

O índice do orçamento aberto

A pesquisa do orçamento aberto avalia se o governo federal de cada país pesquisado disponibiliza ao público oito documentos-chave do orçamento, bem como se os dados contidos nestes documentos são abrangentes, tempestivos e úteis. A pesquisa utiliza critérios internacionalmente aceitos para avaliar a transparência orçamentária de cada país, desenvolvida por organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Internacional

das Instituições Suprema de Auditoria (INTOIAS).

As pontuações de 95 das 125 perguntas da pesquisa do orçamento aberto são usadas para calcular pontuações e classificações objetivas sobre a transparência relativa de cada país pesquisado. Estas pontuações compostas constituem o índice do orçamento aberto (IOA), a única medida global da transparência orçamentária que é independente e comparativa.

O resultado de São Tomé e Príncipe é de 29 em 100, o que está abaixo do resultado médio de 43 dos 100 países inquiridos. Está igualmente abaixo dos resultados dos vizinhos Gana, Libéria e Serra Leoa. Os resultados de São Tomé e Príncipe indicam que o governo fornece ao público informações mínimas sobre o orçamento do governo nacional e sobre as actividades financeiras durante o ano orçamental. Isto constitui um desafio para os cidadãos em tornar o governo responsável pela sua gestão do dinheiro público.

O resultado IOA de São Tomé e Príncipe para 2012 de 29 aumentou significativamente do resultado de 0 no IOA de 2010.

O índice do orçamento aberto é composto de subtotaís de cada um dos oito documentos-chave do orçamento, avaliados na pesquisa. Esses subtotaís representam a média das pontuações recebidas em uma série de perguntas da pesquisa que medem a sua disponibilidade ao público e a quantidade de informações nos documentos. Os subtotaís são comparáveis em todos os países incluídos na pesquisa.

Recomendações

O resultado de São Tomé e Príncipe no Índice do Orçamento Aberto subiu significativamente desde a última ronda do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, constituindo um desenvolvimento encorajador e pelo que o governo é congratulado. Contudo, com um resultado de 29 em 100 no Índice do Orçamento Aberto de 2012, o governo de São Tomé e Príncipe tem potencial para expandir muito mais a transparência orçamental introduzindo várias medidas, algumas das quais poderão ser alcançadas muito rapidamente e quase a custo zero para o governo.

A International Budget Partnership recomenda que São Tomé e Príncipe realize os seguintes passos no sentido de melhorar a transparência orçamental:

- Publicação da declaração pré-orçamental, que está a ser produzida apenas para uso interno (orientações pormenorizadas

sobres os conteúdos deste documento podem ser encontradas neste guia: <http://bit.ly/QGzHv8>). Relativamente ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012, 47 países publicam uma declaração pré-orçamental, incluindo os vizinhos de São Tomé e Príncipe: Libéria e Nigéria. Hiperligações para os documentos orçamentais publicados por estes países podem ser acedidas a partir do site da IBP <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Produção e publicação de um Orçamento dos Cidadãos, uma Revisão Semestral, de um Relatório de Fim de Ano e de um Relatório de Auditoria. Orientações pormenorizadas sobre os conteúdos destes quatro documentos podem ser encontradas nestes guias: <http://bit.ly/QGzHv8> e <http://bit.ly/QGzFmJ>. Relativamente ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012, 27 países publicam um Orçamento dos Cidadãos, embora actualmente nenhum país da África Ocidental publique um; 29 países publicam uma Revisão Semestral, incluindo os vizinhos Gana e Libéria; 72 países publicam um Relatório de Fim de Ano, incluindo os vizinhos Libéria, Nigéria e Serra Leoa; e 68 países publicam um Relatório de Auditoria, incluindo os vizinhos Gana e Serra Leoa. Hiperligações para os documentos orçamentais publicados por estes países podem ser acedidas a partir do site da IBP <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Aumento da abrangência da Proposta de Orçamento do Executivo, especificamente centrando-se no fornecimento de informações nas seguintes áreas:

- despesas antecipadas para pelo menos dois anos além do ano orçamental e despesas do ano anterior (vide perguntas 5-6, 18-19, 21 e 24 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
- receitas antecipadas para pelo menos dois anos além do ano orçamental (vide perguntas 9-10 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
- dívida pendente total do governo para o ano orçamental; informações sobre e composição da dívida do ano anterior (tais como taxas de juros na dívida, perfil de maturidade da dívida, denominação da moeda da dívida ou se a dívida é interna ou externa) (vide perguntas 11, 13 e 33-34 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
- previsões e pressupostos macroeconómicos utilizados no desenvolvimento do orçamento (vide perguntas 14-15 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
- ligação do orçamento aos objectivos políticos declarados

pelo governo, dados não financeiros e de desempenho e informações destinadas a beneficiar directamente as populações mais empobrecidas do país (vide perguntas 16-17 e 48-55 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);

- fundos extra-orçamentais, transferências governamentais, transferências para empresas públicas, actividades quase fiscais, activos financeiros e não financeiros, pagamento em atraso de despesas, passivo contingente e futuro, despesas fiscais e (vide perguntas 35, -4345 e -47-45 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).
- datas e calendário pormenorizados do processo de formulação do orçamento (vide perguntas 57-58 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).

- Aumento da abrangência do Orçamento Promulgado fornecendo pormenores ao nível do programa no mesmo (vide pergunta 101 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).
- Aumento da abrangência dos Relatórios Durante o Ano incluindo informações sobre a composição da dívida, tais como taxas de juros na dívida, perfil de maturidade da dívida e denominação da moeda da dívida (vide perguntas 71 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).

Força do Poder Legislativo e das instituições de auditoria suprema (IAS) na fiscalização do orçamento

A pesquisa do orçamento aberto examina o âmbito da fiscalização efetiva realizada pela Poder Legislativo e pelas instituições de auditoria suprema. Essas instituições desempenham um papel fundamental — muitas vezes consagrados nas constituições nacionais — no planeamento e fiscalização da execução dos orçamentos nacionais.

A pesquisa do orçamento aberto avalia se o Poder Legislativo oferece fiscalização efetiva do orçamento, medindo o desempenho quanto aos itens a seguir: consultas com o Poder Executivo antes da apresentação no Legislativo do projeto do orçamento; capacidade de investigação; discussão formal sobre política orçamentária em geral; tempo disponível para discutir e aprovar o orçamento; autoridade

legal para alterar a proposta orçamentária; aprovação das mudanças no orçamento de despesas e nas receitas adicionais recebidas; poderes suplementares do orçamento; autoridade para aprovar o uso de fundos contingenciais e registro formal dos relatórios de auditoria.

A pesquisa do orçamento aberto avalia se as instituições de auditoria suprema estão autorizadas a realizar fiscalização efetiva do orçamento, usando os quatro indicadores a seguir: autoridade para destituir o diretor da instituição de auditoria suprema, poder legal para auditar as finanças públicas, recursos financeiros disponíveis e a disponibilidade da equipe de auditoria qualificada.

Recomendações

A International Budget Partnership recomenda que São Tomé e Príncipe realize as seguintes acções no sentido de melhorar o controlo orçamental:

- O corpo legislativo deveria ter um gabinete de pesquisa orçamental especializado para o auxiliar com a análise orçamental, deveria debater formalmente a política orçamental em geral antes de se apresentar a proposta de orçamento do executivo e deveria examinar todos os relatórios de auditoria; o executivo deveria consultar membros parlamentares no âmbito do processo de determinação das prioridades orçamentais e ser obrigado a procurar a aprovação do corpo legislativo antes de gastar excedentes de receitas e fundos de contingência (vide perguntas 59, 97- 98, 104 e 106-107 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).
- Dar poderes à instituição suprema de auditoria (ISA) através das seguintes acções: a ISA deveria ter a poder discricionário total para decidir que auditorias irá realizar; o orçamento para a ISA deveria ser determinado pelo corpo legislativo e o nível de financiamento deveria ser em grande medida consistente com os recursos exigidos pela ISA para o cumprimento do seu mandato; a ISA deveria ter colaboradores qualificados designados para realizar auditorias às agências do governo central que estejam no sector da segurança (vide perguntas 92-94 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).

São Tomé e Príncipe não se encontra entre os líderes no que respeita o controlo e o compromisso orçamentais na África Ocidental

País	Força do Poder Legislativo	Força de IAS	Compromisso público
Guiné Equatorial	Fraca	Fraca	Fraca
Gana	Forte	Forte	Moderada
Libéria	Moderada	Forte	Fraca
Nigéria	Forte	Forte	Fraca
São Tomé e Príncipe	Moderada	Moderada	Fraca
Serra Leoa	Fraca	Forte	Fraca

Forte: pontuação média acima de 66, 100; **Moderada:** pontuação média entre 34 e 66; **Fraca:** pontuação média inferior a 34

Oportunidades de participação pública

A experiência em pesquisa e defesa da sociedade civil ao longo dos últimos 15 anos demonstrou que a transparência, por si só, é insuficiente para melhorar a governança. A transparência, junto com oportunidades de participação pública no orçamento, podem maximizar os resultados positivos associados ao orçamento aberto. Portanto, a pesquisa do orçamento aberto avalia as oportunidades disponíveis ao público de participação nos processos de tomada de decisão sobre o orçamento nacional.

Essas oportunidades podem ser oferecidas durante todo o ciclo do orçamento pelo Executivo, Legislativo e pelas instituições de auditoria suprema.

Com base nestes indicadores, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012 conclui que as oportunidades de participação pública no processo orçamental em São Tomé e Príncipe são limitadas.

Recomendações

A International Budget Partnership recomenda que São Tomé e Príncipe expanda o compromisso público na orçamentação após considerar os indicadores do Inquérito sobre o Orçamento Aberto nos quais o país tenha um fraco desempenho (vide Tabela 3 acima e perguntas 114-125 no Questionário sobre o Orçamento Aberto).

São Tomé e Príncipe tem muito espaço para melhorar a participação pública

Requisito	Resultado da pesquisa
Processo acompanhado antes da consulta	
Requisito formal para a participação pública (Q114)	Não existe
Articulação de metas para a participação pública (Q115)	Não existe
Comunicação das IAS sobre descobertas de auditoria, além da publicação dos relatórios de auditoria (Q124)	Não existe
Processo de consulta	
Mecanismos desenvolvidos pelo Executivo para a participação durante o planejamento do orçamento (Q116)	Não existe
Audiências públicas no Legislativo sobre o quadro macroeconômico do orçamento (Q119)	Existe mas é fraco
Audiências públicas no Legislativo sobre os orçamentos individuais dos órgãos (Q120)	Não existe
Oportunidades no Legislativo para testemunhos do público durante as audiências do orçamento (Q121)	Não existe
Mecanismos desenvolvidos pelo Executivo para a participação durante a execução do orçamento (Q117)	Não existe
Mecanismos desenvolvidos pelas IAS para a participação na agenda de auditoria (Q123)	Não existe
Processo acompanhado após a consulta	
Feedback do Executivo sobre a utilização de insumos fornecidos pelo público (Q118)	Não existe
Liberação pelo Legislativo dos relatórios sobre as audiências do orçamento (Q122)	Não existe
Feedback das IAS sobre a utilização de insumos fornecidos pelo público (Q125)	Não existe

Descrição das informações de pesquisa, metodologia, confiabilidade e de contato do pesquisador

A pesquisa do orçamento aberto é um instrumento de pesquisa baseado em fatos que utiliza fenômenos facilmente observáveis para avaliar o que acontece na prática. As conclusões da pesquisa são normalmente fundamentadas por citações e comentários, incluindo a referência a um documento do orçamento, a uma lei ou a outro documento público; uma declaração pública de um funcionário público; ou comentários de uma entrevista frente a frente com um funcionário público ou outra pessoa qualificada. A pesquisa é compilada a partir de um questionário em cada país por especialistas em orçamento independentes que não estão vinculados ao governo federal. O questionário de cada país é, depois, analisado de forma independente por dois peritos anônimos que também não tenham nenhuma vinculação com o governo. Além disso, a PIO convida os governos federais a comentarem sobre os resultados de projetos, a partir da pesquisa e considera esses comentários antes de finalizar os resultados da pesquisa. Todo o processo de pesquisa de 2012 levou mais de 18 meses, entre julho de 2011 e dezembro de 2012, e envolveu cerca de 400 especialistas.

A pesquisa do orçamento aberto fornece uma fonte confiável de dados sobre práticas de transparência orçamentária nacional para os governos, profissionais de desenvolvimento, a mídia e os cidadãos. Os usuários atuais dos resultados da pesquisa incluem a Parceria Governamental Aberta, a Iniciativa Participativa para Reforma do Orçamento na África, o INTOIAS, o Banco Mundial em seus indicadores mundiais de governança e vários organismos de assistência bilaterais e multilaterais internacionais e regionais. A publicação da pesquisa do orçamento aberto de 2012 reforçou a posição proeminente da pesquisa como uma fonte de dados globais sobre transparência, participação e responsabilidade orçamentárias.

A pesquisa para completar o Inquérito sobre o Orçamento Aberto deste país foi realizada por Celsio Rodrigues Da Vera Cruz Junqueira, WEBETO.ORG, Edifício Castelo Norte, Porta B – Portas de Benfica, Freguesia de S. Domingos de Benfica, 1500 - 469 Lisboa, webeto.org@gmail.com; celsioj@yahoo.com.

Apesar de esforços repetidos, a IBP não conseguiu obter comentários sobre a redação dos resultados do Questionário sobre o Orçamento Aberto por parte do governo de São Tomé e Príncipe.