

METODOLOGIA DO INQUÉRITO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO DE 2012

Secção 1: Implementação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012 e Cálculo do Índice do Orçamento Aberto

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto avalia a disponibilidade pública de informação orçamental e outras práticas orçamentais que contribuem para um sistema de finanças públicas responsável e responsivo em países de todo o mundo.¹ A maioria das perguntas do Inquérito avalia o que ocorre na prática, e não o que é exigido pela lei.

O Inquérito avalia os conteúdos e a divulgação atempada dos oito principais documentos orçamentais que todos os países devem emitir em diferentes momentos do processo orçamental, de acordo com os critérios geralmente aceites das boas práticas de gestão financeira pública. 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), as *Melhores Práticas para a Transparência Orçamental* da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, e a *Declaração de Lima sobre as Directrizes dos Preceitos de Auditoria* da Organização Internacional de Instituições de Auditoria Suprema (INTOSAI). A força dessas directrizes reside na sua aplicabilidade universal a diferentes sistemas orçamentais por todo o mundo e a países com diferentes níveis de renda.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto cobre outros tópicos de importância para a sociedade civil e proponentes de boa governação, incluindo a medida em que o público pode participar durante cada fase do processo orçamental, factores relacionados com a força dos órgãos legislativos e o papel da agência independente de auditoria nacional (também conhecido como a “instituição suprema de auditoria”).

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012 foi um processo de pesquisa colaborativa no qual a IBP trabalhou com parceiros da sociedade civil em 100 países nos últimos dois anos. Os 100 países avaliados naquela que foi a quarta rodada do Inquérito (as rodadas anteriores foram em 2006, 2008 e 2010) foram seleccionados de modo a produzir uma amostra que seja representativa entre regiões e níveis de renda.

O Questionário sobre o Orçamento Aberto

As pontuações de cada país no Inquérito de 2012 baseiam-se no questionário de 125 perguntas preenchido por um investigador ou grupo de investigadores dentro de uma organização em cada país. Quase todos os investigadores responsáveis pelo preenchimento do Questionário sobre o

¹ O Inquérito sobre o Orçamento Aberto considera que um documento está “publicamente disponível” se: 1) for publicado pela instituição ou agência responsável pela sua produção num prazo razoável, e 2) se estiver disponível a custo mínimo a qualquer pessoa que queira o documento (isto é, o governo não deve tornar os documentos disponíveis de forma selectiva).

Orçamento Aberto pertencem quer a instituições académicas quer a organizações da sociedade civil. Embora os mandatos e as áreas de interesse dos grupos de pesquisa variem muito, todos têm um interesse comum de promoção de práticas orçamentais transparentes e responsáveis nos respectivos países. A maioria dos investigadores pertence a organizações com um interesse significativo em questões orçamentais.

A maioria das 125 perguntas do Inquérito de 2012 requer que os investigadores escolham a partir de cinco respostas. As respostas “a” ou “b” descrevem uma situação ou condição que representa uma boa prática relativamente ao tipo de informação orçamental (ou prática orçamental) que a pergunta avalia, sendo que o “a” indica que a norma está totalmente cumprida. A resposta “c” corresponde a esforços mínimos de atingir a norma relevante, enquanto a “d” indica que a norma não é cumprida de todo. Uma resposta “e” indica que a norma não é aplicável, por exemplo, quando se pergunta a um país da OCDE sobre que ajuda externa recebe. No entanto, algumas perguntas apenas têm três respostas possíveis: “a” (norma cumprida), “b” (norma não cumprida), ou “c” (não aplicável). Os investigadores devem fornecer provas adequadas para cada uma das suas respostas, e complementá-las com comentários, esclarecimentos e *links* para documentação relevante.

Depois de preenchidas, as respostas do questionário são quantificadas. Para as perguntas com cinco opções de resposta, um “a” recebe uma pontuação numérica de 100, um “b” recebe 67, as respostas “c” recebem 33 e as respostas “d” têm uma pontuação de 0. As perguntas que recebem “e” não são contabilizadas como parte das pontuações agregadas do país. Para as perguntas com três opções de resposta, as pontuações são de 100 para uma resposta “a”, 0 para uma “b” e as respostas “c” não são incluídas na pontuação agregada.

O processo de investigação

Os investigadores começaram a recolher dados para o Inquérito de 2012 em Agosto de 2011 e preencheram o questionário para o respectivo país até Dezembro de 2011. O Inquérito sobre o ano orçamental de 2012 avalia apenas eventos, actividades ou desenvolvimentos que ocorreram até 31 de Dezembro de 2011, e quaisquer acções ocorridas depois desta data não são consideradas para os resultados do Inquérito de 2012.

Todas as respostas às perguntas do Inquérito são baseadas em evidência, tais como citações de documentos orçamentais, legislação doméstica ou entrevistas com entidades governamentais, legisladores ou peritos no processo orçamental do país. Ao longo do processo de investigação, os membros da equipe da IBP ajudaram os investigadores a seguir a metodologia do Inquérito, nomeadamente as directrizes para responder às perguntas do mesmo. (*Vide o Guia para o Questionário sobre o Orçamento Aberto em: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>.*)

Depois de completo, os membros da equipe da IBP analisaram e discutiram cada questionário com os investigadores durante um período de três a seis meses. A análise da IBP procurou garantir que todas as perguntas foram respondidas de forma consistente a nível interno para cada país, bem como entre países. As respostas foram igualmente verificadas por comparação com documentos

orçamentais publicados e outros relatórios sobre transparência fiscal emitidos por instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE.

Os questionários foram depois revistos por dois revisores anónimos que possuem conhecimentos de trabalho consideráveis sobre os sistemas orçamentais do dado país. Os revisores, que não são associados ao governo do país cuja revisão efectuaram, foram identificados através de pesquisas em bibliografias, contactos profissionais, na Internet e em registos passados de conferências da IBP.

Os colaboradores da IBP fizeram a revisão dos comentários dos revisores de modo a garantir que fossem 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, se aplicável, e os editores da IBP registaram quaisquer respostas em conflito de modo a garantir a correspondência dos pressupostos entre países ao seleccionar respostas.

A IBP convidou igualmente os governos de 95 países inquiridos a comentarem os resultados do Inquérito. 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 cinco ou seis ocasiões separadas. Dos 95 governos contactados pela IBP, 41 comentaram os resultados do Inquérito relativamente ao respectivo país. Estes comentários podem ser integralmente vistos nos questionários em questão em <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>.

O Índice do Orçamento Aberto

O Índice do Orçamento Aberto (*Open Budget Index*, OBI) atribui a cada país uma pontuação de 0 a 100 baseada na média simples do valor numérico de cada uma das respostas às 95 perguntas do questionário que avaliam a disponibilidade pública da informação orçamental. A pontuação do OBI de um país reflecte a acessibilidade e a abrangência da informação orçamental publicamente disponível nos oito principais documentos orçamentais.

O Índice do Orçamento Aberto mede a divulgação atempada das informações ao longo do Processo Orçamental			
Documento Orçamental	Prazos de Divulgação para Documentos “Publicamente Disponíveis”	Números das perguntas do Inquérito de 2012	Número de perguntas por documento no OBI
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.	60-62	3
Proposta de	Idealmente deve ser divulgada ao mesmo	1-58	58

Orçamento do Executivo (POE)	tempo que é apresentada ao órgão legislativo. No mínimo, deve ser divulgada enquanto o órgão legislativo ainda está a considerá-la e antes de o mesmo a aprovar. Em caso algum deverá uma proposta divulgada depois de o órgão legislativo a ter aprovado ser considerada “publicamente disponível”.		
Documentos de apoio para a POE	Devem ser divulgados ao mesmo tempo ou na mesma altura que a Proposta de Orçamento do Executivo (<i>vide acima</i>).	1-58	58
Orçamento Promulgado	Deve ser divulgado o mais tardar três meses depois o orçamento ser aprovado pelo órgão legislativo.	101	1
Orçamento Cidadão	Se for uma versão simplificada da Proposta de Orçamento do Executivo, deve ser divulgado ao mesmo tempo que a proposta de orçamento do executivo “publicamente disponível”. Se for uma versão simplificada do Orçamento Promulgado, deve ser divulgado ao mesmo tempo que o Orçamento Promulgado “publicamente disponível”.	109-112	4
Relatórios durante o ano	Devem ser divulgados o mais tardar três meses depois do final do período a que se referem.	63-64, 66-71	8
Revisão Semestral	Devem ser divulgados o mais tardar três meses depois do final do período a que se referem.	73-76	4
Relatório de Fim de Ano	Deve ser divulgado o mais tardar dois anos depois do final do exercício fiscal.(o período a que se referem).	77-86	10
Relatório de Auditoria	Deve ser divulgado o mais tardar dois anos depois do final do exercício fiscal (o período a que se referem).	87-89, 91, 95-96, 108	7

Medidas do inquérito para as instituições de controlo e a participação pública

Das 30 perguntas do Inquérito que não são utilizadas para calcular o OBI, a maioria avalia a capacidade de controlo dos órgãos legislativos e das instituições supremas de auditoria (ISA), bem como as oportunidades de envolvimento público durante o processo orçamental. Para chegar a uma avaliação geral da “força” de cada uma destas instituições e do nível em que os governos incluem o público na tomada de decisões e acompanhamento orçamentais, foi calculada uma média das respostas a cada pergunta sobre órgãos legislativos, ISA e participação pública. Estas medidas devem

ser utilizadas apenas como dados indicativos, uma vez que o conjunto das perguntas sobre órgãos legislativos, ISA e participação pública não é abrangente como o do acesso público à informação.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto avalia os actores e as práticas de controlo		
Indicador Avaliado	Números das Perguntas do Inquérito de 2012	Número de Perguntas por Indicador
Participação do Público no Processo Orçamental	114-125	12
Força do Órgão Legislativo	59, 97-100, 102-107	11
Força da Instituição Suprema de Auditoria	90, 92-94	4

Três das 30 perguntas não relacionadas com o OBI não estão incluídas em nenhum dos indicadores gerais. Foram adicionadas duas perguntas (65 e 72) sobre relatórios durante o ano nas rodadas subsequentes do Inquérito, por isso não foram incluídas no cálculo do OBI de modo a manter a comparabilidade ao longo do tempo. A resposta à pergunta (113) sobre se o executivo publica definições de termos acessíveis e não técnicos utilizados no orçamento e noutros documentos relacionados com o orçamento não está incluída no Índice do Orçamento Aberto.

Secção 2: O que há de novo no Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2012, e quais as implicações?

A estrutura do Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2012 é diferente da usada nas rodadas anteriores. A IBP adicionou e apagou várias perguntas, embora o número geral de perguntas apenas tenha chegado às 125 perguntas nesta rodada, das 123 das rodadas anteriores. O Questionário sobre o Orçamento Aberto é agora composto por cinco secções, duas mais do que nas rodadas anteriores.

A maioria das alterações feitas ao Questionário sobre o Orçamento Aberto aprofunda a avaliação do Inquérito quanto à força relativa do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria, e ao envolvimento público nos processos orçamentais. Conforme descrito em pormenor abaixo, as perguntas utilizadas para calcular o Índice do Orçamento Aberto mantiveram-se na sua maioria inalteradas e, por conseguinte, os índices são comparáveis nas quatro rodadas.

As secções 1 e 2 são essencialmente as mesmas que nas rodadas anteriores, descrevendo os principais documentos orçamentais utilizados para preencher o questionário e avaliando a disponibilidade pública e a abrangência da proposta de orçamento do executivo e dos respectivos documentos de apoio. Dada a sua importância na apresentação das prioridades e planos do governo para angariação e gasto dos fundos públicos no ano vindo e no estabelecimento da agenda para o debate orçamental, o Inquérito dá uma ênfase particular à proposta de orçamento.

A secção 3 avalia a disponibilidade pública e a abrangência dos principais relatórios orçamentais ao longo do processo orçamental. As perguntas sobre a força legislativa que foram incluídas nesta secção em rodadas anteriores foram movidas para as duas novas secções; contudo, embora as restantes perguntas tenham sido renumeradas, a redacção e a ordem mantêm-se inalteradas.

A secção 4 foi adicionada ao Inquérito de 2012 e é composta por perguntas que avaliam a força do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria. Inclui perguntas que fizeram parte do Inquérito em rodadas anteriores, bem como novas perguntas que olham para vários factores tais como se existe um grupo de pesquisa que possa fornecer ao órgão legislativo análises e orientação em questões orçamentais; se existem debates legislativos pré-orçamentais; quais os procedimentos para a transferência de fundos, não só entre unidades administrativas, como também entre rubricas individuais; e quais os procedimentos instituídos para o uso de receitas adicionais recolhidas durante o ano orçamental.

A secção 5 é também uma secção nova e inclui 12 perguntas sobre o envolvimento público no orçamento. Algumas dessas perguntas (como aquelas sobre audiências legislativas públicas, por exemplo) têm estado em secções diferentes do questionário em rodadas anteriores, mas existe também um número significativo de novas perguntas. Outras perguntas nesta secção avaliam a presença de requisitos legais, mecanismos e procedimentos de *feedback* do engajamento com o público do executivo, do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria. Por fim, a secção 5 inclui igualmente quatro perguntas sobre o Orçamento Cidadão, três mais do que nos questionários do Inquérito anterior. Esta atenção mais profunda aos Orçamentos Cidadãos reflecte o crescente reconhecimento da importância deste documento enquanto elemento principal da transparência orçamental num dado país.

Resumo das Alterações ao Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2012

- Doze perguntas foram excluídas do Inquérito de 2012: 56-60, 63-65, 70, 79, 97 e 99. (Observe-se que estes são os números das perguntas do Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2010.) Nenhuma destas perguntas foi utilizada no cálculo do Índice do Orçamento Aberto nem nenhum outro indicador do Inquérito.
- Duas perguntas foram modificadas: 109 e 123. (Observe-se que eram as perguntas 61 e 119, respectivamente, no Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2010.)
- Foram adicionadas catorze perguntas: 97-98, 103-104, 110-112, 114-118 e 124-125. Estas foram utilizadas na definição de indicadores de envolvimento público e força legislativa

Implicações das alterações ao Índice do Orçamento Aberto e outros indicadores

Orçamento Cidadão

O aumento de uma para quatro no número de perguntas sobre o Orçamento Cidadão é a única alteração no Questionário sobre o Orçamento Aberto de 2012 que afecta o cálculo do Índice do Orçamento Aberto. Em vez de ser calculado a partir de 92 perguntas, como nas rodadas anteriores, o OBI de 2012 baseia-se em 95 perguntas. Além de perguntar se o governo produz e publica um Orçamento Cidadão, as novas perguntas avaliam a medida em que o público foi envolvido no desenvolvimento do documento, de que forma o documento é divulgado, e se um Orçamento Cidadão é produzido para cada fase do processo orçamental.

As novas perguntas aumentam a variação no desempenho relativamente ao Orçamento Cidadão que poderá resultar em pontuações do OBI de 2012 superiores ou inferiores ao que teriam sido sem as alterações. Portanto, pode-se continuar a comparar o OBI de 2012 com os índices de rodadas anteriores do Inquérito? Idealmente, de modo a garantir a comparabilidade, a IBP deveria ter conseguido encontrar respostas para as novas perguntas para as três rodadas anteriores e voltar a calcular as respectivas pontuações do OBI. Contudo, não havia informações suficientes disponíveis para fazê-lo de forma rigorosa, portanto os Índices do Orçamento Aberto para as rodadas de 2006, 2008 e 2010 não foram actualizados.

Para avaliar em que medida as novas perguntas afectam as pontuações do OBI de 2012 dos países e de que forma as pontuações de 2012 são comparáveis aos das rodadas anteriores do Inquérito, a IBP calculou um Índice do Orçamento Aberto de 2012 de 92 perguntas e o actual OBI de 2012 (com todas as 95 perguntas) e comparou os resultados. Os resultados mostraram que as novas perguntas tinham geralmente pouco efeito nas pontuações de OBI de 2012, retendo assim a possibilidade de comparar os resultados das quatro rodadas do Inquérito.

- 1) Em 71 dos 100 países inquiridos, as pontuações do OBI de 2012 calculadas recorrendo a 95 perguntas são inferiores aos baseados em 92 perguntas. Contudo, em mais de dois terços dos países inquiridos (68) a diferença não é maior a um ponto. Uma diminuição de três pontos é observada em três países: Estados Unidos, Alemanha e Espanha, todos eles com desempenhos elevados.
- 2) As classificações relativas mudam muito pouco entre o “novo” (95 perguntas) e o “antigo” cálculo do OBI: as co-relações entre pontuações e classificações, usando os métodos novo e antigo, são extremamente elevadas (0,9998 e 0,9992, respectivamente), sugerindo assim que as alterações no questionário têm um impacto muito pequeno sobre a avaliação da transparência orçamental tanto ao nível global como dentro dos países.

Força do Órgão Legislativo

As alterações aos indicadores do Inquérito de 2012 sobre a força legislativa não afectam o cálculo do Índice do Orçamento Aberto. Estas alterações incluem quatro novas perguntas adicionadas ao questionário do Inquérito a partir de rodadas anteriores. Além disso, as perguntas existentes foram revistas de modo a obter-se uma avaliação mais precisa e abrangente do papel dos órgãos legislativos durante o processo orçamental, e da eficácia da sua fiscalização das políticas do governo. Por fim, quatro perguntas utilizadas para avaliar a força do controlo legislativo em rodadas anteriores do Inquérito sobre o Orçamento Aberto estão agora a ser utilizadas para avaliar oportunidades de participação pública no orçamento. Embora as respostas a perguntas existentes sejam comparáveis ao longo do tempo, a adição das novas perguntas sobre o órgão legislativo significa que as pontuações médias para a força desta instituição em diferentes rodadas do Inquérito não são comparáveis.

Força da instituição suprema de auditoria

Apenas quatro indicadores foram utilizados para avaliar a força da instituição suprema de auditoria:

- autoridade para remover o chefe da instituição suprema de auditoria (pergunta 90);
- poder jurídico para auditar as finanças públicas (pergunta 92);
- recursos financeiros disponíveis à ISA e autoridade para determinar o seu próprio orçamento (pergunta 93); e
- disponibilidade de pessoal de auditorias qualificado (pergunta 94).

Nos Inquéritos anteriores o indicador da força da ISA era composto por um maior número de perguntas. Estas perguntas ainda estão incluídas no Inquérito de 2012 (perguntas 87, 90, 92-96, 107-108 e 123): contudo, algumas são agora utilizadas para construir os indicadores de envolvimento público, de abrangência do relatório de auditoria e da força legislativa. Devido a estas alterações, as pontuações de 2012 para a força da ISA não são comparáveis aos das rodadas dos Inquéritos anteriores.

Participação do Público no Processo Orçamental

Por fim, foi criado um conjunto de 12 indicadores para avaliar em que medida o executivo, o órgão legislativo e a instituição suprema de auditoria envolvem o público no processo orçamental (perguntas 114-125). Algumas destas perguntas (119-123) estavam incluídas em rodadas anteriores do Inquérito, embora uma delas tenha sido revista por forma a explicar melhor o que estava a ser avaliado (123), embora as outras tenham permanecido iguais (119-122). Sete são completamente novas (114-118 e 124-125).

Secção 3: Importância relativa dos principais documentos orçamentais e implicações nos resultados

Conforme mencionado acima, a pontuação do OBI de 2012 de cada país é calculada a partir de um subconjunto de 95 perguntas do Inquérito. Embora cada um dos oito principais documentos orçamentais avaliados possa ter um número diferente de perguntas relacionadas com o mesmo, a pontuação do OBI é uma média simples de todas as 95 perguntas. Ao calcular os resultados do OBI, nenhum método de pesagem explícita foi utilizado para compensar a influência desproporcionada de documentos que tenham mais perguntas sobre os mesmos no Inquérito.

Embora a utilização de uma média simples seja um método claro, considera-se implicitamente que determinados documentos orçamentais são mais importantes do que outros. Em particular, 58 das 95 perguntas do OBI avaliam a disponibilidade pública e a abrangência da proposta de orçamento do executivo e são, assim, determinantes principais da pontuação geral do OBI de um país. Em contraste, o Orçamento Promulgado e o Orçamento Cidadão são o foco de apenas uma e quatro perguntas, respectivamente.

Esta pesagem implícita não está isenta de justificação. 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. O acesso a estas informações é crítico para que a sociedade civil possa influenciar debates orçamentais antes da aprovação do orçamento final.

Contudo, a IBP utilizou vários métodos alternativos de cálculo do OBI de 2012 para avaliar o grau em que o método actual de cálculo pode influenciar os resultados do OBI. Estes testes concluíram que as classificações do OBI dos países permaneceram largamente compatíveis independentemente do método de cálculo.

Tem alguma questão?

Este anexo apresenta uma descrição básica da metodologia utilizada na produção do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012, incluindo um resumo das alterações feitas ao Inquérito e o respectivo impacto nos resultados, bem como a comparabilidade entre as quatro rodadas. Tentámos igualmente abordar algumas perguntas metodológicas em termos não técnicos dentro do possível. Se tiver mais questões técnicas sobre o do Inquérito sobre o Orçamento Aberto ou que pretender mais pormenores sobre qualquer aspecto da metodologia, contacte a IBP em info@internationalbudget.org.