

Metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017

Implementação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 e Cálculo do Índice do Orçamento Aberto e outros resultados

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 e a eficácia 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 Inquérito sobre o Orçamento Aberto são baseadas em boas práticas de gestão financeira pública geralmente aceites. Por exemplo, o inquérito avalia a disponibilidade pública de informações orçamentais considerando 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 na Política Fiscal 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 Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 é o resultado de um processo de pesquisa colaborativa no qual a International Budget Partnership (IBP) trabalhou com parceiros da

sociedade civil em 115 países, englobando todas as regiões do mundo e todos os níveis de rendimento, nos últimos 18 meses. Esta é a sexta ronda do OBS, que é normalmente realizada de dois em dois anos. As rondas anteriores foram concluídas em 2006, 2008, 2010, 2012 e 2015.

O Questionário sobre o Orçamento Aberto

Os resultados de cada país no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 baseiam-se num questionário de 145 perguntas com classificação que é preenchido por investigadores normalmente sedeados no país inquirido.¹ Quase todos os investigadores responsáveis pelo preenchimento do questionário são 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.

A maioria das perguntas do inquérito requer 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.

¹ 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 e a eficácia 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 Inquérito sobre o Orçamento Aberto que recolhem informações gerais sobre os principais documentos orçamentais e exploram diferentes características da gestão das finanças públicas de um país.

O Processo de Investigação

Para o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, os investigadores recolheram dados sobre o respectivo país entre Setembro de 2016 e finais de Dezembro de 2016. Assim, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 avalia apenas os eventos, actividades ou desenvolvimentos que ocorreram até 31 de Dezembro de 2016; quaisquer acções ocorridas depois desta data não são consideradas para os resultados do inquérito de 2017.

Todas as respostas às perguntas do Inquérito sobre o Orçamento Aberto 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.²

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 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, que não estavam associados ao governo do país cuja revisão efectuaram, foram identificados através de contactos profissionais e vários outros canais.

A BP convidou igualmente os governos de quase todos os países inquiridos a comentar os resultados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto. A decisão de convidar um governo a comentar os resultados foi tomada após consulta junto da organização de investigação responsável pelo inquérito. A IBP fez um esforço enorme para encorajar os governos a comentar os resultados; muitos governos que inicialmente não responderam às cartas da IBP foram contactados em múltiplas ocasiões. Dos 112 governos contactados pela IBP, 76 comentaram os resultados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 relativamente ao respectivo país. Esses comentários podem ser vistos na sua integralidade nos questionários relevantes em www.openbudgetsurvey.org.

A IBP fez a revisão dos comentários dos revisores de modo a garantir que eram consistentes com a metodologia do estudo. 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 respostas conflituosas de modo a garantir a consistência da selecção de respostas entre países.

Análise da divulgação atempada das informações ao público ao longo do Processo Orçamental

Documento Orçamental	Prazos de Divulgação para Documentos "Publicamente Disponíveis"*	Pergunta IOA 2017	Número de perguntas por documento no IOA
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, PBS-2	6
Proposta de orçamento do executivo e documentos de apoio da proposta de orçamento do executivo	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, EBP-2	54
Orçamento promulgado	Deve ser divulgado o mais tardar três meses depois o orçamento ser aprovado pelo órgão legislativo.	59-63, EB-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, IYR-2	9
Revisão semestral	Deve ser divulgada o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.	76-83, MYR-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, YER-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, AR-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.

2 Vide o Guia para o Questionário sobre o Orçamento Aberto em www.openbudgetsurvey.org.

O Índice do Orçamento Aberto

O Índice do Orçamento Aberto (IOA) atribui a cada país um resultado de 0 a 100 baseado na média simples do valor numérico de cada uma das respostas às 109 perguntas do questionário que avaliam a disponibilidade pública da informação orçamental. O resultado do Índice do Orçamento Aberto de um país avalia em que medida se disponibilizam os oito principais documentos orçamentais ao público no site relevante do governo de forma atempada e a abrangência das informações orçamentais publicamente disponíveis.

Avaliação das instituições de fiscalização e participação pública

Quarenta das perguntas do inquérito que não são utilizadas para calcular o IOA avaliam as oportunidades de participação do público durante o processo orçamental e a capacidade de fiscalização de instituições fiscais independentes, dos órgãos legislativos e das instituições supremas de auditoria. De modo a avaliar em que medida os governos incluem o público na tomada de decisões orçamentais e no acompanhamento das mesmas, bem como o papel do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria no processo orçamental, as respostas às perguntas pertencentes a cada área correspondem a uma média. Assim, é dado um resultado separado a cada área. 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 separado para a função das IFI.

Avaliação dos Intervenientes e das Práticas de Fiscalização

Indicador Avaliado	Números de Pergunta no IOA de 2017	Número de Perguntas por Indicador
Participação do público no processo orçamental	125-142	18
Papel das instituições fiscais independentes	103-106	4
Papel do órgão legislativo	107-117	11
Papel da instituição suprema de auditoria	118-124	7

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

Conforme mencionado acima, o resultado do IOA de 2017 de 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 do Índice do Orçamento Aberto é uma média simples das respostas a todas as 109 perguntas. Ao calcular os resultados do Índice do Orçamento Aberto, 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 particular, 54 das 109 perguntas do IOA avaliam a disponibilidade e abrangência públicas da proposta de orçamento do executivo e são, assim, determinantes principais do resultado do IOA geral de um 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 de orçamento do executivo é o documento orçamental mais importante, pois define os objectivos e os planos políticos do orçamento 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 crítico para que a sociedade civil compreenda e influencie o orçamento antes da aprovação do mesmo e que o tenha como um recurso ao longo do ano.

Para Mais Informações

Este anexo apresenta uma descrição básica da metodologia utilizada na produção do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017. Para mais informações sobre qualquer aspecto da metodologia, contacte a IBP no endereço info@internationalbudget.org.