

Anexo A. Metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2019

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto (IOA) avalia as três componentes de um sistema de prestação de contas orçamental: disponibilidade pública da informação orçamental, oportunidades de o público participar no processo orçamental, bem como o papel das instituições formais de fiscalização, incluindo o órgão legislativo e o gabinete nacional de auditoria (aqui designado “instituição suprema de auditoria”). A maioria das perguntas do inquérito avalia o que ocorre na prática e não o que é exigido pela lei.

As perguntas incluídas no IOA são baseadas em boas práticas de gestão financeira pública geralmente aceites. Por exemplo, o inquérito avalia a disponibilidade pública das informações orçamentais, levando em consideração a divulgação atempada e os conteúdos de oito principais documentos orçamentais que todos os países devem emitir em diferentes momentos do processo orçamental. Muitos destes critérios baseiam-se nos que são desenvolvidos por organizações multilaterais, tais como o *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal* do Fundo Monetário Internacional (FMI), a iniciativa *Public Expenditure and Finance Accountability* (cujo secretariado está sediado no Banco Mundial), as *Melhores Práticas de Transparência Orçamental* da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e a *Declaração de Lima sobre Directrizes para Preceitos de Auditoria* da Organização Internacional de Instituições de Auditoria Suprema. Da mesma forma, os critérios utilizados para avaliar oportunidades para o público participar no processo orçamental são baseadas nos *Princípios de Participação Pública nas Políticas Fiscais* da Global Initiative for Fiscal Transparency. A força dessas directrizes reside na sua aplicabilidade universal a diferentes sistemas orçamentais por todo o mundo, incluindo os países com diferentes níveis de rendimentos.

O IOA 2019 é o resultado de um processo de pesquisa colaborativa no qual a International Budget Partnership (IBP) trabalhou com investigadores da sociedade civil em 117 países, englobando todas as regiões do mundo e todos os níveis de rendimento, nos últimos 16 meses. Esta é a sétima ronda do IOA, que é normalmente realizada de dois em dois anos. As rondas anteriores foram concluídas em 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 e 2017.

Perguntas e Opções de Resposta do IOA

Os resultados de cada país no IOA de 2019 baseiam-se num questionário de 145 perguntas com classificação que é preenchido por investigadores normalmente sediados no país inquirido. Quase todos os investigadores responsáveis pelo preenchimento do questionário são oriundos de organizações da sociedade civil ou de instituições académicas. Embora os mandatos e as áreas de interesse dos grupos de investigação variem muito, todos têm um interesse comum na promoção

de práticas orçamentais transparentes e reactivas nos respectivos países. A maioria dos investigadores pertence a organizações com um interesse significativo em questões orçamentais.

As 145 perguntas com classificação incluídas no questionário incluem 109 perguntas que avaliam a disponibilidade pública da informação orçamental, 18 perguntas que avaliam as oportunidades de o público participar no processo orçamental e 18 perguntas que avaliam o papel do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria. O questionário também inclui 83 perguntas adicionais que não são utilizadas para calcular resultados individuais, mas sim para ajudar a completar a investigação do IOA que recolhem informações básicas sobre os principais documentos orçamentais e exploram diferentes características da gestão das finanças públicas de um país.

A maioria das perguntas do inquérito exige que os investigadores escolham a partir de cinco respostas. As respostas “a” ou “b” descrevem as melhores ou as boas práticas, “a” indicando que o critério completo foi cumprido ou excedido e “b” indicando que os elementos básicos do critério foram cumpridos ou largamente cumpridos. A resposta “c” corresponde aos esforços mínimos para alcançar o critério relevante, enquanto a “d” indica que o critério não foi de todo cumprido. Uma resposta “e” indica que o critério não é aplicável; por exemplo, quando se pergunta a um país da OCDE sobre que tipo de auxílio estrangeiro recebe. No entanto, algumas perguntas apenas têm três respostas possíveis: “a” (critério cumprido), “b” (critério não cumprido) ou “c” (não aplicável).

Depois de completas, as respostas do questionário são quantificadas. Para as perguntas com cinco opções de resposta: a “a” recebe um resultado numérico de 100, a “b” recebe 67, a “c” recebe 33 e a “d” recebe 0. As perguntas “e” não são incluídas nos resultados agregados do país. Para as perguntas com três opções de resposta: as respostas “a” recebem 100, as “b” recebem 0 e as “c” não são incluídas no resultado agregado.

O Processo de Investigação do IOA

O IOA 2019 avalia apenas documentos publicados e eventos, actividades ou desenvolvimentos que ocorreram até 31 de Dezembro de 2018; quaisquer acções que ocorram após esta data não são contabilizadas nos resultados do inquérito de 2019. Os investigadores do IOA começaram a recolher provas em Janeiro de 2019, incluindo documentos orçamentais divulgados antes da data-limite da investigação, mecanismos de participação conduzidos e práticas de fiscalização.

Todas as respostas às perguntas do IOA são apoiadas por provas. Estas incluem citações de documentos orçamentais, leis nacionais ou entrevistas a entidades governamentais, legisladores ou peritos no processo orçamental do país. Ao longo do processo de investigação, os colaboradores da IBP ajudaram os investigadores a seguir a metodologia do inquérito, nomeadamente as directrizes para responder às perguntas do mesmo. Para obter mais detalhes, consulte o *Guia para o Questionário sobre o Orçamento Aberto: Uma Explicação das Perguntas e as Opções de Resposta* em www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

Depois de completo, os colaboradores da IBP analisaram e discutiram cada questionário com os investigadores durante um período de três a seis meses. A IBP procurou garantir que todas as perguntas eram respondidas de forma consistente a nível interno em cada país, bem como entre todos os países inquiridos. As respostas foram igualmente verificadas por comparação dos documentos orçamentais e dos relatórios publicados sobre transparência fiscal emitidos por instituições

internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE. Cada questionário foi depois revisto por um revisor anónimo que possui conhecimentos de trabalho substanciais sobre os sistemas orçamentais do dado país. Os revisores foram identificados através de contactos profissionais e de vários outros canais, e não foram associados ao governo do país que analisaram.

A IBP convidou igualmente os governos de quase todos os países inquiridos a comentar os resultados do IOA. A decisão de convidar um governo a comentar os resultados foi tomada após consulta junto da organização de investigação correspondente responsável pelo inquérito. A IBP fez um esforço significativo para encorajar os governos a comentar os resultados; muitos governos que inicialmente não responderam às cartas da IBP foram contactados em múltiplas ocasiões. A IBP convidou governos de todos os 117 países avaliados no IOA 2019 a rever a redacção dos resultados, e 94 governos apresentaram observações.

Análise da divulgação atempada das informações ao público ao longo do Processo Orçamental			
Documento orçamental	Prazos de Divulgação para Documentos “Publicamente Disponíveis”*	Números de Pergunta no IOA de 2019	Número de perguntas por documento
Declaração Pré-orçamental	Deve ser divulgada pelo menos um mês antes de a Proposta de Orçamento do Executivo ser enviada ao órgão legislativo para consideração.	54-58, DPO-2	6
Proposta de Orçamento do Executivo (incluindo documentos de apoio)	Devem ser divulgados publicamente enquanto o órgão legislativo ainda está a considerá-los e antes de o mesmo os aprovar. Em caso algum deverá uma proposta divulgada depois de o órgão legislativo a ter aprovado ser considerada “publicamente disponível”.	1-53, POE-2	54
Orçamento Promulgado	Deve ser divulgado o mais tardar três meses depois o orçamento ser aprovado pelo poder legislativo.	59-63, OP-2	6
Orçamento Cidadão	Deve ser publicado no mesmo período do que a Proposta de Orçamento do Executivo ou Orçamento Promulgado subjacentes. Por exemplo, um Orçamento Cidadão para a Proposta de Orçamento do Executivo deve ser divulgado enquanto o órgão legislativo ainda está a considerar a Proposta de Orçamento do Executivo e antes de esta ser aprovada.	64-67	4
Relatórios Durante o Ano	Devem ser divulgados o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.	68-75, RDA-2	9
Revisão Semestral	Deve ser divulgada o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.	76-83, RS-2	9
Relatório de Fim de Ano	Deve ser divulgado o mais tardar 12 meses após o final do exercício fiscal (o período de elaboração de relatórios).	84-96, RFA-2	14
Relatório de Auditoria	Deve ser divulgado o mais tardar 18 meses após o final do exercício fiscal (o período de elaboração de relatórios).	97-102, RA-2	7

* O Inquérito sobre o Orçamento Aberto considera um documento “publicamente disponível” se for publicado no site relevante do governo num dado prazo e se estiver disponível gratuitamente.

Esses comentários podem ser vistos na sua integralidade nos questionários relevantes em www.internationalbudget.org/open-budget-survey. A IBP fez a revisão dos comentários dos revisores de modo a garantir que eram consistentes com a metodologia do inquérito. Quaisquer comentários dos revisores que fossem inconsistentes foram removidos e os restantes comentários foram depois partilhados com os investigadores. Os investigadores responderam aos comentários dos revisores e do respectivo governo, quando aplicável, e a IBP registou as respostas finais de forma a garantir a consistência da selecção de respostas entre países.

Avaliação da Transparência Orçamental

O IOA 2019 utiliza 109 perguntas para quantificar em que medida cada país disponibiliza ao público, em tempo útil, oito documentos orçamentais principais no site da Internet relevante do Governo, bem como a abrangência das informações orçamentais fornecidas nestes documentos acessíveis ao público. Com base na média simples do valor numérico das respostas a estas 109 perguntas, cada país recebe um resultado de transparência orçamental de 0 a 100.

Ponderação da importância relativa dos principais documentos orçamentais e implicações nos resultados

Conforme mencionado acima, o resultado de transparência orçamental de 2019 para cada país é calculado a partir de um subconjunto de 109 perguntas do Inquérito. Embora cada um dos oito principais documentos orçamentais avaliados possa ter um número diferente de perguntas relacionadas com o mesmo, o resultado é uma média simples das respostas a todas as 109 perguntas. Ao calcular os resultados não é utilizado qualquer método de ponderação explícita.

Embora seja clara a utilização de uma média simples, dá implicitamente mais ponderação a determinados documentos orçamentais do que a outros. Em especial, 54 das 109 perguntas relativas à transparência orçamental avaliam a disponibilidade e a abrangência públicas da Proposta de Orçamento do Executivo, sendo, por conseguinte, factores determinantes fundamentais de um resultado da transparência orçamental global do país. Em contraste, o

Orçamento Cidadão e o Orçamento Promulgado são o centro de apenas quatro e seis perguntas, respectivamente.

Esta ponderação implícita é justificada. Da perspectiva da sociedade civil, a Proposta do Orçamento do Executivo é o documento orçamental mais importante (e normalmente o mais visível), uma vez que define os objectivos e planos da política orçamental do governo para o próximo ano. Normalmente fornece pormenores sobre as políticas fiscais do governo que não estão disponíveis em nenhum outro documento. O acesso a estas informações é fundamental para que a sociedade civil compreenda e influencie o orçamento antes da sua aprovação e é um recurso importante ao longo do ano.

Avaliação da Participação Pública e Instituições de Fiscalização

O IOA 2019 utiliza as restantes 36 perguntas para medir até que ponto os governos incluem o público no processo de tomada de decisões e de acompanhamento do orçamento, bem como o papel do poder legislativo e da instituição suprema de auditoria no processo orçamental. As respostas às perguntas relativas a cada área são calculadas em média, sendo atribuído a cada área um resultado separado. A IBP também recolhe informações sobre a função de instituições fiscais independentes (IFI), instituições independentes e apartidárias, normalmente ligadas ao executivo ou ao órgão legislativo que fazem as previsões fiscais e estimam o custo de políticas. Contudo, a IBP não calcula um resultado para a função das IFI.

Para mais informações

Este anexo apresenta uma descrição básica da metodologia utilizada na produção do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2019. Para mais informações sobre qualquer aspecto da metodologia, contacte a IBP no endereço info@internationalbudget.org.

Avaliação das Oportunidades de Envolvimento Público, e Actores e Práticas de Fiscalização

Indicador avaliado	Números de Perguntas no IOA de 2019	Número de perguntas por indicador
Participação do público no processo orçamental	125-142	18
Papel do órgão legislativo	107-118	12
Papel da instituição suprema de auditoria	119-124	6
Papel das instituições fiscais independentes	103-106	4*

* Estas perguntas relacionadas com IFIs não são pontuadas.