas também interferem com o debate público e aberto sobre a alocação de recursos entre as categorias do orçamento, uma vez que em teoria este deve ocorrer a cada ano enquanto a legislatura analisa a proposta orçamentária do executivo.

A Questão 100 se refere aos fundos de contingência que são incluídos no orçamento sem um propósito específico, identificado¹⁵. Por um lado, tais fundos podem ser usados como uma proteção para cobrir despesas imprevistas, representando uma prática de orçamento prudente. Pelo outro lado, eles podem refletir um pool de fundos que podem ser gastos discricionariamente pelo executivo. Em geral, a quantidade de fundos contingentes deve ser limitada a uma pequena porcentagem do total das despesas. Além do mais, os montantes implicados e os propósitos para os quais devem ser usados devem ser identificados pelo executivo e aprovados pela legislatura antes que os fundos sejam gastos. (Por favor, responda à questão pressupondo que a legislatura está em atividade. Se regras diferentes são aplicáveis quando a legislatura esta em recesso, por favor anote isto na seção comentários).

O Relatório de Final de Ano do Executivo e a Instituição Suprema de Auditoria (Questões 101-123)

¹⁴Como observado, estas questões se aplicam a fundos não-emergenciais. Fundos para a cobertura de emergências são caracteristicamente processados através de um conjunto separado de procedimentos, porque pode não haver suficiente tempo para obter a aprovação pela legislatura antes que os fundos precisem ser gastos.

¹⁵ Tais fundos contingentes precisam ser diferenciados dos fundos que são incluídos no orçamento para propósitos específicos e sua utilização é contingente em relação à ocorrência de um evento específico.

Relatório de Final de Ano

O Relatório de Final de Ano é considerado publicamente disponível se publicado em até dois anos após o encerramento do ano fiscal.

As **Questões 101-110** se referem aos relatórios anuais do executivo, os quais constituem documentos chave de prestação de contas. Em muitos países, é editado um relatório anual consolidando as informações sobre as despesas das unidades administrativas, arrecadação de receitas e dívida. Em outros países, as distintas unidades administrativas publicam seus próprios relatórios anuais. Similarmente, os relatórios anuais podem ser documentos únicos ou podem estar incluídos em documentos mais amplos, como o orçamento. A forma do relatório é menos importante que seu conteúdo.

A OCDE recomenda que o Relatório de Final de Ano seja divulgado em até seis meses após o fim do ano fiscal. Os relatórios devem cobrir todos os principais itens que foram apresentados no orçamento, explicando as diferenças entre as estimativas originais (como emendado pela legislatura durante o ano) e os resultados realizados para despesas, receitas, dívida, pressupostos macroeconômicos. Eles devem também incluir informações sobre o desempenho não-financeiro.

As **Questões 111-123** exploram as práticas associadas com a Instituição Suprema de Auditoria (ISA)¹⁶. As Questões 111, 112, 113, e 115 cobrem as certificações anuais de auditoria do resultado final das contas ao final do ano pela ISA. Estas auditorias são muitas vezes conhecidas como “certificação das contas do governo”. A *Declaração de Diretrizes sobre Preceitos de Auditoria de Lima* (Capítulo VI, Seção 16 (1)) deixa claro que a certificação anual do auditor deve ser publicada e disponibilizada ao público (a Declaração de Lima está disponível na internet em http://www.intosai.org/2_LIMADe.html.) E de acordo com as melhores práticas da OCDE, a ISA deve completar estas auditorias em até seis meses após o fim do ano-exercício orçamentário, por unidades administrativas (isto é, ministérios, secretarias, ou departamentos). Para ser considerado publicamente disponível pela metodologia da Pesquisa do Orçamento Aberto, o Relatório de Auditoria deve ser publicado em até dois anos após o encerramento do ano fiscal.

As Questões 111-112 atentam para a tempestividade dos relatórios anuais de auditoria. Em alguns países, tais auditorias são produzidas somente com substanciais atrasos, o que enfraquece significativamente a utilidade dos relatórios. A Questão 113 pergunta se os relatórios anuais de certificação de auditoria incluem um sumário executivo. Os relatórios de auditoria podem ser documentos bastante técnicos e um sumário executivo dos achados do relatório pode ajudar a tornar o relatório mais acessível à mídia e ao público.

¹⁶ A Instituição Suprema de Auditoria (ISA) é uma instituição vital para assegurar que o executivo preste contas ao legislativo e ao público. No seu papel de supervisão a da administração de fundos públicos pelo executivo, a ISA em muitos países executa auditorias financeiras, de conformidade legislativa ou desempenho. Alguns nomes pelos quais a ISA é conhecida incluem: Auditor Geral, Controlador e Auditor Geral, Controlador Geral ou *Sate Inspector* [e Tribunal de Contas da União, no caso do Brasil – N.T.]. ISAs com estruturas “colegiadas” são algumas vezes conhecidas como Conselho de Auditoria, Cortes ou Câmaras de Contas, ou Comissões de Auditoria.

A Questão 114 cobre a maneira pela qual o presidente ou membros graduados da Instituição Suprema de Auditoria podem ser destituídos do cargo. (Para o propósito de responder a esta questão, um processo, por exemplo, um processo criminal, pode ser compatível com a resposta “a”. Isto é, um processo criminal pode ser iniciado pelo executivo, mas o consentimento final de um membro do judiciário – um juiz – é necessário para se apresentar um veredicto de transgressão que possa conduzir à destituição do presidente da ISA do cargo.) A *Declaração de Diretrizes sobre Preceitos de Auditoria de Lima* dispõe um número de melhores práticas relativamente às ISAs, incluindo outras medidas com a intenção de garantir a independência destes órgãos em relação ao executivo. Está disponível na Internet, em http://www.intosai.org/2_LIMADe.html

A Questão 115 pergunta sobre as auditorias de fundos extra-orçamentários. Estes fundos, embora tecnicamente fora do orçamento, são governamentais por natureza e assim devem ser sujeitos às mesmas exigências de auditoria que outros programas de governo.

A Questão 116 pergunta sobre o mandato legal da Instituição Suprema de Auditoria para realizar outros tipos de auditoria adicionalmente a suas certificações de auditoria anuais. A questão quer explorar a extensão dos poderes investigativos da instituição *em lei*, mais do que aquilo que ela pode escolher para auditar na prática.

As certificações anuais de auditoria têm a intenção de avaliar a legalidade e regularidade da administração financeira e da contabilidade do governo. Contudo, a ISA também pode desejar realizar outros tipos de auditoria. A Questão 116 pretende cobrir outras auditorias além do relatório anual de certificação. Estes podem incluir auditorias que são provocadas por relatos de irregularidades num programa específico, ou relativos a licitações ou privatizações. Em alguns países, a ISA pode não ser capaz de realizar outras auditorias que nas auditorias financeiras. Por exemplo, ela pode não ser autorizada a conduzir auditorias de desempenho ou de otimização no uso de recursos, as quais têm a intenção de examinar o desempenho, a economia, a eficiência e a efetividade da administração pública. Auditorias de desempenho podem cobrir não apenas operações financeiras específicas, mas também a escala plena de atividades governamentais, incluindo tanto os sistemas organizacionais quanto os administrativos.

Por favor, observe que as respostas “c” ou “d” devem ser escolhidas se a instituição tem de alguma forma o seu poder de auditar restringido a partir de cima em lei. Uma resposta “c” ou “d” também deve ser escolhida se a instituição não tem mandato legal para examinar ordenações envolvendo reservas de petróleo ou fundos de estabilização, bem como outros tipos de fundos especiais ou extra-orçamentários, ou a possibilidade de auditar as participações em projetos comerciais envolvendo o setor privado.

Em alguns casos, a Instituição Suprema de Auditoria impede firmas privadas de auditoria de auditar empreendimentos comerciais de propriedade do Estado, ou empresas privadas envolvidas em projetos conjuntos [joint ventures] com o Estado. A resposta “c” ou “d” deve ser escolhida se o impedimento de tais auditorias está sob o controle do executivo, ao invés da Instituição Suprema de Auditoria.

Uma consulta à Declaração de Lima pode ser útil para responder a esta questão na medida em que suas disposições ajudam a para definir o escopo do mandato legal e a jurisdição de uma ISA.

A Questão 117 tem a intenção de estabelecer qual poder do governo determina o orçamento da ISA e se o nível de financiamento previsto é suficiente para permitir que a ISA cumpra o seu mandato.

Question 118: esta questão pretende avaliar se a Instituição Suprema de Auditoria possui quadros selecionados qualificados para realizar auditorias do setor de segurança ou não. Para o propósito de resposta a esta questão, por favor assuma que o setor de segurança inclui as forças de defesa, a polícia e os serviços de inteligência. Por favor, baseie sua resposta a esta questão nos níveis do quadro de pessoal e não baseado sobre se na prática a ISA conduz ou não auditorias do setor da segurança.

Questão 119: esta questão procura medir o compromisso de uma ISA em promover a participação pública para influir sobre sua agenda de auditoria. Cada abi, a ISA deve realizar regularmente auditorias numa mostra de agências, projetos e programas no país. Enquanto decide sua agenda de auditoria, a ISA pode procurar focar sua atenção pelo menos em algumas agências, programas, ou projetos que tenham sido sugeridos por integrantes do público a partir de reclamações e sugestões recebidas pela ISA. A ISA pode criar mecanismos formais para receber informações do público – através de seu sítio na internet, através de linhas diretas e através de escritórios (e pessoas) designados para receber tais informações do público. Você deve marcar esta questão como “a” se a ISA mantém linhas de comunicação facilmente acessáveis por integrantes do público e recebe um grande número (mais de 100) de reclamações e sugestões do público. Se a ISA mantém canais de comunicação mas estes canais não são facilmente acessáveis e a ISA recebe algumas (entre 10 e 100) sugestões ou reclamações do público, então marque “b” nesta questão. Se a ISA mantém canais de comunicação mas estes quase nunca são usados pelo público, então marque “c” nesta questão.

As Questões 120-123 avaliam a interação da ISA com a legislatura e a implementação de suas recomendações. A Questão 120 pergunta se há na legislatura um comitê que tenha a tarefa específica de receber e revisar os relatórios de auditoria da ISA. Alguns países têm uma “Comissão de Contas Públicas” com esta responsabilidade. Em outros países, os relatórios de auditoria são enviados a comitês consistentes com suas responsabilidades de supervisão. Ambas possibilidades são aceitáveis para uma resposta “a”.

A Questão 123 se refere à auditoria de programas que não puderam ser divulgados ao público devido a razões de segurança nacional. Uma vez que o público não recebe informações sobre tais programas secretos, é essencial que os legisladores recebam estas informações, incluindo todos os relatórios de auditoria. Instituições supremas de auditoria devem ter uma equipe de funcionários com permissões de segurança que lhes dêem acesso a todas as informações relativas a despesas secretas. *Por favor, observe que você pode ter que entrevistar membros da legislatura ou seus assessores para obter uma resposta a esta questão.*