

International Budget Partnership

GUIA PARA O *QUESTIONÁRIO* *SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO.* UMA EXPLICAÇÃO DAS PERGUNTAS E AS OPÇÕES DE RESPOSTA

Julho de 2011

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

International Budget Partnership

GUIA PARA O *QUESTIONÁRIO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO*: UMA EXPLICAÇÃO DAS PERGUNTAS E AS OPÇÕES DE RESPOSTA

Introdução e Apresentação Geral.....	3
Princípios Importantes Relacionados com a Transparência e a Responsabilidade Orçamental Outras Ferramentas Úteis para a Investigação da Transparência Orçamental	
Estrutura do Questionário	
Informações Gerais Sobre a Entrevista a Autoridades Governamentais para o Questionário	
Secção Um: A Disponibilidade de Documentos Orçamentais.....	8
Principais documentos orçamentais utilizados no inquérito	
Quadro 1: Ano orçamental dos documentos utilizados para o preenchimento do questionário,	
Em que ano orçamental se devem basear as respostas ao questionário? E	
Quando é que os documentos são considerados “Disponíveis ao Público”?	
Quadro 2: Hiperligações da Internet para documentos orçamentais importantes	
Quadros 3 & 4: Distribuição de documentos	
Secção Dois: A Proposta de Orçamento do Executivo.....	19
Estrutura das opções de resposta às perguntas	
Quando responder com “Não Aplicável”	
Respostas que envolvem documentos que “Não estão disponíveis” ao Público	
Citações e Referências	
Citações de Entrevistas com autoridades governamentais	
Revisão de Pares	
Explicações para as Perguntas 1-55	
Secção Três: O Processo Orçamental.....	43
Explicações para as Perguntas 56-96	
Secção Quatro: O poder do Corpo legislativo.....	50
Explicações para as Perguntas 97-108	
Secção Cinco: Orçamento dos Cidadãos e a Participação do Público no Processo Orçamental.....	54
Explicações para as Perguntas 109-125	

Introdução e Apresentação Geral

O *Questionário sobre o Orçamento Aberto (Open Budget Questionnaire)* tem dois vastos objectivos. Em primeiro lugar, é concebido para auxiliar os investigadores independentes da sociedade civil a compreenderem a seleccionar referências internacionais de boas práticas de transparência e responsabilidade orçamental e a aplicação dessas normas às práticas que os investigadores observam nos respectivos países. Em segundo lugar, ao fornecer uma metodologia comum para a investigação da transparência e da responsabilidade orçamental, o questionário destina-se a ligar os esforços de investigação da sociedade civil sobre estas questões nos países. Ao aplicar a metodologia normalizada de pesquisa em todos os países, as comparações entre países são possíveis. Ao colocar o desempenho de cada país em normas internacionalmente aceites num contexto transnacional, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto chama a atenção global para a importância de orçamentos governamentais abertos e responsáveis.

Os grupos orçamentais da sociedade civil têm um interesse único de promover o acesso público à informação orçamental durante todas as fases do ciclo orçamental. A disponibilidade de informações orçamentais abrangentes, acessíveis, úteis e atempadas é essencial para que a sociedade civil participe eficazmente no processo orçamental. O questionário destina-se especificamente a ajudar os investigadores a identificar que informações e que quantidade das mesmas estão publicamente disponíveis durante cada uma das quatro fases do processo orçamental, se são atempadas e acessíveis e se existem quaisquer lacunas informativas.

Esta concentração no acesso público às informações, bem como as oportunidades de participar nos processos orçamentais, é o que torna o questionário único entre avaliações de transparência e responsabilidade governamental. Contudo, o *Questionário sobre o Orçamento Aberto* aborda apenas um conjunto limitado de tópicos relacionados com as questões mais vastas de gestão financeira pública eficaz, participação pública e responsabilidade. Assim, o *Questionário sobre o Orçamento Aberto* destina-se a complementar e não a substituir outras investigações relacionadas com estas questões. A IBP encoraja fortemente os investigadores a desenvolverem a sua própria pesquisa para um determinado país como forma de realçar e chamar a atenção para questões importantes no respectivo país.

Embora o questionário inclua perguntas que avaliam a disponibilidade de oportunidades para uma participação pública eficaz e substancial nos processos orçamentais, esta questão é especialmente difícil de medir e comparar entre países porque os mecanismos de participação são específicos a diferentes contextos e tipos de sistemas orçamentais. Assim, embora o *Questionário sobre o Orçamento Aberto* de 2012 tenha sido revisto de modo a incluir mais perguntas sobre a participação, trata-se de uma área cuja avaliação a IBP aprofundará em rondas futuras do Inquérito. Existem determinadas áreas que o questionário não examina de todo, incluindo o enquadramento jurídico e administrativo da gestão das despesas públicas nos países, ou a transparência e responsabilidade de administrações infranacionais. Ambas são questões altamente importantes, mas são difíceis de delimitar entre diferentes tipos de sistemas orçamentais numa forma que permita comparações entre países.

Princípios Importantes Relacionados com Transparência e Responsabilidade Orçamental

Não obstante as suas limitações, o questionário tenta capturar e tornar operacionais alguns princípios e padrões, ou normas, básicos importantes relacionados com sistemas e práticas orçamentais transparentes e responsáveis. Estes incluem:

Autorização prévia: o corpo legislativo deve autorizar medidas relacionadas com a despesa, cobrança de receitas e dívida *antes* de o executivo tomar medidas.

Unidade: todas as despesas, receitas e outras actividades financeiras governamentais anuais propostas devem ser apresentadas ao corpo legislativo numa apresentação consolidada: a Proposta de Orçamento do Executivo. (Embora na prática, na maioria dos países estudados, esta apresentação consolidada revista a forma de um documento principal, com vários documentos de apoio).

Abrangência: O governo não só deve divulgar as suas actividades financeiras na sua proposta de orçamento anual, como também deve emitir documentos noutras ocasiões durante o ano orçamental de modo a fornecer uma imagem abrangente e actualizada das acções do governo.

Periodicidade: O executivo deve respeitar os prazos regulares de um calendário anual para redigir o orçamento, apresentando-o ao corpo legislativo para debate e adopção, executando o orçamento e apresentando as suas contas finais ao público e à instituição suprema de auditoria (ISA). A elaboração de relatórios atempada e regular em cada uma destas quatro fases do processo orçamental é essencial. É igualmente importante que o corpo legislativo e a ISA desempenhem os seus papéis fundamentais atempadamente ao longo do ano orçamental, especialmente quando se trata de debater e aprovar o orçamento anual e rever as contas finais.

Especificidade: a descrição de cada rubrica do orçamento deve resultar numa clara perspectiva dos planos de despesa do governo. As descrições e os números fornecidos para rubricas do orçamento não devem ser agregados de forma elevada (apresentados como totais elevados) de forma a não darem uma clara imagem das intenções do governo. Estas informações devem ser apresentadas de acordo com sistemas de classificação internacionalmente aceites para evitar ofuscação.

Legalidade: todas as despesas e actividades devem estar em conformidade com a legislação. Quando a legislação não respeitar ou não promover princípios básicos de transparência e responsabilidade, a sociedade civil deverá fazer recomendações para alterar essa situação.

Estrutura prática: os documentos orçamentais de um país são os principais documentos contabilísticos do respectivo governo: devem ser apresentados de uma forma que seja fácil de gerir e compreensível por todas as audiências e pelos seus variados níveis de capacidade técnica, incluindo o corpo legislativo, os funcionários públicos e o público em geral.

Publicidade: todos os cidadãos de um país devem ter o direito, enquanto indivíduos ou em associação sob a forma de organizações da sociedade civil (OSC), de julgar e expressar opiniões sobre o orçamento do país. Isto requer que os documentos orçamentais estejam disponíveis de forma generalizada. Isto é especialmente importante para a Proposta de Orçamento do Executivo, que deverá estar disponível aos cidadãos *antes* de ser adoptada pelo corpo legislativo.

Meios e fins: devem ser estabelecidas ligações claras entre as políticas, os planos, as entradas e saídas orçamentais do governo e os resultados desejados. A explicação que acompanha o orçamento deve comunicar claramente os respectivos objectivos em termos de saídas, objectivos a alcançar e resultados mensuráveis.

Outras Ferramentas Úteis para Investigação da Transparência Orçamental

Sugerimos que os investigadores visitem a Iniciativa “Open Budget” [Orçamento Aberto] no site da IBP (<http://www.openbudgetindex.org>) para outras hiperligações e ferramentas úteis que poderão ajudar a concentrar em mais investigação sobre transparência orçamental que possam estar a considerar.

Além disso, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) desenvolveram questionários abrangentes e ferramentas de diagnóstico para examinarem a transparência fiscal, a gestão das despesas públicas e as práticas e procedimentos orçamentais.¹ Além destas instituições internacionais, analistas do sector privado e organizações da sociedade civil desenvolveram igualmente as suas próprias metodologias de avaliação da transparência orçamental.²

Juntos, estes diversos instrumentos realçam a envergadura e a complexidade da transparência orçamental. O *Questionário sobre o Orçamento Aberto* destina-se a suplementar estes diversos esforços, salientando principalmente questões relacionadas com o acesso público à informação.

Estrutura do Questionário

O *Questionário sobre o Orçamento Aberto* inclui cinco secções. A primeira secção contém uma série de quatro quadros que permitem aos investigadores examinarem e localizarem a disponibilidade e disseminação dos principais documentos orçamentais de um país. Esta primeira secção requer que o investigador identifique cada um dos principais documentos orçamentais emitidos (ou não emitidos) por um país durante cada uma das quatro fases do processo orçamental. O investigador utilizará depois estes documentos para responder às 125 perguntas das restantes secções do questionário (secções 2-5). Estas perguntas estão agrupadas em quatro categorias: a Proposta Orçamental do Executivo, o Processo Orçamental, o poder do Corpo legislativo e a Participação do Público durante o Processo Orçamental.

A segunda secção do questionário centra-se em documentos emitidos quando o corpo legislativo considera o orçamento proposto. As perguntas desta secção procuram avaliar as informações

¹ Para obter uma discussão de instrumentos do Banco Mundial e do FMI, consulte “Assessing Public Expenditure, Procurement, and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments” [Avaliação da despesa pública, aquisições e contabilidade financeira: uma revisão de instrumentos de diagnóstico], Secretariado da Despesa Pública e Contabilidade Financeira, Banco Mundial, Abril 2003.

² Consulte, por exemplo, Briseida Lavielle, Mariana Perez e Helena Hofbauer, Latin American Index of Budget Transparency: A Comparison of 10 Countries [Índice latino-americano de transparência orçamental: uma comparação de 10 países], FUNDAR, 2003; Alta Folscher, Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies [Transparência e Participação Orçamental: cinco casos de estudo africanos], IDASA, 2002; e eStandards Forum, “Assessments of Adherence to Fiscal Transparency Standards” [Avaliações de Cumprimento de Normas de Transparência Fiscal] em <http://www.standardsforum.com>.

fornecidas na Proposta de Orçamento do Executivo, bem como qualquer informação que a acompanha que auxilie o corpo legislativo na análise e avaliação do orçamento proposto. A Proposta de Orçamento do Executivo merece uma atenção significativa porque é o modelo para a forma como o governo vai angariar e despender fundos para realizar os seus objectivos políticos económicos e sociais. Como tal, está frequentemente sujeita à maioria do escrutínio e debate durante a elaboração do ano orçamental.

O cumprimento na Proposta de Orçamento do Executivo das boas práticas de apresentação das informações orçamentais é geralmente executado e reflectido nos outros documentos orçamentais emitidos ao longo do processo. Por exemplo, se um governo adoptar a boa prática de fornecer na Proposta de Orçamento do Executivo uma classificação altamente pormenorizada das suas despesas que inclua incongruências funcionais, económicas e administrativas, é muito mais provável estar numa posição de executar esta prática através da elaboração de relatórios noutras fases do ciclo orçamental, tal como nos Relatórios Durante o Ano e nos Relatórios de Fim de Ano.

A terceira secção do questionário avalia o nível de transparência dentro de cada uma das quatro fases do processo orçamental. As perguntas desta secção examinam ambos os documentos que deveriam estar disponíveis ao público durante cada uma das fases e as práticas que o executivo e a instituição suprema de auditoria podem adoptar para tornar o processo mais responsável. Por exemplo, depois de o orçamento estar aprovado, o público deverá ter acesso a relatórios pormenorizados e regulares mensais ou trimestrais sobre as despesas feitas, as receitas cobradas e as dívidas incorridas.

A quarta secção do questionário avalia a solidez do corpo legislativo face ao executivo durante o processo orçamental. Por exemplo, uma das perguntas vê em que medida o corpo legislativo pode alterar o orçamento proposto pelo executivo e outra questiona se o executivo é obrigado a obter a aprovação legislativa prévia para gastar receitas não esperadas cobradas durante o ano orçamental.

A quinta secção concentra-se nas oportunidades de participação pública durante o processo orçamental, um complemento necessário para a transparência orçamental. Para se obter o acesso às informações orçamentais de modo a contribuir para melhorias nas políticas, execução e resultados orçamentais, isto deve estar ligado a oportunidades de o público utilizar estas informações para participar de forma significativa nas decisões e no controlo orçamentais. Embora as versões anteriores do *Questionário sobre o Orçamento Aberto* tenham incluído algumas perguntas sobre este tópico, o Inquérito de 2012 inclui uma secção completa que se interessa pelos processos, mecanismos e práticas que o executivo, o corpo legislativo e a instituição suprema de auditoria instituíram para se certificarem de que o público está incluído na formulação, discussão/aprovação, execução e auditoria do orçamento nacional do respectivo país.

Informações Gerais sobre o Questionário

O *Questionário sobre o Orçamento Aberto* é concebido para ser preenchido por um investigador independente da sociedade civil ou por uma equipa de investigadores desse tipo, de modo a produzir um conjunto único de respostas por cada país participante. O questionário procura determinar se o governo de um país fornece determinados tipos de informações ao público e se determinadas actividades ocorrem durante o processo orçamental. As respostas às perguntas devem basear-se em pesquisa empírica e pede-se que os investigadores forneçam provas sobre o porquê de terem seleccionado uma dada resposta. Estas provas podem incluir referências a documentos específicos,

na sua íntegra ou secções/capítulos/páginas, entrevistas com autoridades governamentais e, por baixo de cada pergunta, comentários fornecidos por investigadores, que ajudem a explicar porque é que uma dada opção de resposta foi seleccionada e não outra.

Quando o questionário estiver preenchido, será revisto por dois revisores pares que possuem conhecimentos substanciais sobre o sistema e os processos orçamentais de um dado país para ajudar a garantir a validade e objectividade dos resultados produzidos pelo investigador ou equipa de investigação. A pedido do investigador, poderá ser incluído um terceiro conjunto de comentários fornecidos pelo governo.

É importante que os investigadores observem o seguinte:

- *O questionário foca as actividades do governo central e não aborda o papel do estado e dos governos locais.* Como o questionário foi concebido para avaliar a transparência e a responsabilidade orçamentais de uma forma que permitisse comparações entre países, não está bem adaptado para investigar relações intergovernamentais, cuja natureza pode variar significativamente de país para país. Os investigadores interessados em examinar as relações fiscais intergovernamentais no respectivo país poderão querer considerar o desenvolvimento de perguntas suplementares de modo a incluir essas actividades.
- *Na sua maioria, o questionário procura descobrir o que ocorre na prática, e não o que exige a lei.* (O pequeno número de perguntas — perguntas 92, 93, 100 e 114 — que se refere a disposições legais indica claramente este facto na pergunta.) Os investigadores devem responder à maioria das perguntas com base na prática actual dos respectivos países.

O interesse no que ocorre na prática reconhece que, em alguns casos, as leis orçamentais bem intencionadas não estão realmente implementadas e, assim, têm pouco impacto no processo orçamental. Ao mesmo tempo, este interesse não deve ser interpretado como minimizador da importância de codificação de determinados aspectos do processo orçamental; os requisitos legais de abertura e transparência são uma parte essencial na garantia de uma orçamentação sustentada transparente, reactiva, responsável, eficiente e efectiva.

- *A menos que indicado em contrário, o questionário está preocupado com os documentos orçamentais que são disponibilizados ao público.* Responda às 125 perguntas das Secções Dois até à Cinco do questionário com base em documentos orçamentais publicamente disponíveis.
- *A menos que indicado em contrário, as perguntas destinam-se a aplicar a parte mais recentemente concluída do processo orçamental abrangida pela pergunta.* Em resultado, o questionário aplicar-se-á provavelmente a orçamentos de vários anos (ver caixa na página 14). NOTA: Para países incluídos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2010, os documentos que foram utilizados para responder ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2010 não podem ser utilizados para responder ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012.
- *Utilize a versão electrónica do questionário que lhe é fornecida pela IBP.* Não transfira as perguntas para outro formato nem altere a estrutura do questionário.

Entrevista a Autoridades Governamentais

As entrevistas a autoridades governamentais no executivo, no corpo legislativo e na instituição suprema de auditoria serão necessárias de modo a obter informações necessárias para:

- Secção Um: Quadros 2, 3 e 4. Estes quadros requerem que o investigador determine se um documento é disponibilizado ao público, se não é produzido ou se é produzido apenas para fins internos. De modo a preencher estes quadros, o investigador poderá ter de entrevistar uma autoridade do ministério apropriado.
- As Secções Três e Quatro: As perguntas 59, 96, 97, 98 e 107. Estas perguntas exploram se os membros do corpo legislativo recebem as informações que deveriam receber ao longo do processo orçamental, de acordo com a boa prática internacional. Estas perguntas irão provavelmente requerer uma entrevista com legisladores a nível individual ou com membros do respectivo *staff*. Consulte a Secção Dois deste guia, “Citações e Referências para Respostas” para mais pormenores sobre entrevistas a autoridades governamentais.
- Secção Cinco: a maioria das perguntas sobre a participação pública (e certamente as Perguntas 111, 116, 117, 119 e 120) irão provavelmente requerer que o investigador examine os documentos disponíveis publicamente e que entreviste autoridades de modo a perceber a prática actual de várias instituições em termos de participação do público durante as várias fases do processo orçamental.

Secção Um: A Disponibilidade de Documentos Orçamentais

Da perspectiva dos grupos orçamentais da sociedade civil, a disponibilidade pública de documentos orçamentais é essencial para fornecer ao público informações de que precisa para participar eficazmente no processo orçamental. O objectivo do questionário é examinar a transparência do sistema orçamental, portanto o principal interesse do mesmo são os documentos orçamentais que deveriam ser disponibilizados ao público, de acordo com a boa prática internacional.

A Secção UM do questionário contém uma série de quatro quadros que permitem aos investigadores examinar e localizar a disponibilidade e disseminação dos principais documentos orçamentais de um país, incluindo: Declaração Pré-orçamental, Resumo Orçamental, Proposta de Orçamento do Executivo, Documentos de Apoio ao Orçamento, Orçamento dos Cidadãos, Orçamento Promulgado, Relatórios Durante o Ano, Revisão Semestral, Relatório de Fim de Ano e Relatório de Auditoria.

Principais documentos orçamentais utilizados no estudo

Na Secção Um do questionário, pede-se que os investigadores identifiquem e classifiquem os documentos orçamentais do respectivo país de acordo com as quatro fases do ciclo orçamental. Os documentos identificados nesta secção devem ser utilizados para responder às perguntas correspondentes nas Secções Dois e Três como se segue:

Proposta de Orçamento do Executivo	Perguntas 1-58
Declaração pré-orçamental	Perguntas 60-62
Orçamento dos Cidadãos	Perguntas 109-112
Orçamento Promulgado	Pergunta 101
Relatórios durante o ano	Perguntas 63-64, 66-72
Revisão semestral	Perguntas 73-76
Relatório de Fim de Ano	Perguntas 77-86
Relatório de Auditoria	Perguntas 87-89, 91, 95-96, 108

Os investigadores não podem utilizar um documento que seja emitido durante uma fase do ciclo orçamental para responder às perguntas relacionadas com outra fase. Isto porque o questionário destina-se especificamente a avaliar as informações disponíveis ao público durante cada uma das quatro fases do ano orçamental. Por exemplo, os relatórios durante o ano, que são documentos que reportam regularmente as receitas e as despesas actuais durante a execução do orçamento (a terceira fase do ciclo orçamental) não podem ser utilizados para responder a perguntas relacionadas com a consideração legislativa da Proposta de Orçamento do Executivo (a segunda fase do ciclo orçamental.) A questão aqui é saber se o público e as principais instituições de controlo (o corpo legislativo e a instituição suprema de auditoria) têm as informações de que precisam, e quando precisam, para participarem eficazmente em cada fase do ciclo orçamental.

FASE UM: REDACÇÃO DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO EXECUTIVO

Declaração pré-orçamental

A declaração pré-orçamental, por vezes designada relatório pré-orçamental, destina-se a divulgar os parâmetros da Proposta de Orçamento do Executivo, especificamente as despesas totais, a previsão das receitas totais e a dívida a incorrer durante o próximo ano orçamental. O executivo deverá disponibilizar este documento ao público o mais tardar um mês *antes* da introdução da Proposta de Orçamento do Executivo ao corpo legislativo. A declaração pré-orçamental não apresenta geralmente informações muito pormenorizadas (normalmente essas informações pormenorizadas são apresentadas várias semanas ou meses depois na própria redacção do orçamento). As *Melhores Práticas da OCDE para a Transparência Orçamental* contém uma descrição do que a declaração pré-orçamental deve incluir.

Em alguns países, o Ministério das Finanças emite um calendário com datas e prazos importantes para os ministérios ou administrações infranacionais que utilizará na formulação da Proposta de Orçamento do Executivo. Este calendário não deve ser confundido com a declaração pré-orçamental.

FASE DOIS: CONSIDERAÇÃO LEGISLATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTAL

A Proposta de Orçamento do Executivo e os Documentos de Apoio ao Orçamento

A proposta de orçamento do executivo deve ser disponibilizada ao público quando for apresentada pela primeira vez ao corpo legislativo ou, no mínimo, *antes* de o corpo legislativo a aprovar, de modo a que o público tenha uma oportunidade de influenciar o orçamento final. **O orçamento proposto não deverá em caso algum ser ocultado até depois de o corpo legislativo terminar as suas deliberações e aprovar o orçamento final.** O público deverá ter acesso à proposta de orçamento do executivo antes de esta ser aprovada, de modo a que este documento seja considerado disponível publicamente.

A natureza da proposta de orçamento do executivo pode variar de país para país: por vezes trata-se de um documento único e outras vezes de um conjunto de vários documentos. Para responder às perguntas 1-55 na Secção Dois do questionário, os investigadores devem retirar as suas respostas da proposta de orçamento do executivo principal, bem como de quaisquer documento de apoio ao orçamento que o executivo possa fornecer ao público.

Estes são alguns dos pontos importantes a lembrar ao identificar a proposta de orçamento do executivo e os respectivos documentos de apoio:

- Não utilize o orçamento promulgado para responder às perguntas 1-55 relacionadas com a proposta de orçamento do executivo. As perguntas nesta secção destinam-se a avaliar as informações disponíveis ao público enquanto o orçamento proposto está sob consideração por parte do corpo legislativo, *antes* deste aprovar ou promulgar o orçamento. Se a proposta de orçamento do executivo não estiver disponível ao público antes da aprovação por parte do corpo legislativo, os investigadores devem optar por responder “d” a todas as perguntas 1-55.
- A expressão “documento de apoio ao orçamento” conforme utilizada no questionário refere-se a documentos que são emitidos pelo executivo ao mesmo tempo ou nos mesmos dias em que este apresenta a sua proposta ao corpo legislativo. Estes documentos são quase sempre preparados pelo departamento ou agência que coordenou o processo de preparação do orçamento e que divulga o orçamento (tais como o Tesouro ou o Ministério das Finanças). Estes documentos devem ser divulgados alguns dias depois da proposta de orçamento do executivo principal, de modo a poderem ser utilizados para informar o debate do orçamento proposto antes de este ser promulgado pelo corpo legislativo. Os investigadores não devem utilizar informações que o executivo ou o banco central possam divulgar noutras alturas do ano orçamental ao completarem as perguntas 1-55.
- Os documentos que fornecem projecções plurianuais (tais como planos de desenvolvimento nacional plurianual ou os documentos de enquadramento de despesas a médio prazo) podem ser considerados “documento de apoio ao orçamento” *se houver uma ligação directa ao orçamento*. Isto iria exigir que estas projecções plurianuais pudessem ser divulgadas anualmente ao mesmo tempo que o orçamento, para que se possam basear nos mesmos pressupostos macroeconómicos que o orçamento e reflectam os mesmos níveis de receitas e despesas de anos em que se sobreponham. (Isto pode ser relevante para as perguntas 5, 6, 9, e 10).

- Não utilize informações de documentos emitidos durante outras fases do ciclo orçamental (por exemplo, durante o ano, no fim do ano ou nos relatórios de auditoria) para responder às perguntas 18-34 relativamente a dados do ano anterior na proposta de orçamento do executivo. Conforme mencionado acima, o questionário destina-se especificamente a avaliar as informações disponíveis ao público durante cada uma das quatro fases do ano orçamental. Por conseguinte, as perguntas sobre dados da proposta de orçamento do executivo relativos ao ano anterior devem ser respondidas apenas com as informações contidas na proposta de orçamento do executivo. Se a proposta de orçamento do executivo não contiver as informações do ano anterior descritas nestas perguntas, escolha a resposta “d.”

FASE TRÊS: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Orçamento Promulgado

Após debate do orçamento proposto pelo executivo, o corpo legislativo promulga normalmente uma forma de orçamento ou apropriação. De modo a ser considerado publicamente disponível no *Questionário sobre o Orçamento Aberto*, o orçamento promulgado deve ser divulgado ao público o mais tardar **três meses** depois de o corpo legislativo o aprovar. Para responder ao questionário, o termo “Orçamento Promulgado” refere-se ao documento que foi aprovado pelo corpo legislativo e a pergunta 101 cobre o conteúdo do mesmo. Em determinados países, a proposta de orçamento do executivo varia significativamente do orçamento promulgado, por isso os investigadores não devem utilizar o orçamento promulgado para responderem às perguntas 1-55 relacionadas com a proposta de orçamento do executivo.

Relatórios durante o ano

Os relatórios durante o ano são por vezes designados *Relatórios Mensais* ou *Relatórios Trimestrais*. Os investigadores apenas devem utilizar os relatórios durante o ano do país para responderem às perguntas 63-72. Os relatórios durante o ano podem ser emitidos sob a forma de um relatório consolidado para todo o governo ou de múltiplos relatórios de diferentes agências. Por exemplo, o banco central pode emitir relatórios durante o ano para as suas actividades além dos relatórios emitidos pelo Ministério das Finanças. Em alguns casos, os organismos de cobrança de receitas emitem os seus próprios relatórios separados.

Um dos principais factores na capacidade do público para desempenhar um papel eficaz de controlo é ter acesso a informação atempada. Assim, de modo a serem considerados publicamente disponíveis para o *Questionário sobre o Orçamento Aberto*, os relatórios durante o ano devem ser divulgados o mais tardar **três meses** depois do final do período de elaboração de relatórios.

Revisão semestral

A revisão semestral, por vezes designada Relatório Semestral, deve conter uma actualização abrangente sobre a implementação do orçamento, incluindo uma revisão dos pressupostos económicos subjacentes ao orçamento e uma previsão actualizada do resultado do orçamento para o ano orçamental actual. Para garantir o carácter oportuno e a utilidade do relatório, deve ser divulgada

o mais tardar **três meses** depois do final do período de elaboração de relatórios. Por exemplo, para que uma revisão semestral de um país com um exercício fiscal que decorre de Janeiro a Dezembro seja considerada publicamente disponível deve cobrir os meses de Janeiro a Junho e ser divulgada o mais tardar no final de Setembro.

As *Melhores práticas da OCDE* contêm uma descrição abrangente do que deve incluir a revisão semestral. Um relatório semestral emitido após seis meses de execução do ano orçamental não constitui um substituto. Se não houver uma revisão semestral separada no respectivo país, os investigadores devem assinalar “d” a todas as perguntas relacionadas com a revisão semestral para indicar que esse documento não está disponível ao público (Perguntas 73-76).

FASE QUATRO: ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Relatório de Fim de Ano

Um relatório de fim de ano pode ser emitido enquanto relatório consolidado único para todo o governo, ou então os ministérios e organismos individuais podem emitir relatórios separados. Este relatório, ou série de relatórios, é emitido pelo executivo e não deve ser confundido com o relatório de auditoria descrito abaixo. O relatório de fim de ano está abrangido pelas perguntas 77-86.

Para serem considerados publicamente disponíveis, os relatórios de fim de ano devem ser divulgados o mais tardar **dois anos** após o final do exercício fiscal. Por exemplo, um país com um exercício fiscal que vai de Janeiro a Dezembro, deve divulgar o seu relatório de fim de ano de 2009 o mais tardar no final de Dezembro de 2011 para que seja considerado publicamente disponível no *Questionário sobre o Orçamento Aberto*. Os relatórios de fim de ano que foram utilizados para responder às perguntas no *Inquérito sobre o Orçamento Aberto* de 2010 não podem ser utilizados novamente para responder às perguntas no *Inquérito sobre o Orçamento Aberto* de 2012.

Relatório de Auditoria

O relatório de auditoria é emitido pela instituição suprema de auditoria (ISA) de um país e atesta as contas finais do exercício fiscal de um governo. Os investigadores devem utilizar este documento para responderem às perguntas 87-89 e 91.

Para serem considerados “publicamente disponíveis” no *Questionário sobre o Orçamento Aberto*, os relatórios de auditoria apenas se qualificam se tiverem sido divulgados no prazo de **dois anos** após o final do exercício fiscal com que se relacionam. Por exemplo, para que o relatório de auditoria 2008-2009 de um país com um exercício fiscal que vai de Abril a Março seja considerado publicamente disponível, deve ser divulgado o mais tardar no final de Março de 2011. Os relatórios de auditoria que foram emitidos em resposta ao *Inquérito sobre o Orçamento Aberto* de 2010 não podem ser utilizados para responder ao *Inquérito sobre o Orçamento Aberto* de 2012.

Quadro 1: Ano orçamental dos documentos utilizados para o preenchimento do questionário

Para o Quadro Um do questionário, os investigadores devem fornecer o ano apropriado do documento orçamental utilizado se o documento estiver publicamente disponível. Se o documento

não estiver publicamente disponível, é favor indicar “Não Disponível”. Veja abaixo mais dados sobre a definição de “documentos publicamente disponíveis”.

Em que ano orçamental se devem basear as respostas ao questionário?

As perguntas da Secção Dois e Três do questionário questionam sobre vários documentos relacionados com o orçamento e diferentes aspectos do processo orçamental. Salvo indicação em contrário, os investigadores devem consultar a versão do documento mais recentemente divulgada para a fase relevante do ciclo orçamental que está a ser avaliado para o questionário de 2012. Por exemplo, se o investigador estiver a avaliar a disponibilidade e abrangência de documentos relacionados com a proposta de orçamento do executivo, deverá utilizar os documentos do próximo ano orçamental ou, consoante o calendário orçamental, o orçamento acabado de promulgar. Por conseguinte, se o executivo não tiver divulgado a sua proposta para o próximo ano ou não tiver divulgado a proposta dentro do prazo adequado para o orçamento recentemente promulgado, os investigadores não devem voltar a um exercício fiscal anterior para o qual os documentos devam estar agora disponíveis para avaliar esses mesmos documentos. Os documentos de um ano anterior, que possam não ter sido divulgados até depois de o orçamento ter sido promulgado (demasiado tarde para serem úteis para a sociedade civil ou para o público em geral compreender o que foi proposto ou influenciar as políticas orçamentais finais) não podem ser considerados publicamente disponíveis para fins do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012. O mesmo acontece para os documentos relacionados com a implementação ou auditoria; os investigadores devem avaliar os documentos que foram disponibilizados publicamente para o período mais recente que recaia no prazo de divulgação dos documentos para cada fase. Assim, as respostas no questionário irão referir-se a anos orçamentais diferentes.

Por exemplo, assuma que o questionário está a ser preenchido em Agosto de 2011 num país em que o exercício fiscal decorre de Abril a Março. Assuma igualmente que o orçamento desse ano orçamental (2011-12) já foi considerado pelo corpo legislativo e promulgado na lei. Neste caso, o investigador deve utilizar documentos relacionados com o orçamento de 2011-2012 para as perguntas sobre a proposta de orçamento do executivo e o processo de formulação, debate e adopção do orçamento. Para estas perguntas, o exercício fiscal de 2011-2012 seria considerado o ano orçamental (AO).

Contudo, como o exercício fiscal de 2011-2012 acabou de começar, as perguntas relacionadas com o acompanhamento do orçamento ao longo da revisão semestral teriam que se aplicar ao relatório emitido para o orçamento de 2010-2011 porque se trata do orçamento mais recente para o qual este relatório foi produzido (em Agosto será apenas cinco meses após o ano orçamental de 2011-2012). Além disso, embora o exercício fiscal de 2010-2011 esteja concluído neste exemplo, os relatórios finais de fim de ano ou de auditoria para esse ano podem não ter ainda sido divulgados na maioria dos países. Assim, as respostas às perguntas relativas a estes documentos terão de se referir ao orçamento de 2009-2010 ou de 2008-2009, consoante a altura em que esses relatórios são divulgados (nota: deverão ser divulgados no prazo de dois anos após o final do período de elaboração de relatórios para se qualificarem como “publicamente disponíveis” no *Questionário sobre o Orçamento Aberto*).

Lembre-se de que os governos podem ser inconsistentes sobre o facto de divulgarem ou não ao

público, e de quando fazê-lo, determinados documentos relacionados com o orçamento ou de realizarem ou concluírem determinados aspectos do processo orçamental. Isto pode fazer com que seja difícil para os investigadores saberem que exercício fiscal consultar ao responderem a perguntas que correspondem a esses documentos ou questões do processo. No exemplo acima, por exemplo, as perguntas sobre a declaração pré-orçamental aplicar-se-iam ao exercício fiscal de 2011-2012. Se não tiver sido divulgada qualquer declaração pré-orçamental para o exercício fiscal de 2011-2012, esse facto deverá orientar as respostas do investigador, ainda que esse documento tenha sido divulgado em algum ano anterior. Por outro lado, se, e apenas se, uma declaração pré-orçamental não for divulgada para o exercício fiscal de 2011-2012 devido a um acontecimento legítimo e esporádico (por exemplo, uma eleição), é permissível utilizar a declaração pré-orçamental do exercício fiscal de 2010-2011 como base para resposta às perguntas sobre este documento. Nestas raras situações, os investigadores devem justificar esta escolha na parte inferior da respectiva resposta no questionário.

Quando é que os documentos são considerados “Disponíveis ao Público”?

Quanto às perguntas que se destinam a avaliar os conteúdos de documentos orçamentais, os investigadores devem apenas utilizar documentos orçamentais disponíveis ao público para as respectivas respostas. Os documentos orçamentais publicamente disponíveis definem-se como os documentos que todo e qualquer cidadão consegue obter mediante um pedido à autoridade pública emitente do documento.

Para resposta ao questionário, os documentos e os relatórios orçamentais produzidos pelo executivo ou por outras entidades, como a ISA, estão classificados nas seguintes quatro categorias:

1. Documentos que não são de todo produzidos.
2. Documentos que são produzidos e disponibilizados ao público, mas não dentro de um prazo especificado ou que são produzidos apenas para fins internos e por isso não são disponibilizados ao público (consultar Quadro na página 15).
3. Documentos que são produzidos e disponibilizados ao público em geral quer seja gratuitamente ou por uma comissão mínima, mas apenas mediante pedido ao gabinete governamental relevante.
4. Documentos que são produzidos e distribuídos ao público em geral seja gratuitamente ou por uma comissão mínima e de forma a que o público consiga aceder aos documentos por outros meios além do pedido directo ao executivo (por exemplo, os documentos podem ser colocados na Internet ou guardados numa biblioteca pública).

Para responder às perguntas, um documento apenas deve ser considerado “publicamente disponível” nos casos “3” ou “4” acima.

Um número substancial de países por todo o mundo não definiu claramente procedimentos na legislação para garantir a divulgação simultânea de documentos públicos a todas as partes interessadas. Conforme mencionado acima, os documentos orçamentais publicamente disponíveis definem-se como os documentos que todo e qualquer cidadão consegue obter mediante um pedido à

autoridade pública emitente do documento. Isto significa que para responder ao questionário:

- Os documentos disponibilizados na Internet (ainda que seja o único local onde estejam disponíveis) devem ser considerados publicamente disponíveis.
- Um documento disponível apenas através de subscrição num boletim ou publicação especializados emitidos pelo executivo deve ser considerado *não* disponível ao público a menos que esse boletim seja facilmente acessível ao público em geral gratuitamente, através do pagamento de uma comissão de subscrição mínima ou de fontes como bibliotecas públicas.
- Se um documento não estiver disponível da parte da autoridade emitente, deve ser considerado *não* disponível publicamente. Por exemplo, se não for possível obter um Relatório de Auditoria da ISA, mas que este possa estar disponível mediante pedido a um legislador, o documento deve ser considerado *não* disponível publicamente. Da mesma forma, os documentos que o executivo fornece ao corpo legislativo mas não disponibiliza ao público em geral mediante pedido, devem ser considerados *não* disponíveis ao público.
- Um documento deve ser disponibilizado a todos os membros do público em geral que o solicitarem para ser considerado publicamente disponível. Um documento que esteja disponível apenas a determinados indivíduos ou membros do público, mas seja ocultado a outras pessoas que o solicitarem, deve ser considerado *não* disponível publicamente. Por exemplo, em determinados países apenas os que mantêm relações amistosas com autoridades governamentais podem obter documentos, enquanto os pedidos dos cidadãos em geral ou de organizações seleccionadas da sociedade civil são recusados. Os investigadores devem considerar a realização de um teste como o descrito abaixo para reunir provas de recusas de pedidos de documentos orçamentais.

Se os investigadores tiverem quaisquer dúvidas sobre se um pedido de um documento será recusado, considere pedir a outros investigadores, grupos da sociedade civil ou membros do público do seu país para testarem realmente a disponibilidade de documentos. Peça-lhes que solicitem o documento para estabelecer se existem situações de recusas arbitrárias. Registe as experiências de quem faz os pedidos e a quem os documentos foram negados, incluindo pormenores sobre quem fez o pedido, a data e a hora do pedido, o nome do funcionário e gabinete onde o pedido foi feito e quaisquer motivos dados para a recusa. Estas informações podem ser provas muito valiosas para apresentar ao público juntamente com os resultados da pesquisa e para apoiar a defesa do pedido de adopção de procedimentos claros na lei que exijam que os funcionários tornem os documentos públicos.

Se os investigadores tiveram qualquer questão sobre a forma como esta definição de documentos publicamente disponíveis se poderá aplicar nos respectivos países, devem entrar em contacto connosco. O quadro abaixo apresenta as datas para a divulgação dos principais documentos orçamentais que se qualificarão como publicamente disponíveis.

Documento Orçamental	Prazos de Divulgação para Documentos “Publicamente Disponíveis”
Declaração pré-orçamental	Deve ser divulgada pelo menos um mês antes que a Proposta de Orçamento do Executivo é enviada ao corpo legislativo para consideração.
Resumo Orçamental	Deve ser divulgado antes ou durante as deliberações do corpo legislativo sobre a proposta de orçamento do executivo, isto é, antes da aprovação do orçamento promulgado.
Proposta de Orçamento do Executivo	Idealmente deve ser divulgada ao mesmo tempo que é apresentada ao corpo legislativo. No mínimo, deve ser divulgada enquanto o corpo legislativo ainda está a considerá-la e <i>antes</i> de o mesmo o aprovar. Em caso algum deverá uma proposta divulgada depois as discussões do corpo legislativo sobre o orçamento terem terminado ser considerada “publicamente disponível”.
Documentos de Apoio	Devem ser divulgados ao mesmo tempo ou na mesma altura que a Proposta de Orçamento do Executivo (ver acima).
Orçamento Promulgado	Deve ser divulgado o mais tardar três meses depois o orçamento ser aprovado pelo corpo legislativo.
Orçamento dos Cidadãos	<p>a. Se for uma versão simplificada da Proposta de Orçamento do Executivo, deve ser divulgado ao mesmo tempo que uma Proposta de Orçamento do Executivo “publicamente disponível”.</p> <p>b. Se for uma versão simplificada do Orçamento Promulgado, deve ser divulgado ao mesmo tempo que o Orçamento Promulgado “publicamente disponível”.</p>
Relatórios durante o ano	Devem ser divulgados o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.
Revisão semestral	Deve ser divulgada o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.
Relatório de Fim de Ano	Deve ser divulgado o mais tardar dois anos depois o final do exercício fiscal (o período de elaboração de relatórios).
Relatório de Auditoria	Deve ser divulgado o mais tardar dois anos depois o final do exercício fiscal (o período de elaboração de relatórios).

Quadro 2: Principais Documentos Orçamentais: Títulos e Hiperligações na Internet

O Quadro 2 solicita que um investigador forneça as seguintes informações para cada documento utilizado para preencher o questionário:

1. Título completo
2. Data em que o documento foi disponibilizado ao público (Nota Geral: não é necessariamente a mesma data indicada no próprio documento)
3. A forma como o documento é disponibilizado ao público (biblioteca, mediante pedido, Internet, etc.)
4. Endereço Internet/URL, se aplicável

Para os documentos não colocados na Internet, os investigadores devem indicar um dos seguintes: “Não Produzido”, “Produzido mas não Disponível ao Público”, “Publicamente Disponível, mas não na Internet”, consoante o que se aplicar

É muito importante não confundir um documento orçamental com outro ao preencher o questionário. Fornecemos-lhe uma cópia das *Melhores Práticas da OCDE para a Transparência Orçamental* porque estas normas de melhores práticas contêm uma lista muito clara de todos os documentos orçamentais de um país, bem como pormenores sobre os conteúdos de cada um. Os investigadores disseram-nos na última ronda do Inquérito sobre o Orçamento Aberto que as *Melhores Práticas da OCDE* constituíram uma ajuda significativa para identificarem e distinguirem documentos orçamentais. Em muitos países, distinguir documentos pode ser muito difícil e para responder às perguntas das Secções Dois e Três do questionário, é muito importante não confundir os documentos. Contacte-nos imediatamente se tiver algum problema.

Quadros 3 & 4: Distribuição de documentos

Cada um dos quadros está dividido em duas partes. A parte 1 inclui quatro opções nas linhas A, B, C e D para descrever o estado e a disponibilidade de cada um dos documentos relevantes (Declaração Pré-orçamental, Proposta de Orçamento do Executivo e Orçamento dos Cidadãos no Quadro 3, e Orçamento Promulgado, Relatórios Durante o Ano, Relatórios de Fim de Ano e Relatório de Auditoria no Quadro 4). Esta parte questiona se um dado documento:

- A) não é produzido,
- B) é produzido para fins internos, mas não disponibilizado ao público,
- C) é produzido e disponibilizado público, mas apenas mediante pedido, ou
- D) é produzido e distribuído ao público.

Para cada documento, os investigadores devem registar SIM, NÃO ou NA (não aplicável) nas células de modo a indicar se a afirmação se aplica ou não ao documento. Não é possível inserir “SIM” em mais de uma célula.

Para documentos orçamentais produzidos e distribuídos ao público (isto é, as opções C e D foram seleccionadas na Parte 1), os investigadores devem preencher a Parte 2 do quadro para identificarem que medidas toma o executivo para distribuir e promover interesse nesses relatórios.

Por conseguinte, a parte inferior dos quadros 3 e 4 apenas deve ser preenchida se a resposta na parte 1 do quadro for “D” ou “C”). Nesta parte do quadro, os investigadores reportam a prontidão da distribuição, a dimensão da distribuição dos documentos e se o executivo promove activamente a disponibilidade dos documentos aos meios de comunicação e ao público.

As perguntas 1-2 dizem respeito ao prazo da divulgação de documentos e aviso prévio da divulgação. O estabelecimento e o anúncio antecipados de uma data de divulgação é importante porque obriga o executivo a divulgar a informação e dá à sociedade civil uma oportunidade de planificar e preparar a sua divulgação.

As questões 3-8 dizem respeito à disponibilidade dos documentos. Por exemplo, a pergunta 3 questiona se existe um atraso na divulgação de um documento ao público relativo à sua divulgação a outras pessoas, como por exemplo aos meios de comunicação. A pergunta 4 questiona se o executivo coloca o documento num site oficial onde possa ser visto pelo público. Contudo, a colocação num site não garante a acessibilidade porque em muitos países o acesso à Internet ainda não está disponível em todo o lado ou o custo de transferência de documentos grandes, como relatórios orçamentais, é muito dispendioso. Consequentemente, as perguntas 5-6 questionam a distribuição de cópias impressas disponíveis gratuitamente (ou por uma comissão nominal). A distribuição deve ser considerada “limitada” se as cópias gratuitas apenas forem dadas a membros do corpo legislativo, dos meios de comunicação e a outros interessados em análise orçamental (por exemplo, fazendo cópias gratuitas disponíveis em eventos públicos sobre o orçamento). A distribuição “em massa” ocorre quando a distribuição se destina a alcançar os cidadãos comuns que de outra forma poderão não procurar documentos orçamentais (por exemplo, os documentos poderiam ser publicados num jornal).

As perguntas 7-8 dizem respeito ao alcance da distribuição de documentos orçamentais e se estão em idiomas largamente compreendidos pelo público. A pergunta 7 concentra-se no facto de se os documentos alcançam as partes do país fora da capital ou os principais centros financeiros. Embora a colocação do documento na Internet possa corrigir esses problemas de distribuição geográfica, não pode resolvê-los completamente se o acesso à Internet for limitado em áreas rurais.

É por isso que a pergunta 7 questiona se os documentos estão “prontamente disponíveis”, o que implica que as barreiras para o acesso não devem ser tão altas a ponto de evitar segmentos significativos da população de obterem as informações desses documentos. A pergunta 8 questiona se as informações são apresentadas em mais de um idioma, sempre que apropriado. Nos países onde são falados múltiplos idiomas, o relatório deve ser escrito em idiomas suficientes de modo a garantir que possa ser lido por uma elevada percentagem da população.

A pergunta 9 analisa se o executivo toma medidas activas para garantir que os utilizadores interessados conhecem e têm um acesso fácil aos documentos. A promoção vai além da disseminação, que é um acto passivo de disponibilizar a informação aos utilizadores que depois têm de tomar a iniciativa de aceder à mesma. Em vez disso, esta pergunta analisa os esforços que o executivo faz para levar as informações ao público.

Secção Dois: A Proposta de Orçamento do Executivo

A primeira vasta categoria de perguntas no *Questionário sobre o Orçamento Aberto* analisa as informações fornecidas relativamente à proposta de orçamento do executivo após o envio das mesmas ao corpo legislativo para consideração e a forma como essas informações são apresentadas. A proposta de orçamento do executivo recebe normalmente mais atenção da parte do corpo legislativo, dos meios de comunicação e do público, do que qualquer outro documento orçamental que o executivo divulga regularmente. O acentuado nível de atenção faz com que seja essencial que a proposta de orçamento do executivo e qualquer documento de apoio ao orçamento estejam disponíveis de forma generalizada e forneçam informações claras e abrangentes.

A Secção Dois está dividida em cinco subcategorias. As primeiras quatro subcategorias cobrem informações que devem ser divulgadas na proposta de orçamento do executivo ou nos documentos de apoio ao orçamento. A quinta categoria lida com informações que não precisam necessariamente de estar contidas nos próprios documentos orçamentais, mas podem ser muito importantes para analisar o orçamento. As subcategorias incluem:

- **As estimativas para o ano orçamental e depois disso** examinam os tipos de estimativas de despesa, receita e dívida utilizadas na documentação orçamental para representar as propostas de orçamento do executivo para o ano orçamental e os pressupostos macroeconómicos que constituem o orçamento. A subsecção examina igualmente as estimativas que o executivo deve apresentar para anos orçamentais futuros.
- **As estimativas para anos anteriores ao ano orçamental** fazem um conjunto semelhante de perguntas para os anos anteriores ao ano orçamental. Estes dados do ano anterior são importantes porque fornecem uma referência contra a qual as propostas orçamentais podem ser avaliadas; ver tendências ao longo tempo, por exemplo, pode dar percepções quanto à exequibilidade e sustentabilidade de propostas orçamentais futuras.
- **A abrangência** olha para o número de rubricas específicas que não são normalmente reveladas ao público de forma adequada, mas que deveriam ser incluídas em todos os orçamentos. A apresentação oficial do orçamento pode por vezes não capturar determinadas actividades fiscais, ou porque são contabilizadas fora do orçamento (como os fundos extra-orçamentais) ou porque os métodos contabilísticos utilizados no orçamento são inadequados (como um sistema de contabilidade de caixa para apresentar passivo contingente). No entanto, essas rubricas podem ter um impacto importante na capacidade do governo para cumprir os seus objectivos fiscais e políticos. Assim, as declarações ou estimativas específicas relacionadas com essas actividades são necessárias para informar o público sobre a posição fiscal do governo.
- **As análises orçamentais sobre o modo narrativo e controlo dos resultados** exploram a medida em que a proposta de orçamento do executivo inclui informações que ajudam a explicar a relação entre as estimativas orçamentais e os objectivos políticos do governo. As perguntas são importantes para quem está interessado em controlar o impacto do orçamento, particularmente em termos de saídas e resultados. Estas perguntas exploram se as discussões das propostas orçamentais são informativas e compreensíveis, questões importantes se o executivo pretender facilitar um debate mais vasto e um processo orçamental mais inclusivo.

- **As principais informações adicionais para análise e controlo orçamentais** exploram se as informações que auxiliariam na compreensão e análise da proposta de orçamento do executivo estão disponíveis. Por exemplo, as perguntas questionam se o executivo disponibiliza ao público uma análise sobre a distribuição da carga fiscal e um glossário de termos utilizados nos documentos orçamentais.

Estrutura de Respostas às Perguntas

Quase todas as perguntas têm quatro respostas possíveis, bem como “não aplicável/outro”. Regra geral, a primeira resposta (letra “a”) é a resposta mais positiva, reflectindo a melhor prática à matéria dessa pergunta. A segunda resposta (letra “b”) destina-se a reflectir uma boa prática. A resposta “c” reflecte uma prática fraca ou pobre, enquanto a quarta resposta (letra “d”) é a mais negativa.

Para fins de pontuação numérica das respostas, uma resposta “a” é pontuada a 100%, “b” é pontuada a 67%, “c” a 33% e “d” a 0%.

As respostas “e” (não aplicável/outro) não são consideradas na pontuação.

Conforme mencionado acima, as respostas “a” às perguntas tentam capturar a “melhor prática” quanto se trata de orçamentação transparente e responsável. Na sua maioria, estas melhor práticas relativas à prontidão e ao conteúdo de documentos orçamentais específicos são retirados das *Melhores Práticas da OCDE*. Contudo, o questionário cobre tópicos além dos que estão relacionados com os documentos orçamentais e, para muitas destas questões, as “melhores práticas” normalizadas não existem. Por conseguinte, o questionário define objectivos razoáveis nestas áreas com vista a criar padrões ou normas.

Dito isto, o questionário não assume que os países se comprometam com práticas orçamentais “de ponta”. Estas, por exemplo, podem incluir a conformidade com todos os padrões apresentados no Manual de Estatísticas das Finanças Públicas [*Government Finance Statistics Manual*] de 2001 do FMI, tais como a utilização de contabilidade de exercício ou de manutenção de um balanço.

Uma estrutura típica para as respostas às perguntas é que a resposta “a” indica que foram apresentadas “informações exaustivas” no documento aplicável e que as informações incluíam “tanto uma discussão narrativa como estimativas quantitativas”. Para merecer uma resposta “a”, a discussão narrativa deve explicar e oferecer informações contextuais apropriadas para as estimativas quantitativas; embora as estimativas quantitativas, sob a forma de quadros e tabelas, deva oferecer mais pormenores à discussão narrativa. Assim, deve escolher uma resposta “a” para uma situação em que toda a informação que se possa esperar receber foi fornecida.

As respostas “b” e “c” tentam capturar essas situações em que apenas uma porção da informação é fornecida. A este respeito, “b” deve ser considerada uma resposta positiva quando a maioria da informação desejada foi disponibilizada, embora faltem alguns pormenores. A expressão “alguns pormenores” destina-se a cobrir as situações em que a discussão narrativa não seja abrangente ou que as estimativas quantitativas não sejam suficientemente pormenorizadas, ou ambas, mas, apesar destas deficiências, as informações fornecidas ainda dão um bom sentido à questão e são suficientes para permitir que os grupos da sociedade civil realizem sérias análises e façam debates orçamentais significativos.

Em contraste com a resposta “b”, a resposta “c” aplica-se quando as informações fornecidas têm “falta de pormenores importantes”. É considerada uma resposta negativa porque, ao contrário das situações em que se aplica uma resposta “b”, as informações fornecidas são insuficientes para dar um bom sentido à questão ou para facilitar análises significativas. A resposta “c” é, claro está, um passo acima da resposta “d”, que se aplica quando não é fornecida qualquer informação.

Quando é que se aplica a resposta “Não Aplicável”?

Embora as perguntas e respostas do Inquérito sobre o Orçamento Aberto tenham sido redigidas para serem virtualmente aplicadas a todos os países, existem ocasiões em que não correspondem às circunstâncias particulares de um país. Para estas situações, deve ser seleccionada a resposta “e” (não aplicável/outro). Os investigadores devem utilizar esta resposta moderadamente e escolhê-la apenas após analisarem cuidadosamente a aplicabilidade de todas as outras respostas. Para fins de pontuação numérica do questionário, uma resposta “e” (não aplicável/outro) resulta no facto de a pergunta aplicável ser retirada de consideração e omitida do resultado numérico. Lembre-se que durante o processo de apreciação, os membros da IBP entrarão em contacto com os investigadores para discutirem todas as perguntas assinaladas com não aplicável.

Para todas as perguntas respondidas com “não aplicável/outro”, os investigadores devem fornecer uma breve explicação na secção “Comentário” sobre o porquê de acharem que as opções de resposta fornecidas não se aplicam ou por que seria mais apropriada outra resposta.

Respostas que envolvem documentos que não estão disponíveis ao público

O *Questionário sobre o Orçamento Aberto* destina-se especificamente a avaliar as informações sobre o orçamento do governo central disponível ao público. Por conseguinte, os investigadores não devem responder a perguntas com base em informações a que possam ter acesso único através, por exemplo, de contactos no executivo, ou de um documento que possa ter sido fornecido por um legislador simpático. Se não estiverem disponíveis informações ao público, regra geral deve-se assinalar a resposta “d.”

Além disso, se um documento não estiver disponível ao público, deve-se assinalar “d” em todas as perguntas relativas a documento. Por exemplo, se a proposta de orçamento do executivo não for disponibilizada ao público depois de ser fixada no corpo legislativo e só ficar disponível depois de o corpo legislativo promulgar o orçamento, deve-se assinalar “d” em *todas* as perguntas 1-55. Da mesma forma, se uma revisão semestral não for disponibilizada ao público, ou não o for dentro do prazo especificado, deve-se assinalar “d” em *todas* as perguntas 73-76.

Citações e Referências

Espera-se que a divulgação de resultados entre países do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012 seja um evento de alto nível que atraia escrutínio significativo e encoraje um debate público global sobre a questão da transparência orçamental. Desta forma, pedimos que os investigadores citem uma fonte ou referência ao responderem às perguntas 1-125 nas Secções Dois a Cinco do questionário. Esta prova de apoio às respostas destina-se a reforçar a confiança dos meios de

comunicação e de outros utilizadores nos resultados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto. Cite brevemente uma fonte ou forneça um pequeno comentário (que pode ser de uma frase ou um parágrafo, conforme apropriado) para as respostas a cada pergunta. A citação ou comentário deve fazer referência ao título e à porção do documento orçamental do qual retirou a sua resposta ou deve descrever as condições que o levaram a seleccionar uma dada resposta.

Mantenha todas as citações e comentários tão breves quanto possível. Cada caixa de comentário tem um espaço ilimitado, mas no novo formato do questionário existe um número máximo de linhas visíveis sem ter de deslocar uma barra lateral à direita da caixa do comentário. Encorajamos vivamente os investigadores a manterem os respectivos comentários e citações de um tamanho que não requeira a utilização da barra de deslocamento.

Os investigadores devem igualmente saber que se trata de uma iniciativa internacional e muitos dos que poderão ler o questionário de um país podem não estar familiarizados com os pormenores do processo orçamental desse país, ou com as pessoas ou intervenientes importantes no cenário orçamental. Por conseguinte, os investigadores devem indicar os títulos dos documentos, evitar ou explicar qualquer terminologia especializada que possa ser utilizada no respectivo país e explicar ao leitor quaisquer condições especiais que possam ter influenciado a resposta que uma audiência internacional possa não conhecer.

- Uma pequena citação de uma referência a informações retiradas de um documento orçamental pode ser de uma ou duas frases e ter a seguinte leitura (os investigadores devem incluir o endereço Internet/URL do documento citado, se for colocado na web):

As informações que identificam diferentes fontes de receitas fiscais por tipo podem ser encontradas na página 36 do Anexo 5 da redacção do orçamento federal do ano de 2010, intitulado "Amount of Federal Budget Revenues in the Year 2010" [Montante de Receitas Orçamentais Federais no Ano de 2010].

OU

As informações aparecem na Secção 5 da mensagem de identificação que acompanha o orçamento, intitulada "The Consolidated Public Sector Budget for 2010" [O Orçamento Consolidado do Sector Público para 2010]. Esta mensagem de identificação pode ser vista na Internet em: www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2010/mensaje/cap5.htm.

- Nos casos em que os documentos orçamentais apresentem apenas informações parciais, os investigadores podem optar por fornecer uma citação que dê uma percepção ao leitor sobre o porquê de escolherem a resposta "b" ou "c". Pode ser fornecido um comentário como se segue:

São fornecidas informações pormenorizadas para mais de dois terços dos programas de despesas a começar na pág. 34 do Orçamento da República do exercício fiscal de 2010. Contudo, algumas agências e entidades, como o Ministério da Agricultura, não fornecem pormenores ao nível do programa para os respectivos orçamentos. Em vez disso, as despesas dessas entidades são simplesmente listadas como um total agregado do ministério ou como uma transferência para uma entidade pública.

OU

As informações sobre algumas, mas não todas, as despesas classificadas por classificação económica são fornecidas no Parágrafo 2.5 da Proposta de Orçamento do Executivo, intitulado “The Consolidated Budget of the Public Sector for 2010 and the Multi-Year Budget Projections” [O Orçamento Consolidado do Sector Público para 2010 e As projecções orçamentais plurianuais]. As informações pormenorizadas por classificação económica são geralmente fornecidas apenas por programas de despesas de interesse de alto nível a doadores internacionais.

- Se o documento em questão ou as informações não estiverem disponíveis ao público, os investigadores podem decidir fornecer a citação seguinte:

Este documento não está disponível ao público.

OU

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

OU

Uma revisão da Proposta de Orçamento do Executivo do ano 2010, “Consolidated Budget of the Public Sector in the Year 2010” [Orçamento Consolidado do Sector Público no Ano 2010] e os documentos de apoio que a acompanham (“The Investment Budget for State Enterprises” [O Orçamento de Investimento para Empresas Estatais] e “Terms of Loans” [Termos de Empréstimos]) indicam que estas informações não aparecem nos documentos.

- Em determinadas situações, os investigadores podem pretender fornecer um exemplo para reforçar a credibilidade das suas respostas. Um exemplo poderá igualmente dar uma percepção aos leitores sobre o porquê de uma dada resposta ter sido seleccionada. Fornecer dados concretos (datas, nomes, acções) sobre exemplos fornecidos pode reforçar a utilidade dos mesmos. Por exemplo:

O prazo para o executivo apresentar a sua proposta de orçamento ao corpo legislativo está prevista na Lei da Administração Financeira (Lei No. 24.156). Contudo, o executivo raramente cumpre esse prazo. Por exemplo, durante o ano orçamental de 2010, a legislação exigia que o executivo enviasse a sua proposta até 30 de Abril, mas não enviou antes de 26 de Maio.

OU

Não há qualquer requisito legal relativo ao prazo de divulgação do orçamento ao parlamento antes do início do ano orçamental. Isto limita a oportunidade de defesa e participação da sociedade civil e do público. Por exemplo, o ano orçamental do governo termina a 30 de Junho, mas durante o ano orçamental de 2010 o orçamento só foi fixado na primeira semana de Julho. O corpo legislativo estava sob pressão para adoptar o documento e o debate antes de o mesmo ser adoptado durou apenas de 3-8 de Julho.

NOTA IMPORTANTE PARA OS INVESTIGADORES DE PAÍSES ONDE O QUESTIONÁRIO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO FOI CONCLUÍDO EM 2010: Indique na secção dos comentários uma explicação para uma alteração nas respostas do questionário do ano passado. Esta explicação pode ser muito breve, tal como:

A resposta seleccionada demonstra uma melhoria [agravamento] do desempenho da ronda de pesquisa de 2010.

OU

A apresentação [ou prática] é semelhante à do período anterior, mas a reavaliação do investigador levou a uma alteração da resposta.

Essa breve explicação das alterações das respostas de um período para o seguinte deve acelerar o tempo de revisão necessário ao questionário. (Os colaboradores da IBP pretendem contactar os investigadores sobre cada alteração em resposta de uma ronda de pesquisa para a outra à qual falte uma explicação).

Citações para informações de entrevistas com autoridades governamentais

As entrevistas com autoridades no executivo e ramos legislativos serão necessárias para preencher algumas partes do questionário. Os quadros da Secção Um do questionário requerem que o investigador indique se um documento: 1) não está disponível ao público, 2) não foi produzido, ou foi 3) produzido para fins internos, mas não disponibilizado ao público. De modo a preencher estes quadros, será necessária uma entrevista com uma autoridade do ministério apropriado para determinar se um documento não foi produzido ou foi produzido apenas para fins internos.

Da mesma forma, as perguntas 59, 96, 98 e 107 exploram as informações que o executivo e a instituição suprema de auditoria fornecem aos membros do corpo legislativo. Estas perguntas irão provavelmente requerer uma entrevista com um legislador ou com um membro do respectivo *staff*. Os investigadores devem garantir que entrevistam legisladores que não são membros do partido ou coligação no poder no respectivo país, tanto para obter respostas a estas perguntas como para compreender a sua perspectiva. O não fornecimento destas informações a partidos da oposição deve constitui motivos para pontuações mais baixas nesta série de perguntas e deve ser anotado na secção de comentários a estas perguntas.

Os investigadores podem também optar por utilizar a secção dos comentários para anotar quaisquer partidos políticos significativos nos respectivos países que foram excluídos do acesso às informações orçamentais ou do debate orçamental. (Isto pode dar-se porque uma falta de eleições legislativas livres e justas nega o acesso a estes partidos ao *próprio* corpo legislativo, ou devido a outras condições como a negação arbitrária ou a remoção de registo de um partido político).

Os investigadores devem tentar identificar todos os funcionários que entrevistam para fins de preenchimento do questionário de modo a reforçar a credibilidade das respectivas citações. Isto pode ser especialmente importante quando os resultados do Inquérito são divulgados em países com fraco desempenho. Contudo, os investigadores não são obrigados a identificar pelo nome as autoridades entrevistadas para o questionário. (Em alguns países, não será possível obter uma entrevista para o registo com um autoridade e muitas apenas concederão a entrevista na condição de os respectivos nomes não serem publicados).

No entanto, se possível, os investigadores devem tentar identificar autoridades entrevistadas com

tanta especificidade quanto possível. Por exemplo, devem incluir o seguinte tanto quanto possível: o nome da autoridade, o respectivo cargo, o ministério ou agência e a data da entrevista, além das informações pertinentes que saírem da entrevista. (É boa prática fazer e manter notas datadas de todas as entrevistas).

Revisão de Pares

Depois de o investigador ou da equipa de investigação ter preenchido e enviado o questionário, os membros da IBP irão rever e discutir com os investigadores quaisquer questões que indiquem que as respostas foram escolhidas utilizando pressupostos não consistentes com a metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto. O questionário será depois enviado a dois revisores pares anónimos para revisão. A utilização de um sistema anónimo de revisão de pares destina-se a aumentar a confiança dos meios de comunicação e de outros utilizadores de que os dados são exactos e isentos de potenciais tendências. A menos que o investigador se oponha, a IBP procurará igualmente comentários do governo do país, que serão incluídos como um terceiro conjunto de comentários da revisão de pares.

Depois de o questionário ter sido revisto, a IBP entrará em contacto com o investigador ou a com a equipa de investigação para mais discussões sobre se as diferenças entre as respostas do investigador e as dos revisores pares precisam de ser reconciliadas. Como parte deste processo, podemos solicitar aos investigadores que elaborem ainda mais as suas opções de resposta. Esperamos que esta elaboração seja breve e não exceda quatro parágrafos de extensão por pergunta.

Explicações para as Perguntas 1-55

De modo a ser considerada “publicamente disponível” para o Inquérito sobre o Orçamento Aberto, uma proposta de orçamento do executivo deve estar disponível ao público quando o executivo a enviar ao corpo legislativo para consideração ou em algum momento durante as deliberações legislativas antes de ser promulgada numa lei orçamental. Os documentos de apoio ao orçamento para a proposta de orçamento do executivo devem ser divulgados ao mesmo tempo que a proposta é disponibilizada.

NOTA: embora a declaração pré-orçamental possa ser divulgada perto da altura em que a proposta de orçamento do executivo for disponibilizada, não pode contar como um documento de apoio ao orçamento.

Estimativas para o Ano Orçamental e Depois Disso (Perguntas 1-17)

As perguntas 1-6 estão relacionadas com as despesas. As primeiras três perguntas olham para algumas das formas básicas como as despesas totais incluídas no orçamento proposto podem ser organizadas ou classificadas, quer seja por unidade administrativa, classificação funcional ou classificação económica.

Cada um destes sistemas de classificação tem vantagens diferentes. Por exemplo, as despesas por unidade administrativa indicam que entidade governamental (departamento, ministério ou agência) será responsável por gastar os fundos e, em última instância, responsabilizada pela respectiva

utilização. A classificação funcional indica o objectivo programático ou o objectivo pelo qual os fundos serão utilizados, tal como a saúde, a educação ou a defesa. A classificação económica fornece informações sobre a natureza da despesa, tal como se os fundos estão a ser utilizados para pagar salários e vencimentos, para financiar projectos de investimento ou para prestações de assistência social.

Ao contrário da classificação por unidade administrativa, que tende a ser única para cada país, as classificações funcional e económica do orçamento governamental foram desenvolvidas e normalizadas pelas instituições internacionais.³ As comparações entre países são facilitadas pelo cumprimento destas normas de classificação internacional.

Para responder “a”, todas as despesas cobertas pelo orçamento teriam de ser organizadas por um dos sistemas de classificação e, no caso das classificações funcionais e económicas, teriam de ser consistentes com as normas internacionais. Em contrapartida, a resposta “c” aplicar-se-ia se uma porção significativa das despesas não fosse devidamente classificada. Por exemplo, a resposta “c” não seria apropriada se as despesas para algumas das principais funções, tais como a educação e a saúde, fossem apresentadas separadamente, mas uma vasta porção residual da despesa total orçamentada não fosse classificada por função. Isto faria com que fosse impossível identificar outras atribuições funcionais, tais como as destinadas à habitação ou aos transportes, com precisão.

A pergunta 4 questiona as despesas dos “programas” individuais. Não existe definição normalizada para o termo “programa” e o significado pode variar de país para país. Contudo, para os fins de resposta ao questionário, os investigadores devem compreender o termo “programa” como referindo-se a qualquer nível de precisão abaixo de uma unidade administrativa, tais como um ministério ou um departamento. Por exemplo, o orçamento do Ministério da Saúde pode ser dividido em vários subgrupos, tais como “cuidados de saúde primários”, “hospitais” ou “administração”. Para responder à pergunta, estas divisões devem ser consideradas programas mesmo quando puderem ser, mas não forem, repartidas em unidades mais pequenas e mais pormenorizadas.

UMA NOTA PARA OS PAÍSES FRANCÓFONOS: por vezes faz-se referência a nível do “programa” sob a forma de “*le plan comptable*” ou “*le plan comptable détaillé*”. (Estes dados são tipicamente codificados na base de dados de gestão financeira, de acordo com o quadro de contas orçamentais, para que possam ser organizadas por classificação administrativa e funcional).

A pergunta 5 questiona se as estimativas do nível agregado de despesa no orçamento são fornecidas para pelo menos dois anos além do ano orçamental (AO), cobrindo assim pelo menos um período de três anos (AO, AO+1 e AO+2). Por vezes chamado de Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP), este período de três anos é geralmente considerado um horizonte apropriado para a orçamentação e o planeamento.

A pergunta 6 questiona o nível dos pormenores fornecidos no orçamento para estas estimativas multianuais, ou seja, se estas estimativas são fornecidas para programas individuais, para uma ou

³ Para uma discussão sobre estes sistemas de classificação, consulte Fundo Monetário Internacional, Manual de Estatísticas das Finanças Públicas de 2001 [*Government Finance Statistics Manual 2001*], <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

mais das classificações de despesa (unidade administrativa, funcional ou económica) ou simplesmente para despesas agregadas. A resposta apropriada é a que representar o maior nível de pormenor para o qual estas estimativas multianuais forem apresentadas na integralidade. Por exemplo, se as estimativas tiverem sido fornecidas para todas as classificações funcionais, mas apenas para alguns programas, a escolha de resposta apropriada seria “b.”

As questões 7-10 dizem respeito às receitas. As receitas são geralmente separadas em duas principais categorias: receitas fiscais e não fiscais. Os impostos são transferências obrigatórias que resultam do exercício por parte do governo do seu poder soberano. As maiores fontes de receitas fiscais em alguns países são os impostos sobre a receita e os impostos sobre bens e serviços, tais como os impostos sobre as vendas ou o imposto sobre o valor acrescentado. A categoria de receitas não fiscais é mais diversa, variando de bolsas de instituições internacionais e governos estrangeiros a fundos angariados através da venda de bens e serviços prestados pelo governo. Algumas formas de receitas, tais como as contribuições aos fundos da segurança social, podem ser consideradas receitas fiscais ou não fiscais consoante a natureza da abordagem dessas contribuições.

As perguntas 7-8 avaliam em que medida as fontes individuais das receitas fiscais e não fiscais são apresentadas separadamente no orçamento. É importante que as estimativas para as receitas sejam desagregadas e apresentadas com base na sua origem, nomeadamente porque os diferentes tipos de receitas têm características diferentes, incluindo quem suporta o custo do imposto e de que modo é que as condições económicas afectam a cobrança das receitas.

As perguntas 11-13 centram-se na dívida do governo central. De um modo geral, o orçamento deve reflectir a dimensão total da carga da dívida do governo central no início do exercício, bem como o montante de empréstimos adicionais necessários para o financiamento de propostas de despesa no orçamento que excedam as receitas disponíveis. Além disso, o orçamento deve indicar claramente o montante do juro pago para o serviço desta dívida. (As classificações funcionais e económicas da despesa requerem que os pagamentos de juros sejam apresentados separadamente).

A pergunta 13 examina informações relacionadas com a composição da dívida do governo, como por exemplo, as taxas de juro que se aplicam a diferentes instrumentos, a duração da maturidade das mesmas, a moeda em que são denominadas e se a dívida é interna ou externa. Todos estes factores dão uma indicação da potencial vulnerabilidade da posição da dívida do país e, em última instância, da capacidade do país para assumir o custo do reembolso da dívida.

As perguntas 14-15 questionam os pressupostos macroeconómicos que constituem a **receita** do orçamento e as estimativas da despesa. A pergunta 14 examina de que forma abrangente o orçamento apresenta a previsão macroeconómica, questionando se a previsão é discutida e se os principais pressupostos económicos são explicitamente indicados. Os “principais” pressupostos económicos podem variar de alguma forma de país para país; por exemplo, um país fortemente dependente de receitas do petróleo ou de outras mercadorias deverá incluir as informações dos seus pressupostos sobre o preço internacional dessas mercadorias. Mas, de um modo geral, os principais pressupostos económicos devem incluir, pelo menos, estimativas do crescimento do PIB, taxas de inflação, taxas de juro e taxas de desemprego.

A pergunta 15 questiona se as informações são fornecidas de modo a mostrar a forma como as

projeções do orçamento mudariam se a previsão macroeconómica no orçamento estivesse errada. Frequentemente designada “análise de sensibilidade”, esta informação é importante para compreender o impacto da economia no orçamento. Uma análise de sensibilidade envolverá tipicamente essas análises como uma avaliação do efeito que teria no orçamento se, por exemplo, o crescimento do PIB fosse de algum modo inferior ou se a inflação fosse de algum modo superior à foi assumida pelo executivo.

As perguntas 16-17 questionam se os impactos orçamentais de novas políticas propostas no orçamento são apresentados de forma separada, para que possam ser distinguidas de compromissos existentes. Isto é importante porque, num dado ano, a maioria das despesas e das receitas no orçamento reflectem a continuação de políticas existentes. Contudo, muita da atenção durante o debate do orçamento está concentrada em novas propostas: se estas pedem a eliminação de um programa existente, a introdução de um programa novo ou a alteração de um programa já existente à margem. Normalmente, estas novas propostas são acompanhadas por um aumento ou uma diminuição das despesas ou das receitas. Por isso, uma apresentação que distinga as políticas novas das existentes é importante para compreender o orçamento.

Estimativas para Anos Anteriores ao Ano Orçamental (Perguntas 18-34)

As perguntas 18-21 são idênticas às perguntas 1-4 e dizem respeito à apresentação de dados da despesa para o ano anterior ao ano orçamental.

As perguntas 22-26 avaliam a qualidade dos dados relativos às despesas do ano anterior. Conforme observado, as informações do ano anterior são uma referência importante para avaliação das propostas do ano orçamental. Normalmente, quando o orçamento é enviado, o ano anterior ao ano orçamental ainda não terminou, por isso o executivo fornecerá estimativas de resultados antecipados para o ano anterior. A qualidade dessas estimativas do ano anterior está directamente relacionada com o grau com que foram actualizadas de modo a reflectirem as despesas reais até à data e as despesas antecipadas para o resto do ano.

A pergunta 23 questiona quantos anos de dados de despesa do ano anterior são fornecidos. Para uma série apropriada de dados, a OCDE recomenda pelo menos dois anos antes do ano orçamental e dois anos além do ano orçamental, o que perfaz um total de pelo menos cinco anos.⁴

A pergunta 25 questiona qual o ano mais recente para o qual os dados reflectem o resultado real de todas as despesas. Se o orçamento não contém quaisquer dados do ano anterior que reflectam resultados reais de todas as despesas, a resposta apropriada é “d” ainda que os dados estejam disponíveis em relatórios fora do orçamento.

A pergunta 26 examina se os dados do ano anterior são comparáveis às estimativas do ano orçamental. Os dados do ano anterior devem ser comparáveis às estimativas do ano orçamental em termos de classificação e apresentação de modo a garantir que as comparações ano após ano são substanciais. Por exemplo, se o orçamento propõe a mudança de responsabilidade de um dado programa de uma unidade administrativa para outra, tal como a mudança de responsabilidade para a

⁴ OCDE, *Melhores Práticas para a Transparência Orçamental*, 2001.

formação de enfermeiros do departamento de saúde para o departamento da educação, os números do ano anterior devem ser ajustados antes de as comparações de ano para ano dos orçamentos administrativos serem realizadas.

As perguntas 27-32 questionam essencialmente a mesma série de perguntas sobre informações do ano anterior fornecidas para as receitas.

As perguntas 33-34 fazem perguntas semelhantes para a dívida governamental.

Informações Adicionais Necessárias para uma Proposta Abrangente da Proposta de Orçamento do Executivo (Perguntas 35-47)

É essencial que todas as actividades governamentais que possam ter um impacto no orçamento, no ano orçamental actual ou em anos orçamentais futuros, sejam totalmente divulgadas ao corpo legislativo e ao público nos documentos orçamentais. Em alguns países, por exemplo, as entidades fora do governo central (como corporações públicas) realizam actividades fiscais que podem afectar os orçamentos actuais e futuros. Da mesma forma, as actividades que possam ter um impacto significativo no orçamento, tal como os pagamentos em atraso e o passivo contingente, por vezes não são devidamente capturadas pelos modos normais de apresentação de despesa, receita e dívida.

Nestes casos, o executivo deve fornecer informações suplementares com pormenores suficientes de modo a facilitar o escrutínio e a garantir que o complemento total das actividades fiscais do governo é conhecido quando as prioridades orçamentais são debatidas. A disponibilidade de informações atempadas e abrangentes relativamente a essas actividades fiscais é particularmente importante dado que a falta de transparência e má gestão relacionadas com essas actividades levaram a uma enorme perda nos orçamentos governamentais em muitos países.

Regra geral, as informações suplementares devem incluir estimativas quantitativas destas actividades sempre que possível e uma discussão narrativa que indique o objectivo político público das actividades, a duração e os beneficiários visados. Em alguns casos, uma boa ou melhor norma prática específica do *Manual de Transparência Fiscal* do FMI ou das *Melhores Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE* é utilizada na formulação das respostas sobre estas informações suplementares. Estas práticas devem ser cumpridas para a resposta “a”.

Os investigadores devem ter cuidado com as perguntas desta secção se os respectivos países não realizarem as actividades listadas abaixo. Se for este o caso, a resposta apropriada será “e” (não aplicável/outro) e deverá ser fornecida uma explicação. Por exemplo, se um governo não apresentar informações sobre actividades quase fiscais porque não realiza essas actividades, então a resposta à pergunta 38 deve ser “e” e o investigador deve declarar que o país não realiza actividades quase fiscais.

As perguntas 35-38 referem-se em grande medida a políticas fiscais do governo que ocorrem essencialmente fora do governo central.

A pergunta 35 questiona sobre fundos extra-orçamentais. Na maioria dos países, os governos administram os fundos fora dos orçamentos anuais, aos quais chamam frequentemente de fundos

extra-orçamentais. Por exemplo, alguns países têm vastos programas de pensões ou de segurança social criados como fundos extra-orçamentais, onde as receitas recolhidas e os benefícios pagos são registados num fundo separado fora do orçamento. Os fundos extra-orçamentais podem variar em dimensão e em âmbito, mas as informações relacionadas com os mesmos devem ser disponibilizadas para uma compreensão mais abrangente da verdadeira posição fiscal do governo. Outro exemplo da utilização de fundos extra-orçamentais encontra-se em países dependentes de recursos de hidrocarbonetos/minerais, onde as receitas da produção e da venda desses recursos são canalizadas através de sistemas exteriores ao orçamento anual. Em alguns casos, a separação causada por um fundo extra-orçamental serve um objectivo político legítimo e as finanças e actividades destes fundos encontram-se bem documentadas. Noutros casos, contudo, esta estrutura é utilizada para ofuscação e pouco ou nada se sabe sobre as finanças e as actividades de um fundo.

As perguntas 36 e 37 abordam questões de transferências orçamentais para outros níveis de corporações governamentais e públicas (tanto financeiras como não financeiras), respectivamente.⁵ Em muitos casos, o governo central apoia a prestação de um bem ou serviço por um nível inferior de governo através de uma transferência intergovernamental de fundos. Isto é necessário porque, independentemente do nível de descentralização administrativa que existe num dado país, é improvável que a capacidade de cobrança de receitas de um governo seja suficiente para pagar todas as suas despesas. Contudo, uma vez que a actividade não está a ser realizada por uma unidade administrativa do governo central, é improvável receber o mesmo nível de análise no orçamento. Assim, é importante incluir na proposta de orçamento uma declaração que indique explicitamente o montante e os fins dessas transferências.

A pergunta 38 examina as actividades quase fiscais. O termo “actividades quase fiscais” refere-se a uma vasta gama de actividades que são de natureza fiscal e que deveriam ser realizadas através do processo orçamental normal, mas não o são. Por exemplo, uma actividade quase fiscal pode ser um requisito que, em vez de fornecer um subsídio directo através de um processo de apropriação, um instituição financeira pública fornece um subsídio indirecto através de empréstimos a taxas abaixo de mercado para determinadas actividades, ou que uma empresa preste bens ou serviços a preços abaixo das taxas comerciais a determinados indivíduos ou grupos. Se não forem claramente incluídas nos relatórios financeiros do governo, as actividades quase fiscais são um tipo particular de transacção extra-orçamental.

O exemplo acima trata-se de uma escolha política feita e aprovada pelo governo e pelo corpo legislativo. Contudo, as actividades quase fiscais podem também envolver actividades que violem ou contornem as leis do processo orçamental de um país ou podem não estar sujeitas ao processo normal de aprovação legislativa para as despesas. Por exemplo, o executivo pode emitir uma ordem informal a uma entidade governamental, tal como uma empresa pública comercial, para que preste ao executivo bens e serviços cujo financiamento não tenha sido autorizado pelo corpo legislativo.

Ambos os tipos de actividades quase fiscais descritos acima devem ser divulgados ao público e a sua importância financeira deve ser sujeita ao escrutínio público porque podem ter um impacto significativo na despesa e na receita do governo.

⁵ Uma corporação pública é uma entidade jurídica detida ou controlada pelo governo, criada para produzir bens e serviços para o mercado; pode igualmente ser uma fonte de rendimento ou outro ganho financeiro do governo. Consultar FMI, *Manual GFS 2001*.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) alude para a dificuldade de identificação de actividades que são por vezes ilícitas observando que “a identificação e quantificação de actividades quase fiscais é difícil e polémica”.⁶ O FMI apela para a inclusão nos documentos orçamentais de Declarações sobre Actividades Quase Fiscais que “incluam informações suficientes que permitam pelo menos avaliar de alguma forma a potencial significância fiscal de cada actividade quase fiscal e, sempre que possível, as principais actividades quase fiscais devem ser quantificadas”. Esta norma deve ser cumprida de modo a responder “a” a esta pergunta.

A pergunta 39 examina a divulgação de informações por parte do governo relacionadas com a detenção por parte do mesmo de activos financeiros. Os activos financeiros devem ser classificados por tipo principal, reflectindo a sua natureza, e devem ser incluídas informações históricas por cada tipo de activo.

A pergunta 40 questiona o valor dos activos não financeiros do governo. O exemplo abaixo analisa as informações fornecidas nos documentos orçamentais relacionadas com activos não financeiros.

A avaliação de activos não financeiros públicos pode ser problemática, especialmente em países que não praticam contabilidade de exercício. Nestes casos é considerado aceitável fornecer uma síntese informativa nos documentos orçamentais do registo de activos de um país. Pode ser seleccionada uma resposta "a" se forem fornecidas informações substanciais sobre os próprios activos do registo financeiro nos documentos orçamentais, embora o valor dos activos não financeiros não seja fornecido.

Abaixo encontra-se um exemplo de como os activos não financeiros são apresentados num dos muitos documentos de apoio à Proposta de Orçamento do Executivo da Nova Zelândia. A *Previsão das Demonstrações Financeiras de 2011*, Notas às Demonstrações Financeiras (Continuação), Nota 14, acessível aqui: <http://www.treasury.govt.nz/budget/forecasts/befu2011/072.htm>

NOTA 14: Imóveis, instalações e equipamentos

	2010 Efectivo \$m	2011 Orçamento Anterior \$m	2011 Previsão \$m	2012 Previsão \$m	2013 Previsão \$m	2014 Previsão \$m	2015 Previsão \$m
Por classe de activos							
Valor escriturado líquido							
Terrenos (avaliação)	16,688	16,570	16,803	16,892	16,990	17,090	17,193
Edifícios (avaliação)	24,019	25,831	24,822	25,232	25,436	25,718	25,609
Rede de distribuição de electricidade (custo)	2,251	2,887	2,812	3,553	4,104	4,327	4,607
Activos de geração de electricidade (avaliação)	13,642	12,333	13,953	14,915	15,468	15,642	16,121
Aeronaves (excluindo militares) (avaliação)	1,731	2,347	2,083	2,587	2,864	3,280	3,409
Auto-estradas estatais (avaliação)	24,838	25,596	25,838	26,504	27,273	28,171	29,236
Rede ferroviária (avaliação)	12,437	13,224	12,554	12,755	12,803	12,790	12,755
Equipamento militar especialista	3,413	3,835	3,382	3,377	2,210	3,383	3,579

⁶ Para uma discussão clara das actividades quase fiscais, consultar Fundo Monetário Internacional, *Manual sobre Transparência Fiscal, 2001*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.

(avaliação)							
Activos específicos culturais e patrimoniais (avaliação)	8,505	8,645	8,522	8,559	8,590	8,616	8,645
Outras instalações e equipamentos (custo)	5,806	6,474	6,164	6,812	7,567	8,097	8,317
Total imóveis, instalações e equipamentos	113,330	117,742	116,933	121,305	124,305	127,114	129,471
Por fonte							
Principais Coroa	29,986	31,877	30,334	30,595	30,460	30,923	31,023
Entidades da Coroa	48,109	49,453	49,722	50,949	52,148	53,212	54,386
Empresas estatais	35,235	36,412	36,877	39,642	41,697	42,979	44,062
Eliminações entre segmentos	-	-	-	-	-	-	-
Total imóveis, instalações e equipamentos	113,330	117,742	116,933	121,186	124,305	127,114	129,471
Plano de movimentos							
Custo ou avaliação							
Saldo inicial	119,547	125,897	123,941	131,282	139,383	146,482	153,015
Aditamentos (consultar abaixo para mais sub-totais)	6,555	8,221	7,964	8,628	7,433	7,444	7,055

As perguntas 41-43 examinam os riscos fiscais que podem não ser aparentes na apresentação regular do orçamento. A pergunta 41 lida com pagamento em atraso de despesas, que surge quando o governo tem um compromisso para despender fundos, mas não fez o pagamento quando devia.⁷ Embora seja equivalente a um empréstimo, frequentemente este passivo não é registado no orçamento, fazendo com que seja difícil avaliar totalmente a posição financeira de um governo. Além disso, a obrigação de reembolso desta dívida afecta a capacidade do governo para dar cobertura a outras actividades. Por isso, é importante uma discussão e uma estimativa desses pagamentos em atraso.

Se os pagamentos em atraso de despesas não representarem um problema significativo no país, os investigadores devem assinalar “e”. Contudo, os investigadores devem responder a esta pergunta com precaução. As leis e regulamentos de gestão da despesa pública permitirão frequentemente atrasos razoáveis, talvez 30 ou 60 dias, no pagamento de rotina de facturas devidas. O pagamento em atraso de despesas com impacto numa pequena percentagem de despesa devida a litígios contratuais não deve ser consideradas um problema significativo para responder a esta pergunta. Se um investigador não tiver a certeza se os pagamentos em atraso de despesas constituem um problema significativo no respectivo país, o FMI realça frequentemente estas questões no Artigo IV dos relatórios de consulta e o Banco Mundial nas suas Revisões de Despesa Pública.

A pergunta 42 questiona sobre passivo contingente. Esse passivo é reconhecido através de um método de contabilidade de caixa apenas quando o evento contingente ocorre e o pagamento é efectuado. Um exemplo desse passivo é o caso de empréstimos garantidos pelo governo central que podem incluir empréstimos a bancos estatais e outras empresas comerciais públicas, administrações infranacionais e empresas privadas. Ao abrigo dessas garantias, o governo só efectuará o pagamento se o devedor estiver em ruptura de pagamento. Assim, para realizar estimativas quantitativas é

⁷ Ver secções 3.49-3.50 do FMI, *Manual GFS 2001*.

essencial avaliar a probabilidade da contingência.

No orçamento, de acordo com a OCDE, “sempre que exequível, o montante total do passivo contingente deve ser revelado e classificado por principais categorias reflectindo a respectiva natureza; devem ser divulgadas informações históricas sobre as rupturas de pagamento para cada categoria sempre que disponível. Nos casos em que o passivo contingente não possa ser quantificado, o mesmo deve ser enumerado e descrito”.⁸ Se esses critérios forem cumpridos ou excedidos, a resposta “a” a esta pergunta será apropriada.

A pergunta 43 aborda o passivo futuro. O passivo futuro é o resultado dos compromissos do governo que, ao contrário do passivo contingente, é virtualmente certo de ocorrer numa determinada altura futura, levando assim a uma despesa. Um exemplo típico consiste em obrigações do governo de pagar subsídios de pensão ou de cobrir custos de cuidados de saúde de futuros reformados. Ao abrigo de um sistema de contabilidade de caixa, apenas os pagamentos actuais associados a essas obrigações são reconhecidos no orçamento. De modo a capturar o impacto futuro desse passivo no orçamento, é necessária uma declaração separada.

As perguntas 44-46 abordam questões de receitas. A pergunta 44 examina as informações fornecidas no orçamento sobre auxílio dos doadores, tanto financeiro como em espécie. Esse auxílio é considerado receita não fiscal e as fontes deste auxílio devem ser explicitamente identificadas. Em termos de auxílio em espécie, trata-se principalmente da provisão de bens (particularmente os bens para os quais existe um mercado em que os bens recebidos como auxílio em espécie possam ser vendidos e, assim, convertidos em dinheiro) em vez de assistência técnica sob a forma de conselheiros de um país doador.

A pergunta 45 questiona sobre despesas fiscais que resultam de excepções ou de preferências de entidades, indivíduos ou actividades especificados no código fiscal. As preferências fiscais têm frequentemente o mesmo impacto na política pública que o programa de despesa. A OCDE recomenda que as despesas fiscais sejam incorporadas em discussões de despesas gerais ao rever o orçamento. Por exemplo, encorajar uma empresa a comprometer-se com mais pesquisa através de uma exoneração fiscal especial para tal actividade é diferente de subsidiá-la directamente através de despesas laterais ao orçamento. Contudo, as despesas que requerem uma autorização anual são mais susceptíveis de ser analisadas do que as exonerações fiscais que são uma característica permanente do código fiscal.

Para um resposta “a”, uma declaração de despesa fiscal deve pormenorizar o montante, objectivo, duração e beneficiários de cada preferência fiscal. Além disso, a pergunta destina-se a abranger não só a divulgação de novas despesas fiscais propostas durante o ano orçamental actual, como também a divulgação de *todas as despesas fiscais contidas na legislação fiscal*. Por conseguinte, uma resposta “a” indicaria que existe uma discussão completa nos documentos do orçamento de todas as despesas fiscais (não apenas propostas novas) que afectam as receitas.

⁸ Ver Secção 2.6 da OCDE, *Melhores Práticas para a Transparência Orçamental*, 2001.

A pergunta 46 questiona se o orçamento identifica “receitas afectadas” ou receitas que podem ser apenas utilizadas para um fim específico. Esta informação adicional é importante na determinação de que receitas estão disponíveis para financiar as despesas gerais do governo e que receitas estão reservadas para fins particulares.

Os investigadores devem ter cuidado ao responderem a esta pergunta se o respectivo país não tiver receitas afectadas. Os investigadores devem responder “e” (não aplicável/outro) *apenas* se a receita *não for afectada* ou se a prática não for rejeitada por lei ou regulamento.

A pergunta 47 diz respeito a informações secretas ou confidenciais. Os investigadores devem basear as suas respostas a esta pergunta no pressuposto que se destina a consultar todas as despesas secretas que possam ter impacto no orçamento. (A pergunta não pretende referir-se exclusivamente a despesas militares ou ligadas a serviços secretos. Estas duas categorias apenas foram citadas na pergunta enquanto exemplos porque são as duas únicas categorias de despesa em que a informação num número muito limitado de questões poderá ser legitimamente ocultada ao público. Os pormenores relativos à maioria da despesa militar devem ser divulgados ao público e todos os pormenores relacionados com a despesa militar devem ser divulgados a legisladores apropriados e à ISA).

Os investigadores devem assinalar a resposta “d” se não conseguirem calcular a percentagem do orçamento que seja composta por despesas secretas. Deverão igualmente fornecer uma breve explicação da dificuldade do cálculo desta percentagem dada a informações fornecida (ou não fornecida) nos documentos orçamentais do respectivo país.

Análises orçamentais sobre o modo narrativo e controlo dos resultados (Perguntas 48-55)

Esta subcategoria do questionário explora informações adicionais que devem ser fornecidas na proposta de orçamento do executivo ou nos documentos de apoio para ajudar os legisladores e o público a compreenderem melhor as propostas no orçamento e o impacto desejado.

As perguntas 48-49 questionam se o orçamento inclui uma explicação explícita de como os objectivos políticos do governo são reflectidos no orçamento, incluindo uma discussão narrativa e estimativas quantitativas. O orçamento é o principal documento do executivo sobre as políticas orçamentais, o ponto culminante dos processos de planificação e orçamentação do executivo. Por conseguinte, deve incluir uma clara descrição da ligação entre objectivos políticos e o orçamento, isto é, uma explicação explícita de como os objectivos políticos do governo se reflectem nas respectivas escolhas orçamentais.

Veja abaixo um exemplo de uma discussão de objectivos políticos do governo no orçamento. Este exemplo é retirado das *Declarações de Intenção de 2011* (um dos muitos documentos de apoio da Proposta de Orçamento do Executivo) na Nova Zelândia (<http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/soi/2011-16>).

Resultado: Desempenho Económico Melhorado

Do que estamos à procura?

Níveis relativo de PIB Per Capita, 1975 a 2009 (Média OCDE=100)

O crescimento do produto interno bruto (PIB) médio per capita da Nova Zelândia nas últimas seis décadas tem sido mais fraco do que noutros países da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE). *O Tesouro olha para o crescimento do PIB per capita como o principal indicador do nosso desempenho económico.* O PIB per capita da Nova Zelândia era o terceiro entre países da OCDE em 1950 e 22º em 2009 (de 34 países-membros da OCDE). Colmatar as lacunas da Austrália no prazo de 15 anos irá requerer que o crescimento médio do PIB per capita esteja acima dos 4%, mais do dobro da taxa média da Nova Zelândia nas últimas duas décadas. Para um país da dimensão da Nova Zelândia, muito deste crescimento terá de ser conduzido por um forte desempenho da exportação. Por este motivo, o Tesouro considerará igualmente o crescimento da produção do sector comercial comparativamente ao crescimento do sector não comercial para determinar se estamos a reequilibrar o crescimento da economia.

O fraco desempenho da Nova Zelândia reflecte a sua produtividade laboral associada aos níveis relativamente baixos de intensidade de capital e à produtividade baseada em múltiplos factores. Reservar este declínio requer alterações políticas com potencial para aumentar a produtividade da economia e apoiar um aumento substancial do desempenho das exportações. Isto irá requerer:

Em primeiro lugar, a continuação das restrições nos gastos do governo para apoiar uma reversão da tendência do crescimento da produção não comercial à custa da produção do sector comercial. *Em segundo lugar*, o ambiente empresarial deve fornecer confiança e certezas, de modo a facilitar o investimento contínuo estrangeiro e interno, incluindo a utilização eficaz do nosso capital natural. *Em terceiro lugar*, os impostos e outras imposições devem apoiar o aprofundamento de capital. *Por fim*, atingir taxas médias de crescimento acima de 4% requer políticas que apoiem incentivos à capacidade empresarial e à inovação, em que as empresas com desempenho excelente procurem e desenvolvam oportunidades rentáveis e onde empresas com fraco desempenho tenham êxito.

O crescimento rápido do PIB per capita colocará desafios ao desenvolvimento de competências, o que a Nova Zelândia terá de se preparar para cumprir. Embora a participação da mão-de-obra seja elevada na Nova Zelândia, as melhorias aqui ainda são possíveis, o que pode trazer um contributo significativo para sustentar um crescimento mais elevado.

O que faremos para alcançar este resultado?

Todos os resultados intermédios do Tesouro contribuem para o resultado de Desempenho Económico melhorado a vários níveis. Três dos principais resultados intermédios estruturais relacionados com políticas fazem contribuições directas importantes para este resultado:

Resultado intermédio: Ambiente empresarial melhorado

O ambiente empresarial da Nova Zelândia precisa de ter um desempenho muito superior ao dos outros países para ultrapassar as desvantagens de dimensão e distância. O trabalho do Tesouro visa influenciar a qualidade das políticas fiscais, regulamentares, de infra-estruturas e outras da Nova Zelândia conforme demonstrado por classificações internacionais. No geral, tem havido um deslize relativo na definição das políticas relevantes nos últimos anos, reflectindo alguma deterioração na Nova Zelândia e melhorias noutros locais.

Na definição das principais políticas que influenciam o ambiente empresarial, o Tesouro fornecerá conselhos, desenvolverá opções para o Governo e apoiará a sua liderança e tomada de decisões sobre os conselhos recebidos em termos mais alargados do sector público. O Tesouro trabalhará mais particularmente com o Ministério do Desenvolvimento Económico (*Ministry of Economic Development – MED*), concentrando-se nas definições de concorrência e no desenvolvimento de um sistema de inovação com bom funcionamento e com a Repartição de Rendimentos da Direcção de Finanças (*Inland Revenue – IRD*) no sentido de desenvolverem em conjunto consultoria de políticas fiscais e muitas outras.

Investimento Não Residencial Por Trabalhador (OCDE=100)

O trabalho do Tesouro concentra-se na definição de políticas regulamentares e fiscais devido aos seus efeitos generalizados sobre os incentivos para competir, investir e correr riscos. Como principal indicador, o Tesouro avalia se o investimento empresarial e a investigação e desenvolvimento (I&D) empresariais enquanto percentagem do PIB aumentam a média da OCDE.

O Tesouro irá promover a reforma regulamentar fornecendo consultoria política sobre os principais sectores regulamentares que interessam ao crescimento e sobre como melhorar o sistema de gestão regulamentar. Apoiaremos os Ministros a melhorar o fluxo de regulamentos através do nosso papel de análise das principais Avaliações de Impacto Regulamentar e da construção de capacidade das agências.

Apoiaremos igualmente as agências nas suas avaliações da quantidade de regulamentos com base em princípios de regulamentos de melhores práticas.

O trabalho da política fiscal do Tesouro avaliará e apresentará o caso para mais melhorias ao regime de tributação capital de modo a abordar o impacto nas poupanças e nas decisões de investimento das definições fiscais actuais, conforme suscitado pelo Grupo de Trabalho das Poupanças.

Concentrar-nos-emos igualmente em devolver o crescimento económico à região de Canterbury. O Tesouro ajudará os Ministros a enquadrar a vasta abordagem da recuperação económica. Em segundo lugar, o Tesouro irá monitorizar e aconselhar quanto às implicações da recuperação em Canterbury sobre a posição fiscal do Governo. Por fim, enquanto Agência Central temos o papel de garantir que a coordenação necessária entre governos está a ocorrer, que a governação existente é apropriada, que os acordos estão instituídos e de garantir a capacidade das agências na resposta a este desafio.

Trabalhamos igualmente nas infra-estruturas porque contribuem para o crescimento económico e para a qualidade de vida.

O nosso trabalho concretizará a segunda edição do Plano Nacional de Infra-estruturas, que visa dar às empresas a confiança de que o ambiente das infra-estruturas da Nova Zelândia está receptivo e apoia o sector produtivo e comercial.

Trabalhamos em questões críticas para os recursos naturais devido ao impacto significativo da produção primária na economia. O conselho do Tesouro auxiliará o governo a fornecer certezas relativamente a condicionantes à produção primária quanto a tópicos como a água e analisará a lei de gestão de recursos de 1991 (*Resource Management Act 1991*). Aconselharemos igualmente quanto à posição de negociação cambiante a nível

internacional da Nova Zelândia de modo a conseguir reduções nas emissões ao mínimo custo económico.

Consultar a secção das Medidas [abaixo](#) para ver a forma como avaliamos a contribuição do Tesouro.

Resultado intermédio: A Nova Zelândia está mais integrada e ligada à economia mundial

A pouca população da Nova Zelândia e o extremo afastamento do país faz com que seja mais difícil criar benefícios de economias de escala, aglomeração e concorrência. Na ausência de grandes mercados internos, a integração e ligação internacionais na economia permitem que a Nova Zelândia aceda a recursos que facilitam a alta produtividade, se especialize em áreas de vantagem comparativa e beneficie de economias de escala, aceda a conhecimentos internacionais e os adapte a circunstâncias internas e estimule a concorrência que encoraja a inovação e mova recursos para áreas de vantagem comparativa. Como indicadores, o Tesouro acompanha a quota de exportação da Nova Zelândia no comércio mundial e os fluxos de investimento directo estrangeiro e ultramarino (*FDI & ODI*) como percentagem do PIB.

Devido à crescente importância da Ásia-Pacífico na economia global, existem ganhos económicos potencialmente grandes a obter por se fazer parte da integração económica que se desenvolve na região. Existem vários veículos possíveis de integração económica na região, por exemplo, a Cimeira da Ásia Oriental, a APEC e a *Trans-Pacific Partnership*, embora não seja claro qual delas será bem-sucedida.

A elaboração de políticas na Nova Zelândia e em países da região gera um impacto generalizado nos fluxos de comércio, investimento, pessoas e ideias. Da mesma forma, a elaboração de políticas por parte de instituições internacionais, por exemplo das instituições financeiras internacionais [1], o G20 e os fóruns para as alterações climáticas, têm um impacto significativo nos fluxos e nas escolhas políticas na Nova Zelândia. Desenvolveremos e manteremos relações internacionais eficazes para que o Tesouro e o Governo possam influenciar mais amplamente a elaboração de políticas por parte de outros países e instituições internacionais para que a integração regional e os fóruns internacionais incluam efectivamente os nossos interesses.

A curto prazo contaremos com programas de pesquisa contínuos que esclareçam de que forma é que as políticas dentro e fora das fronteiras podem melhorar o fluxo de comércio, pessoas, investimento e ideias entre a Nova Zelândia e a economia global. Reconheceremos igualmente que as atitudes públicas, como por exemplo para com o comércio livre e o investimento estrangeiro, têm um impacto na tomada de decisões. Através do nosso aconselhamento e compromisso externo pretendemos encorajar um debate com maior reconhecimento dos benefícios de abertura e os custos das ligações relativamente limitadas da Nova Zelândia na economia global.

Continuaremos igualmente a fornecer produtos e serviços do NZECO de modo a aumentar as exportações que de outra forma não ocorreriam devido ao acesso limitado ao financiamento do comércio ou a técnicas apropriadas de mitigação do risco.

Além das prioridades identificadas acima, forneceremos igualmente um aconselhamento relativo a políticas quanto à melhoria da eficácia e eficiência da presença offshore da Nova Zelândia.

Consultar a secção das Medidas [abaixo](#) para ver a forma como avaliamos a contribuição do Tesouro.

Resultado intermédio: Capital humano reforçado e oferta de mão-de-obra

As competências influenciam directamente a produtividade e o crescimento através do seu impacto na

produtividade laboral e na utilização da mão-de-obra; e indirectamente através do efeito que tem noutros factores de crescimento como a inovação e a ligação internacional. No geral, a Nova Zelândia tem um desempenho relativamente bom em termos de utilização e nível de competências da sua mão-de-obra; contudo, existem determinadas áreas de fraco desempenho. O envelhecimento da população e as “distorções” das alterações tecnológicas apresentam cada vez mais desafios, assim como as exigências de uma economia em forte crescimento.

A agenda do governo inclui a integração dos programas “*Youth Guarantee*” e “*Youth Pipeline*”, que visam uma melhor identificação de jovens em risco, um melhor apoio e vias para o ensino pós-escolar e formação ou carreiras, bem como o fornecimento de programas de educação e formação de alta qualidade que levem a qualificações significativas. A Estratégia de Educação Terciária do Governo, que tem sete objectivos, é igualmente muito relevante. A integração deste Estratégia juntamente com os programas “*Youth Guarantee*” e “*Youth Pipeline*” poderão proporcionar um sistema que fornece os incentivos certos à transição para o estudo terciário, de modo a concluir rapidamente esse estudo e a mover para o mundo do trabalho.

O governo está a seguir uma agenda de reformas vasta e interligada sobre um conjunto complexo de tópicos relevantes para o sucesso da juventude no qual o Tesouro focará o seu apoio. O Tesouro pode adicionar o aconselhamento de outras agências ajudando os Ministros e o governo a ponderar os objectivos fiscais, económicos e sociais de propostas e ajudando as próprias agências a elaborar conselhos adequados.

Quando uma vasta gama de conselhos são produzidos por agências, não se garante uma abordagem coordenada e coerente e o Tesouro consegue apoiar o Governo a alcançar este objectivo. O Tesouro trabalhará com os Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social de modo a garantir que as propostas são consistentes, coerentes, baseadas em provas, eficazes a nível de custos e que estão em conformidade com os interesses do Ministro ou das Finanças. O nosso apoio pode facilitar a liderança efectiva e a tomada de decisões por parte do Governo e ajudá-lo a alcançar os seus objectivos educacionais.

Para avaliar as concretizações da juventude da Nova Zelândia, o Tesouro regista a concretização do NCEA de Nível 2 por parte dos jovens (que devem ser quase universais). Por outro lado, registamos o número de jovens que não estão na escola, em formação ou empregados. O Tesouro regista igualmente o número de jovens (com menos de 25 anos) que obtém qualificações de Nível 4 e superior, particularmente licenciaturas.

Realizar estas e outras prioridades irá requerer mais aperfeiçoamento e reestruturação do financiamento e da definição de políticas da educação terciária. O nosso conselho nesta área terá uma ênfase particular na melhoria da flexibilidade, do desempenho, do preço e do valor do dinheiro. Realizaremos igualmente pesquisa quanto aos motivos dos ganhos relativamente baixos da Nova Zelândia da educação terciária.

O Governo faz igualmente uma contribuição fiscal significativa para isto através da educação e da segurança social (o que influencia a participação da mão-de-obra, logo, o desempenho económico). Isto contribuirá igualmente para um Sector Estatal com um forte desempenho que apoia a Concorrência Internacional, discutido na [página 20](#).

Consultar a secção das Medidas [abaixo](#) para ver a forma como avaliamos a contribuição do Tesouro.

Acompanhar o estado dos nossos resultados e resultados intermédios

Indicadores de resultado – avaliaremos o desempenho económico com base em:

Taxas de crescimento suficientes para proporcionar rendimentos elevados aos habitantes da Nova Zelândia. Uma forte recuperação em 2012 é sustentada, aumentando o PIB médio real per capita de cinco anos acima da média da OCDE e, em última instância, atingindo 4% por ano.

- A economia será provavelmente fraca em 2011 devido a uma fraca economia global e ao terramoto de Fevereiro de 2011.
- Após ter caído muito na maior parte do século XX, o crescimento do PIB real per capita da Nova Zelândia acompanhou o ritmo da média da OCDE nas duas últimas décadas, tendo uma média de cerca de 1,5%. Durante a maior parte deste período, a Nova Zelândia não convergiu com países de rendimentos elevados, ao contrário do Reino Unido e da Austrália.

A economia volta a equilibrar-se para mostrar um crescimento superior. O crescimento da produção do sector comercial corresponde pelo menos ao do sector não comercial nos dois anos seguintes e depois excede-o significativamente.

- No período de cinco anos de 2005 a 2010, a produção do sector comercial caiu 2% por ano em média, comparativamente ao crescimento na produção do sector não comercial de 2,1% no mesmo período.

Indicadores de resultado intermédio – Avaliaremos o estado do ambiente empresarial com base em:

Investimento comercial enquanto percentagem do PIB aumenta substancialmente ao nível da OCDE. As despesas comerciais em I&D (BERD) sobem substancialmente para cerca de 1% a 2% do PIB BERD (2008: 0.51%).

Indicadores de resultado intermédio – Avaliaremos se a Nova Zelândia está mais integrada e ligada à economia global com base em:

A quota de exportação do comércio mundial da Nova Zelândia melhora. (Isto tem sido quase constante em cerca de 0,36% desde 1990.)

O fluxo de *FDI* e *ODI* aumenta enquanto percentagem do PIB (o *ODI* para PIB é metade da média da OCDE, o *FDI* é 30% do investimento estrangeiro).

Indicadores de resultado intermédio – Avaliaremos o estado do capital humano e da mão-de-obra com base em:

95% a 98% dos jovens conseguem pelo menos o NCEA Nível 2 ou equivalente quando concluem o ensino ou fazem 18 anos.

- Utilizando conjuntos de dados comparáveis, 73% dos alunos que saíram da escola em 2009 alcançaram o NCEA Nível 2 ou superior, comparativamente a 52,6% em 2003, um aumento de 39% em seis anos.

Uma maior proporção dos jovens conseguiu obter qualificações vocacionais e terciárias no Nível 4 e superior aos 25 anos de idade.

Em 2009, 38% a 41% dos jovens com 25 anos concluíra uma qualificação terciária no Nível 4 ou superior, comparativamente com 31% em 2003.

Há uma redução para pelo menos a média da OCDE na proporção de pessoas com 15-24 anos que não estudam, não têm formação nem emprego (“NEET” – *not engaged in education, training or employment*). Cada vez mais jovens vão directamente da escola para uma educação terciária e cada vez mais pessoas com menos de 25 anos participam e concluem programas terciários e vocacionais que levam a qualificações de Nível 4 e superior em 36 meses.

- Em 2008, 8,4% das pessoas entre 15-19 anos e 15,2% das pessoas entre 20-24 anos não tinham emprego, educação ou formação (NEET), comparativamente às médias da OCDE de 6,8% e 14,3% respectivamente.

Acompanhamento do impacto do desempenho do tesouro nos nossos resultados intermédios

(As informações do desempenho do presente ano encontram-se em mais pormenor em *Information Supporting the Estimates* [Informações de Apoio às Estimativas])

Medidas de Impacto: Que impacto terá o nosso desempenho num ambiente empresarial melhorado

As Declarações Regulamentares de Impacto cumprem a maioria ou todos os requisitos de Análise Regulamentar de Impacto: 75% em 2012 em 90% em 2013 (no ano passado, 60% cumpriam os requisitos).

O nosso trabalho regulamentar procura alcançar um ambiente regulamentar que seja o melhor do mundo, conforme demonstrado em: indicador da OCDE Regulamentação do Mercado de Produtos “Barreiras colocadas às empresas” e “Facilidade para fazer negócio” do Banco Mundial.

O nosso conselho ajuda o Governo a fazer e a anunciar as suas decisões sobre qualquer reforma fiscal capital até ao Orçamento de 2012.

O nosso trabalho fiscal procura alcançar um sistema fiscal que esteja bem classificado em “Indicadores de Desenvolvimento Económico” relacionados com impostos.

O Plano Nacional de Infra-estruturas e o relatório anual Estado da Nação das Infra-estruturas fornecem certezas a empresas/investidores e ao público quanto ao desempenho das infra-estruturas da Nova Zelândia. A análise dos intervenientes confirma o impacto do Tesouro.

O nosso trabalho de infra-estruturas visa aumentar a qualidade das infra-estruturas da Nova Zelândia, conforme apresentado na respectiva classificação do relatório *World Economic Forum Global Competitiveness* (37º em 139 países em 2010).

O conselho e o apoio do Tesouro auxiliam progressos em limites de água doce e a afectação de mecanismos – Declaração Política Nacional Sobre a Gestão de Água Doce emitida em meados de 2011; direcção política pormenorizada sobre afectação de água doce que será decidida em 2012 ou 2013; mecanismos de governação para afectação de água doce que serão criados em 2013.

O nosso objectivo é que as todas as autoridades regionais utilizem claramente os limites e a afectação de mecanismos de água doce que promovam a utilização eficaz da mesma.

A posição de negociação da Nova Zelândia nas reuniões internacionais sobre as alterações climáticas (por exemplo, na África do Sul em Novembro-Dezembro 2012) está em conformidade com os objectivos finais das alterações climáticas que impõem impactos económicos não superiores aos enfrentados por países

comparáveis.

Medidas de Impacto: como é que o nosso desempenho terá impacto no reforço do capital humano e na oferta de mão-de-obra

O Governo concorda e implementa um programa de alteração ao abrigo dos programas “Youth Guarantee” e “Youth Pipeline” que seja coerente, eficaz a nível de custos e bem integrado com alterações resultantes da estratégia de educação a médio prazo, das prestações sociais e da formação no sector e na educação terciária até 2013.

O nosso objectivo é ver um impacto positivo nos níveis do NCEA Nível 2 e de NEET até 2015.

O governo implementa alterações no sector da educação terciária que dêem mais prioridade e apoio à participação dos jovens em programas que levem à qualificação no Nível 4 ou superior em 18 meses.

Medidas de Impacto: como é que o nosso desempenho terá impacto na integração e ligação da Nova Zelândia na economia global.

A pesquisa do Tesouro identifica quaisquer barreiras à política comercial para com o crescimento e desenvolve um conjunto de métricas para medir o desempenho da Nova Zelândia em relação à integração e ligação internacionais na economia global e às utilizações das mesmas no aconselhamento do governo sobre potenciais alterações políticas.

Melhores ligações e relações internacionais através de Memorandos de Entendimento para diálogos entre Tesouros com um ou mais países de significância económica para a Nova Zelândia.

As perguntas 50-55 examinam os dados não financeiros e os indicadores de desempenho associados às propostas de orçamento. As perguntas 50-51 questionam se, para cada programa, são fornecidos dados não financeiros e se estão ligados às informações sobre as despesas. Por exemplo, na educação, os dados não financeiros podem incluir o número de escolas, de professores e alunos; e para um programa de segurança social, os dados podem reflectir o número de beneficiários. Basicamente, o orçamento deve divulgar apenas a quantia em dinheiro que está a ser gasta num programa, mas também outras informação necessárias para o analisar.

As perguntas 52-54 examinam indicadores de desempenho que são utilizados para avaliar progressos de realização dos objectivos políticos. (Em alguns países, os objectivos políticos são declarados sob a forma de objectivos de desempenho específicos). Consulte o quadro em anexo para um exemplo de indicadores de desempenho e objectivos de desempenho retirados de documentos orçamentais produzidos na África do Sul (*Estimativas de Despesas Nacionais 2007– Voto Laboral #16 – página 308*).

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

Metas de produção seleccionadas a médio prazo

Prestação de Serviços

Objectivo mensurável: Garantir a implementação efectiva e eficaz da legislação, normas, directrizes e políticas de forma integrada através da provisão de serviços de inspecção e cumprimento, de serviços de desenvolvimento de empregos e competências e de serviços de informações sobre o mercado laboral e estatísticos.

Sub-programa	Resultado	Medida/indicador	Meta
Serviços de Apoio à Gestão	Descentralização de funções e delegação de autoridade a gabinetes provinciais e centros laborais	Fase 2 de estratégia de negócio integrado lançada	Abril de 2007
Serviços de Emprego	Um sistema de serviços único, melhorado e integrado está lançado de modo a garantir o acesso melhorado a serviços de emprego	Fase 1 implementada Fase 2 desenvolvida e implementada Número de pessoas desempregadas formadas e colocadas Percentagem de formandos que recebem formação acreditada Taxa de colocação para formandos acreditados	Até Abril de 2007 Até Março de 2008 90.000 desempregados formados 26% dos formandos acreditados 70% dos formandos colocados
Serviços de Inspeção e Cumprimento	Implementação de equidade no emprego e mecanismos de cumprimento Acompanhamento da conformidade com a legislação laboral	O Director geral revê o sistema implementado, visando sectores críticos para conformidade substantiva Período para as entidades patronais designadas para equidade no emprego serem inspeccionadas quanto à conformidade processual após uma queixa Sistema de atribuição de conformidade implementado	Até Março de 2008 No prazo de 90 dias Até Março de 2008 Até Abril de 2008
Informações e Estatísticas do Mercado Laboral	Informações e Estatísticas do Mercado Laboral: recolhidas, compiladas, analisadas e disseminadas a vários intervenientes	Frequência da análise de tendências, incluindo relatórios de revisão do desempenho Verificação da colocação em empregos, incluindo estudo de avaliação dos impactos	Relatórios Trimestrais Até Março de 2008
Saúde e Segurança ocupacionais	Integração de competências de saúde e segurança ocupacionais e de competências de compensação no governo	Enquadramento institucional para a integração de competências de saúde e segurança ocupacionais finalizado Legislação promulgada e acto implementado	Até Março de 2008 Até Março de 2008

A pergunta 55 questiona se o orçamento realça políticas, novas e existentes, que beneficiam os segmentos mais fracos da sociedade? Esta pergunta pretende avaliar apenas os programas que abordam directamente as necessidades dos pobres, tais como através de auxílio monetário ou fornecimento de alojamento, em vez de indirectamente, por exemplo, através de uma defesa nacional mais forte. Estas informações revestem um interesse particular para os que procuram apoiar o compromisso do governo na luta contra a pobreza.

Secção Três: O Processo Orçamental

A segunda vasta categoria de perguntas no *Questionário sobre o Orçamento Aberto* olha para as quatro fases do processo orçamental. As duas primeiras fases – formulação e aprovação – culminam na promulgação do orçamento. É durante estas fases que são definidas as prioridades do orçamento e, desta forma, o potencial para ajudar a moldar o orçamento está aberto à sociedade civil. As outras duas fases – execução e acompanhamento, e relatórios finais e auditorias – ocorrem depois de o orçamento ter sido promulgado. As últimas fases são importantes porque são produzidas as principais informações que indicam a medida em que os acordos feitos na definição das prioridades do orçamento estão a ser cumpridas e os serviços desejados estão a ser prestados conforme planeado. Estas informações ajudam a responsabilizar o governo e a informar o debate sobre os futuros orçamentos.

A Secção Três está dividida em quatro subcategorias:

- **Elaboração do Orçamento do Executivo:** esta categoria de perguntas concentra-se na fase no processo em que o executivo prepara o orçamento proposto. O processo de elaboração do orçamento é tipicamente um exercício muito fechado, pois o executivo pondera várias opções políticas em privado. Um processo de elaboração fechado é menos perturbador se o corpo legislativo tiver tempo e autoridade suficientes para debater e alterar o orçamento proposto após o receber. Num processo orçamental em que estes poderes legislativos são limitados, é desejável que o executivo comunique com o corpo legislativo e o público durante a fase de elaboração, através de meios como consultas ou a divulgação de uma declaração pré-orçamental.
- **Implementação do Orçamento do Executivo:** esta categoria examina a elaboração de relatórios durante o ano na implementação do orçamento. Além dos relatórios de acompanhamento regulares, o executivo devem igualmente divulgar uma revisão semestral que avalie condições económicas e progressos sobre o orçamento, solicite quaisquer ajustes ao orçamento original e forneça estimativas actualizadas de despesas e receitas.
- **Relatório de fim de ano do Executivo:** esta categoria examina os relatórios produzidos pelo executivo depois de concluído o ano orçamental. Estes relatórios devem fornecer dados sobre as receitas e despesas reais que permitam uma avaliação do desempenho orçamental comparativamente ao orçamento original.
- **Fase de Auditoria e a Instituição Suprema de Auditoria:** esta categoria examina o papel e a independência da instituição suprema de auditoria e as suas práticas de elaboração de relatórios depois de terminar o ano orçamental e de o executivo ter encerrado as contas.

Salvo disposição em contrário, as perguntas na Secção Três preocupam-se com a forma como os vários aspectos do processo orçamental são conduzidos na prática, e não em que actividades são exigidos pela legislação. O ciclo orçamental mais recentemente aplicável deve também ser utilizado para responder a estas perguntas. As instruções relativas a citações e entrevistas com autoridades governamentais descritas na Secção Dois deste Guia aplicam-se igualmente às perguntas nesta secção.

Enquanto nas versões anteriores do *Questionário sobre o Orçamento Aberto* a aprovação legislativa do

orçamento foi abordada nesta secção, foi agora alterada para a Secção 4, que examina especificamente o poder do corpo legislativo dentro do processo orçamental.

Explicações para as Perguntas 56-96

Elaboração do Orçamento do Executivo (Perguntas 56-62)

As perguntas 56-57 determinam a medida em que o executivo está aberto a e cumpre prazos para a apresentação da respectiva proposta orçamental ao corpo legislativo. A pergunta 56 aborda um requisito básico de transparência, que é o anúncio com antecedência por parte do executivo da data em que divulga o orçamento.⁹ Uma notificação precoce permite ao executivo e aos outros intervenientes implicados no controlo do processo orçamental a preparação de um debate em torno do orçamento. Para responder a esta pergunta, se – e apenas se – um determinado evento, como uma eleição, atrasar a mais recente divulgação do orçamento além do tempo de divulgação normal, quem preencher o questionário deve utilizar um ano mais normal como base para responder a esta pergunta. A pergunta 57 questiona sobre o calendário *interno* do executivo de preparação do orçamento. Esse calendário é particularmente importante para a gestão por parte do executivo do processo de preparação do orçamento, de modo a garantir que as contas do executivo são consideradas para fins de visualização dos diferentes departamentos e agências. A pergunta questiona se o executivo divulga ao público esse calendário interno, ao manter a concentração do questionário em orçamentos abertos.

A pergunta 59 examina as práticas do executivo de consulta dos parlamentares durante a elaboração das respectivas propostas de orçamento. As consultas deverão envolver discussões sobre questões fiscais (como a dimensão do défice) e as prioridades políticas (como as atribuições aos diferentes sectores). Esta pergunta pretende delimitar o leque de opiniões diferentes, especificamente opiniões legislativas, que o executivo leva em consideração ao elaborar o orçamento proposto; assim, para responder a esta pergunta, as consultas podem ser públicas ou privadas, e formais ou informais. A resposta “a” é apropriada apenas se o executivo se reunir tanto com membros de partidos minoritários como com membros do seu próprio partido. A resposta “b” é apropriada se o executivo consultar um grupo mais restrito de legisladores chave, tais como líderes parlamentares ou presidentes de comissão e parlamentares de alto nível; este grupo deverá incluir alguns legisladores de partidos minoritários. A resposta “c” será apropriada se o executivo se reunir informalmente apenas com legisladores seleccionados do seu próprio partido.

As perguntas 60-62 cobrem a divulgação por parte do executivo de uma declaração ou relatório pré-orçamental que encoraje o debate sobre o orçamento proposto e a forma como o mesmo afecta a economia. A declaração pré-orçamental reflecte o culminar da fase de planeamento estratégico do processo orçamental, quando o executivo alinha os seus objectivos políticos de uma forma alargada com os recursos disponíveis ao abrigo da estrutura fiscal do orçamento, antes de serem tomadas decisões pormenorizadas sobre o financiamento do programa.¹⁰ A declaração cria igualmente expectativas apropriadas para o próprio orçamento, o que é particularmente importante quando o

⁹ O anúncio de um dia específico é preferível, mas o anúncio de uma data “não superior a” ou “a semana de divulgação” é suficiente para responder positivamente à pergunta. Por exemplo, a lei pode indicar que o orçamento deve ser divulgado “o mais tardar a 1 de Fevereiro” ou “durante a primeira semana de Fevereiro”. Qualquer uma das formulações é suficiente para a resposta “a”.

¹⁰ A fase de planeamento estratégico está frequentemente associada ao enquadramento de despesas a médio prazo que procura ligar políticas, planeamento e orçamentação. Consultar *Manual de Gestão Pública da Despesa [Public Expenditure Management Handbook]*, Banco Mundial, 1998.

envio do orçamento ocorre perto do início do exercício fiscal e a altura do debate é, por conseguinte, limitada.

A OCDE constata que uma melhor prática nesta área requer que o executivo divulgue a sua declaração pré-orçamental ao público pelo menos um mês antes do envio da respectiva proposta orçamental ao corpo legislativo. A boa prática requer igualmente que o executivo apresente a proposta de orçamento ao corpo legislativo pelo menos três meses antes do início do exercício fiscal. Isto significa que para receber uma resposta “a” sobre questões relacionadas no Inquérito sobre o Orçamento Aberto, a declaração pré-orçamental deve ser divulgada pelo menos um mês antes da divulgação da proposta de orçamento do executivo e idealmente pelo menos quatro meses antes do início do exercício fiscal.

A pergunta 61 aborda os conteúdos apropriados da declaração pré-orçamental. Deve incluir uma declaração dos planos de política económica e fiscal do executivo para o próximo ano orçamental mais pelo menos o dos próximos dois exercícios fiscais. Em termos de parâmetros macroeconómicos, uma declaração pré-orçamental deve apresentar todos os principais pressupostos económicos, tais como a taxa projectada de crescimento do PIB, a taxa de emprego e desemprego, a conta corrente, e as taxas de inflação e de juro. Deve igualmente salientar, pelo menos, os níveis agregados de receita, despesa, défice ou excedente, bem como dívida para o orçamento. Quando estas informações forem apresentadas e forem fornecidas explicações exaustivas, poderá ser seleccionada uma resposta “a”.

A pergunta 62 examina em que medida a declaração pré-orçamental vai além do fornecimento de totais fiscais agregados e inclui uma discussão das prioridades políticas do executivo. Embora uma declaração pré-orçamental não inclua provavelmente propostas programáticas detalhadas, deverá incluir uma discussão das vastas prioridades políticas. A discussão poderá ser organizada por sector ou por unidade administrativa.

Implementação do Orçamento do Executivo (Perguntas 63-86)

Relatórios durante o ano

Os relatórios durante o ano são considerados publicamente disponíveis se forem divulgados no prazo de três meses após ter terminado o período de elaboração de relatórios.

As perguntas 63-72 abrangem os conteúdos e o carácter oportuno dos relatórios emitidos durante o ano à medida que o orçamento está a ser executado. Estes relatórios, que a OCDE deseja ver publicados mensalmente, são aqui mencionados como Relatórios Durante o Ano. Destinam-se a mostrar o progresso do executivo na implementação do orçamento. De modo a garantir que as unidades administrativas (ministérios, departamentos ou agências) são responsabilizadas pelas suas despesas, estes relatórios devem mostrar as despesas reais por unidade administrativa. Em determinados países, as unidades administrativas emitem os relatórios individualmente, enquanto noutros países as informações são consolidadas num só relatório, que é normalmente emitido pelo Tesouro Público. Quer os relatórios individuais quer o relatório consolidado são aceitáveis para resposta a estas perguntas.

Em alguns países, o banco central, e não o executivo, emite estes relatórios com base no estado das contas bancárias do governo. Nestes casos, os relatórios do banco central devem ser considerados, desde que reportem o que foi realmente gasto e não as quantias mensais que foram transferidas para as unidades administrativas. Se reportarem apenas as quantias transferidas para as unidades administrativas, a resposta a estas perguntas deverá ser “d”. Além disso, se o banco central apenas relatar despesas e receitas agregadas, a resposta apropriada é “d”, que indica que nenhum relatório por unidade administrativa é divulgado.

A pergunta 64 examina se estes relatórios durante o ano cobrem todas as despesas. Trata-se de saber se existem determinadas despesas que são ocultadas ao público. Um exemplo do porquê disto poder acontecer é quando algumas unidades administrativas são incapazes de reportar as despesas reais atempadamente, caso em que estes relatórios de controlo conterão informações actualizadas apenas para uma porção dos gastos do governo. Nos países em que as unidades administrativas individuais emitem relatórios durante o ano separados, estes relatórios devem cobrir pelo menos 50 por cento de todos os gastos reais do governo até à data. Isto pode ser verificado agregando-se as despesas reais das unidades administrativas que emitiram relatórios durante o ano e depois comparando este montante à apropriação agregada conforme especificado para essas unidades no orçamento promulgado. Se os relatórios durante o ano cobrirem menos de 50 por cento das despesas reais, são considerados indisponíveis ao público.

A pergunta 65 examina o mais alto nível de pormenor fornecido nos relatórios durante o ano sobre as despesas reais organizadas por unidade administrativa. Idealmente, estes relatórios devem fornecer tantos pormenores quanto possível sobre as despesas reais de todos os departamentos individuais e programas dentro de uma unidade administrativa de modo a fornecer as informações necessárias a verificar cuidadosamente se o orçamento está a ser implementado conforme previsto no orçamento promulgado.

A pergunta 66 cobre informações que comparam despesas reais com as estimativas que foram originalmente incluídas no orçamento promulgado ou com as despesas reais para o mesmo período no ano anterior. A OCDE recomenda que os relatórios contendam o total das despesas do ano num formato que permita uma comparação com as despesas orçamentais previstas (baseadas nos níveis promulgados) para o mesmo período.

As perguntas 67-69 são paralelas às perguntas anteriores, mas abordam receitas e não despesas. Estas perguntas sobre receitas visam as fontes de receitas individuais (como os impostos sobre o rendimento, IVA, etc.).

As perguntas 70-72 são paralelas às perguntas anteriores desta secção, mas abordam os empréstimos.

Revisão semestral

As perguntas 73-76 cobrem a revisão semestral.

A revisão semestral é considerada publicamente disponível se for divulgada no prazo de três meses após ter terminado o período de elaboração de relatórios.

Este documento fornece uma explicação mais pormenorizada do estado do orçamento do que os relatórios regulares durante o ano. De modo a garantir que os programas estão a ser implementados eficazmente e a identificar quaisquer problemas emergentes, é necessário conduzir uma análise abrangente da implementação da execução do orçamento após seis meses de execução. Além de cobrir despesas e receitas, a revisão semestral deve igualmente examinar os resultados do ano relativos às metas fixadas no orçamento e questões como os aumentos de custos devido à inflação ou factos imprevistos devem igualmente ser identificadas, assim como devem ser propostas medidas de combate apropriadas. A divulgação pública de uma revisão semestral destina-se a promover uma gestão sã e responsável.

É importante distinguir uma revisão semestral de um relatório durante o ano emitido após seis meses de execução do ano orçamental. Um relatório durante o ano emitido após seis meses de execução do ano orçamental não deve substituir uma revisão semestral e os investigadores devem assinalar “d” em todas as perguntas relacionadas com a revisão semestral se esta não for emitida nos respectivos países. Um relatório durante o ano regista normalmente as despesas e receitas reais até ao momento, mas não inclui uma discussão de como estas tendências afectarão as estimativas da despesa de todo o ano. A revisão semestral deve oferecer projecções actualizadas de despesas e receitas para todo o exercício fiscal. As estimativas revistas na revisão semestral devem reflectir as alterações económicas e técnicas, as novas propostas políticas, incluindo a reatribuição de fundos entre unidades administrativas e uma explicação abrangente de quaisquer ajustes de estimativas.¹¹ Da mesma forma, a revisão semestral deve incluir uma previsão económica revista de todo o exercício fiscal, considerando o desempenho económico real à data e as novas projecções para o restante ano.

Relatório de fim de ano do Executivo (Perguntas 77-86)

As perguntas 77-86 cobrem os relatórios de fim de ano do executivo, que são documentos de contabilidade essenciais.

O relatório de fim de ano é considerado publicamente disponível se for divulgado no prazo de dois anos após o final do exercício fiscal.

Em muitos países, o executivo emite um relatório de fim de ano que consolida as informações sobre despesas das unidades administrativas, cobranças de receitas e dívidas. Noutros países, as unidades administrativas individuais emitem os seus próprios relatórios de fim de ano. Da mesma forma, os relatórios de fim de ano podem ser documentos independentes ou podem ser incluídos em documentos maiores, tais como o orçamento. A forma do relatório é menos importante do que o respectivo conteúdo.

A OCDE recomenda que seja divulgado um relatório de fim de ano ao público nos seis meses seguintes ao final do exercício fiscal. Os relatórios devem cobrir todas as rubricas principais do

¹¹ Os ajustes económicos e técnicos a estimativas referem-se a alterações de despesas projectadas devido a factores fora do controlo dos decisores políticos. Um ajuste de uma estimativa económica ocorre quando os factores económicos afectam a despesa ou as receitas. Por exemplo, seria considerado um ajuste de uma estimativa económica se a despesa nos benefícios dos seguros do desemprego aumentassem devido a um crescimento económico mais lento do que o esperado, que fizesse com que mais pessoas perdessem os empregos e fossem assim elegíveis para esses benefícios. Um ajuste a uma estimativa técnica reflectiria os efeitos de factores não económicos, tais como mau tempo inesperado que tivesse um impacto nos subsídios aos agricultores.

orçamento, explicando as diferenças entre as estimativas originais (conforme alteradas pelo corpo legislativo durante o ano) e os resultados reais para despesas, receitas, dívida e pressupostos macroeconómicos. Estes relatórios devem igualmente incluir informações não financeiras de desempenho.

Fase de Auditoria e a Instituição Suprema de Auditoria (Perguntas 87-96)

As perguntas 87-96 exploram práticas associadas à instituição suprema de auditoria (ISA).¹²

As perguntas 87-89 e 91 cobrem a auditoria anual das contas finais realizadas no final do ano pela ISA. Estas auditorias são por vezes conhecidas como “certificação das contas governamentais”. A *Declaração de Lima sobre as Directrizes dos Preceitos de Auditoria* (Capítulo VI, Secção 16 (1)) declara claramente que o relatório de confirmação anual do auditor deve ser publicado e disponibilizado ao público. (A *Declaração de Lima* está disponível na Internet em http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1). De acordo com as melhores práticas da OCDE, a ISA deverá realizar essas auditorias no prazo de seis meses após o final do ano orçamental para as unidades administrativas (ou seja, ministérios, departamentos ou agências). De modo a ser considerado disponível ao público pela metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, o Relatório de Auditoria deve ser divulgado no prazo de dois anos após o final do exercício fiscal em questão.

As perguntas 87-88 interessam-se pela realização em tempo oportuno da Relatório de Auditoria anual. Em alguns países, essas auditorias são realizadas com atrasos importantes, o que diminui significativamente a utilidade dos relatórios. A pergunta 89 questiona se os relatórios de auditoria de confirmação incluem um resumo executivo. O Relatório de Auditoria pode ser um documento muito técnico e um resumo executivo das conclusões do relatório poderá fazer com que seja mais acessível aos meios de comunicação e ao público.

A pergunta 90 trata a forma como os chefe ou os membros superiores da ISA podem ser demitidos do respectivo cargo. (Para responder a esta pergunta, um procedimento, como um processo crime, é um exemplo para a resposta “a”. Ou seja, o executivo poderá iniciar um processo crime, mas o consentimento final de um membro do poder judicial, ou de um juiz, é necessário para proferir um veredicto de má conduta que possa levar à demissão do chefe da ISA do seu cargo.) A *Declaração de Lima sobre as Directrizes dos Preceitos de Auditoria* define um determinado número de melhores práticas relacionadas com as instituições superiores de auditoria, incluindo medidas destinadas a garantir a independência da instituição em relação ao executivo. Está disponível na Internet em: http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

A pergunta 91 questiona as auditorias de fundos extra-orçamentais. Estes fundos, embora

¹² A instituição suprema de auditoria é uma instituição vital para responsabilizar o executivo para com o corpo legislativo e o público. No seu papel de supervisão da gestão dos fundos públicos do executivo, a ISA realiza em muitos países auditorias financeiras, de conformidade legislativa ou de desempenho. Alguns nomes pelos quais a ISA é conhecida: *Auditor General, Comptroller and Auditor General, Controller General ou Sate Inspector*. As ISA com estruturas "colegiais" são por vezes conhecidas como Comissão de Auditoria, Tribunais ou Câmaras de Contas ou Comissões de Auditoria.

tecnicamente fora do orçamento, são governamentais por natureza e por isso estão sujeitos aos mesmos requisitos de auditoria que os outros programas governamentais.

A pergunta 92 pretende explorar a extensão dos poderes de investigação da ISA no âmbito da lei, e não o que ela possa escolher para auditar na prática. Por conseguinte, pergunta se a ISA tem um mandato legal para realizar outros tipos de auditorias além das auditorias de confirmação anuais.

As auditorias de confirmação anuais destinam-se a avaliar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade do governo. Contudo, a ISA pode igualmente pretender realizar outros tipos de auditorias. A pergunta 92 cobre as auditorias que não sejam um relatório de confirmação anual, o que pode incluir auditorias desencadeadas por relatórios de irregularidades num programa específico ou as que se relacionam com aquisição ou privatização. Em alguns países, o mandato legal da ISA não permite que a mesma audite consórcios ou outros acordos público-privados que limitem a sua capacidade para auditar receitas ou dívidas publicamente garantidas. Contudo, noutros países, a ISA poderá não ser capaz de realizar auditorias além das financeiras. Por exemplo, poderá não ser permitido que realize auditorias de desempenho ou de relação qualidade/preço que se destinam a examinar o desempenho, a economia, a eficácia e a eficiência da administração pública. As auditorias de desempenho podem cobrir não só operações financeiras específicas, como também toda a gama de actividades do governo, incluindo os sistemas organizacional e administrativo.

As respostas “c” ou “d” devem ser escolhidas se a instituição for de alguma forma restringida pela lei de fazer as auditorias acima. As respostas “c” ou “d” devem igualmente ser escolhidas se a instituição não tiver o mandato legal para rever os acordos que impliquem a economia de petróleo ou os fundos de estabilização, outros tipos de fundos especiais ou extra-orçamentais ou a capacidade para auditar as partes de projectos comerciais que envolvam o sector privado.

Em alguns casos, a ISA contrata empresas privadas de contabilidade para que realizem as auditorias de empresas comerciais públicas ou de empresas privadas implicadas em consórcios com o estado. A resposta “c” ou “d” deve ser escolhida se o recurso a essas empresas estiver sob o controlo do executivo e não da ISA.

A consulta da Declaração de Lima poderá ser útil para responder a esta pergunta pois as suas cláusulas servem para definir o âmbito apropriado de um mandato legal e da jurisdição da ISA.

A pergunta 93 destina-se a estabelecer que ramo do governo determina o orçamento da ISA e se o nível de financiamento fornecido é suficiente para permitir que a ISA realize o seu mandato. A fonte e a suficiência do seu financiamento são outra medida importante da independência da ISA do executivo pois é necessária para garantir a sua objectividade na auditoria dos orçamentos do governo.

A pergunta 94 avalia se a ISA mantém ou não colaboradores com a perícia necessária para realizarem auditorias no sector da segurança. Para responder à pergunta, os investigadores devem assumir que o sector da segurança inclui as forças de defesa, a polícia e os serviços secretos. Os investigadores devem basear as respectivas respostas a esta pergunta nos níveis de colaboradores e não se, na prática, a ISA realiza realmente as auditorias no sector da segurança.

As perguntas 95 e 96 avaliam a interacção da ISA com o corpo legislativo e se as respectivas

recomendações são implementadas. A pergunta 95 examina se o executivo disponibiliza ao público um relatório sobre os passos que tomou para abordar as recomendações/conclusões da auditoria da ISA que indicam uma necessidade de medidas correctivas. Os derradeiros objectivos das auditorias são verificar se o orçamento foi executado de forma consistente com a lei em vigor, responsabilizar o governo por esta execução e melhorá-lo no futuro. A medida em que as auditorias atingem este objectivo depende se existe um acompanhamento adequado e atempado das recomendações da ISA resultante das suas auditorias.

Que pergunta 96 abrange auditorias de programas que possam não ser divulgados ao público devido a questões de segurança nacional. Uma vez que o público não recebe informações sobre esses programas secretos, é essencial que os legisladores recebam essas informações, incluindo todos os Relatórios de Auditoria. As instituições supremas de auditoria devem ter colaboradores com autorizações de segurança que lhes dê acesso a todas as informações relacionadas com despesas secretas. *Observe-se que os investigadores podem ter que entrevistar membros do corpo legislativo ou respectivos colaboradores para obterem uma resposta a esta pergunta.*

Secção Quatro: O Poder do Corpo Legislativo

Explicações para as Perguntas 97-108

As perguntas 97-108 examinam o papel do corpo legislativo durante as fases de aprovação, execução e monitorização do orçamento.

As perguntas 97-98 foram adicionadas à versão de 2012 do Questionário sobre o Orçamento Aberto de modo a fazer-se uma avaliação mais abrangente do papel e do poder do corpo legislativo no processo orçamental.

A pergunta 97 avalia se o corpo legislativo tem a capacidade interna para realizar análises do orçamento ou para aceder a capacidades independentes de pesquisa para o fazer. O acesso a essa capacidade analítica é muito importante para que o corpo legislativo forneça uma análise adequada à proposta de orçamento do executivo antes da adopção e para desempenhar o seu papel de supervisão.

A pergunta 98 examina se antes de discutir a proposta de orçamento do executivo para o próximo ano, é fornecida ao corpo legislativo uma oportunidade para analisar as principais prioridades de orçamento do governo, os parâmetros e as propostas para os próximos exercícios fiscais, especialmente os que estão relacionados com a estratégia orçamental e as principais receitas e despesas agregadas do ano seguinte.

Um determinado número de países realiza consultas pré-orçamentais no seio do corpo legislativo cerca de seis meses antes do início no ano orçamental seguinte (AO-1, isto é, o ano para o qual o orçamento é redigido). Estas consultas têm duas finalidades fundamentais: 1) **permitir que o executivo informe o corpo legislativo das suas** intenções de política fiscal apresentando relatórios actualizados da sua estratégia orçamental e prioridades políticas anuais e a médio prazo; e 2) **estabelecer metas fiscais plurianuais “firmes” ou *plafonds* de despesas** que o governo deve respeitar ao preparar as suas previsões de despesas pormenorizadas para o próximo ano orçamental.

A pergunta 99 cobre o tempo de envio por parte do executivo da sua proposta de orçamento ao corpo legislativo. A OCDE indica que a proposta de orçamento do executivo deve ser enviada com muita antecedência, de modo a permitir que o corpo legislativo a analise adequadamente, ou pelo menos três meses antes do início do exercício fiscal. (Nota: se o envio mais recente do orçamento tiver ocorrido o mais tardar do que é hábito em resultado de um evento em particular, como uma eleição, utilize um ano mais normal como base para a resposta a esta pergunta).

A pergunta 100 cobre o poder do corpo legislativo para alterar, em oposição a aceitar ou rejeitar simplesmente, a proposta de orçamento apresentada pelo executivo. (Observe-se que esta pergunta trata da autoridade legal e não das acções que o corpo legislativo pratica.) Os poderes do corpo legislativo para alterar o orçamento podem variar substancialmente. A resposta “a” é apropriada apenas se não houver restrições ao direito do corpo legislativo de modificar a Proposta de Orçamento do Executivo, incluindo a alteração da dimensão do défice ou do excedente propostos. A resposta “b” seria mais apropriada se, por exemplo, o corpo legislativo tiver restrição na alteração do défice ou do excedente, mas continua a ter o poder de aumentar ou diminuir os níveis de financiamento e de receitas. A resposta “c”, mais limitada, apenas se aplicaria se, por exemplo o corpo legislativo pudesse apenas diminuir os níveis de financiamento ou aumentar as receitas. Por fim, a resposta “d” aplicar-se-ia se o corpo legislativo não pudesse fazer alterações (ou pudesse apenas fazer pequenas alterações técnicas), ou se as alterações tivessem de ser aprovadas pelo executivo. Assim, o corpo legislativo só pode essencialmente aprovar ou rejeitar o orçamento como um todo.

A pergunta 101 estabelece o nível de pormenor relacionado com despesas que é fornecido no orçamento promulgado. As informações pormenorizadas podem aumentar a capacidade de o corpo legislativo responsabilizar o executivo pela realização das prioridades implícitas no orçamento. Lembre-se de que o orçamento promulgado é considerado publicamente disponível se for divulgado no prazo de três meses após ter sido promulgado na lei pelo corpo legislativo.

As perguntas 102-103 referem-se à autoridade do corpo legislativo durante a execução do orçamento em acompanhar e determinar se o executivo pode alterar o nível de financiamento originalmente proposto e aprovado no Orçamento Promulgado.

Em determinados países, o executivo tem o poder jurídico para ajustar os níveis de financiamento para apropriações específicas durante a execução do orçamento (uma prática igualmente conhecida como *virement*). A pergunta 102 questiona as transferências entre unidades administrativas (ministérios, departamentos ou agências), para que o nível total de despesa se mantenha inalterado.

Lembre-se de que, em alguns países, as regras para reatribuição de fundos podem concentrar-se em unidades mais pequenas, tais como programas ou gabinetes departamentais. Estas regras correspondem normalmente ao nível de pormenor fornecido no orçamento promulgado pelo corpo legislativo. A pergunta 103 examina essas alterações ao nível das linhas individuais.

As condições em que o executivo pode exercer a sua política discricionária ao abrigo do *virement* deve ser claramente definida em regulamentos ou na legislação disponível ao público. Além disso, o montante de fundos que é permitido ao executivo transferir entre unidades administrativas não deve ser excessivo ao ponto de prejudicar a credibilidade do executivo perante o corpo legislativo.

Os investigadores devem responder “d” se o executivo do respectivo país tiver a autorização legal para modificar montantes de despesas numa proporção que considera excessiva ao ponto de prejudicar a credibilidade do executivo perante o corpo legislativo. Indique na secção de comentário o montante de fundos que o executivo está autorizado a modificar sem a aprovação do corpo legislativo. A definição de “significativamente importante” pode estar sujeita a debate, mas, dado que um montante substancial da despesa total é não discricionário a curto prazo, um montante de alterações admissíveis que esteja acima de 3 por cento do total de despesas orçamentadas deve ser considerado um prejuízo à credibilidade.

Como melhor prática, deveria haver regras mais claras na legislação ou na regulamentação relativamente ao *virement* e o executivo devia ser obrigado a procurar a aprovação do corpo legislativo antes de efectuar quaisquer ajustes aos níveis de financiamento (resposta “a” para a pergunta 102). Responda “b” se o executivo for obrigado a notificar antecipadamente o corpo legislativo quanto a ajustes de financiamento, de modo a que o corpo legislativo tenha uma oportunidade para rejeitar ou modificar esses ajustes *antes de entrarem em vigor*. Isto representa uma contrariedade mais pequena do poder executivo porque no primeiro caso as alterações propostas no financiamento das unidades administrativas *apenas* podem entrar em vigor após a aprovação por parte do corpo legislativo; no segundo caso, entrariam em vigor *a menos que* o corpo legislativo tomasse medidas para bloquear ou modificar a proposta.

Os orçamentos dos países variam ao nível dos pormenores que apresentam, por outras palavras ao “nível mais fraco a que as apropriações são juridicamente vinculativas”. Observe-se que em determinados países, a rubrica do orçamento corresponde à unidade administrativa e noutros ao total do departamento. Contudo, nestes casos pode haver rubricas ainda mais desagregadas que não correspondem necessariamente ao total de departamento inteiro. A pergunta 103 concentra-se nas alterações entre essas rubricas individuais.

Existem grandes diferenças no número de rubricas entre países, por exemplo cerca de 200 no Reino Unido, 500 na Suécia e milhares em países como a Alemanha e os Estados Unidos da América. Com menos rubricas, o âmbito do executivo para a alteração de fundos entre programas e actividades é extensa (por exemplo, no Reino Unido, Austrália e noutros países que têm apropriações baseadas em resultados que são altamente agregados). Independentemente de ser o corpo legislativo a aprovar as apropriações por ministério/agência, programa, função ou categoria económica, o executivo pode ser obrigado a procurar a aprovação legislativa para alterações em: 1) cada rubrica orçamental; 2) na maioria das rubricas orçamentais; ou 3) apenas em algumas categorias relativamente a grandes categorias de apropriações. Para a pergunta 103, as opções “a,” “b,” e “c” referem-se a diferentes níveis de restrição no *virement* do executivo para qualquer um dos três tipos de alterações descritas acima. A opção “d” deve ser seleccionada se não for necessária qualquer aprovação legislativa para qualquer rubrica orçamental.

Na pergunta 103, os investigadores devem observar a diferença entre as respostas “a”, “b” e “c”. A resposta “a” é apropriada se o executivo for obrigado a obter a aprovação legislativa para a transferência de fundos entre cada rubrica orçamental. A resposta “b” seria apropriada se o executivo fosse obrigado a obter a aprovação legislativa para a maioria das transferências entre rubricas orçamentais, mas existem disposições jurídicas (por exemplo, numa lei de finanças públicas ou numa lei orgânica de finanças) que delegam poder ao governo, isto é, quer ao ministro das finanças, quer ao

presidente ou ao gabinete, para decidirem a medida em que os ministérios visados podem transferir fundos no seio das categorias orçamentais pormenorizadas. A resposta “c” deve ser seleccionada se a aprovação legislativa anterior for necessária apenas para transferências entre algumas grandes categorias de apropriações, como por exemplo o total dos salários, as despesas correntes não salariais (excluindo pagamentos de juros) ou despesas de capital, mas deve ser dada uma oportunidade ao corpo legislativo de bloquear ou modificar outros ajustes propostos fora dessas categorias dentro de um prazo predeterminado, além do qual a transferência de fundos ocorre sem a aprovação legislativa.

A pergunta 104 questiona os procedimentos adoptados nos casos em que as receitas adicionais são cobradas durante a execução do orçamento. As boas práticas requerem que o corpo legislativo seja informado de receitas ou despesas que não estejam incluídas no orçamento promulgado. Por exemplo, se for cobrada inesperadamente uma receita adicional durante o ano, o que acontece frequentemente nos países dependentes de petróleo/minerais, e não for contabilizada no orçamento promulgado, deverá ser instituído um procedimento para garantir que o corpo legislativo é notificado e tem a oportunidade, e a autoridade, de aprovar ou rejeitar qualquer utilização proposta destes “novos” fundos. Se essas regras não estiverem instituídas, o executivo poderá subestimar deliberadamente a receita na proposta de orçamento que enviar ao corpo legislativo, de modo a ter recursos adicionais para gastar à sua discrição sem qualquer controlo legislativo.

A resposta “a” aplica-se se o executivo for obrigado por lei a procurar a aprovação legislativa para qualquer receita adicional que seja cobrada durante a execução orçamental e que não tenha sido incluída no orçamento aprovado, e fá-lo na prática. A opção “b” aplica-se se o executivo for obrigado por lei a gastar a receita excedente para um fim particular, por exemplo, a gastá-lo para reduzir a dívida, e o faz na prática. Na eventualidade improvável de um país não ter uma lei que exija a aprovação legislativa antes de se gastar receitas adicionais mas que o faça na prática, a opção “b” aplica-se igualmente.

A opção “c” deve ser seleccionada se o executivo for obrigado por lei a procurar a aprovação legislativa para gastar a receita adicional, mas isso não acontece na prática. Esta opção deve igualmente ser seleccionada na eventualidade improvável de não estar instituído qualquer requisito jurídico, mas o executivo elabora um relatório sobre a forma como gasta a receita adicional *ex-post*, isto é, no relatório de final de ano. A opção “d” aplica-se se não existirem leis nem regulamentos que impeçam o executivo de gastar a receita não esperada à sua discrição.

As perguntas 105-106 cobrem orçamentos suplementares (não urgentes) e fundos de contingência.¹³ A pergunta 105 centra-se em revisões ao orçamento (conhecidas por orçamentos suplementares) e respectiva aprovação por parte do corpo legislativo. Embora os orçamentos suplementares não sejam incomuns na maioria dos países, a utilização habitual de grandes orçamentos suplementares podem ser uma indicação de fracas práticas orçamentais.

Os pedidos suplementares de rotina prejudicam o planeamento dentro de ministérios e agências e interferem com o debate aberto e público sobre a afectação de recursos entre categorias orçamentais, uma vez que em teoria isto deveria ocorrer quando o corpo legislativo revisse a Proposta de Orçamento do Executivo.

¹³ Conforme observado, estas perguntas aplicam-se a fundos não urgentes. Os fundos que cobrem emergências são normalmente tratados através de um conjunto separado de procedimentos porque poderá não haver tempo suficiente para se obter a aprovação do corpo legislativo antes de os fundos precisarem de ser gastos.

A pergunta 106 (antiga 100) cobre fundos de contingência que estão incluídos num orçamento, mas sem uma finalidade específica identificada.¹⁴ Por um lado, esses fundos poderiam ser utilizados como amortecedor para cobrir despesas imprevistas, representando uma prática orçamental prudente. Por outro lado, poderiam reflectir a existência de uma reserva de fundos que o executivo poderia gastar à sua discrição. Regra geral, o montante de fundos de contingência deve ser limitado a uma pequena percentagem do total dos gastos. Além disso, os montantes envolvidos e a finalidade para a qual devem ser utilizados devem ser identificados pelo executivo e aprovados pelo corpo legislativo antes de quaisquer fundos serem gastos. (Os investigadores devem responder à pergunta com o pressuposto de que o corpo legislativo está em sessão. Se se aplicarem diferentes regras quando o corpo legislativo não estiver em sessão, deverá haver uma nota na secção dos comentários).

As perguntas 107-108 referem-se a um dos papéis constitucionais fundamentais do corpo legislativo na maioria dos países que é a supervisão da gestão por parte do governo dos recursos públicos. As perguntas 107 e 108 avaliam a capacidade de o corpo legislativo analisar e agir sobre as conclusões e recomendações em relatórios de auditoria da execução do orçamento do governo, questionando se existe um comité no corpo legislativo que tenha a função específica de receber e analisar os Relatórios de Auditoria da ISA. Alguns países têm um “Comité de Contas Públicas” com esta responsabilidade. Noutros países, os Relatórios de Auditoria são enviados a comités em conformidade com as suas responsabilidades de controlo. Qualquer das abordagens é aceitável para uma resposta “a”.

Secção Cinco: Orçamento dos Cidadãos e a Participação do Público no Processo Orçamental

A participação pública é um complemento necessário para a transparência orçamental. Dar acesso às informações orçamentais é apenas o primeiro passo e deve acompanhar-se pelo fornecimento por parte de todas as instituições relevantes (o executivo, o corpo legislativo e a instituição suprema de auditoria) de oportunidades para que o público participe durante cada uma das quatro fases do processo orçamental.

De momento, embora exista um acordo internacional sobre o que deve ser a transparência orçamental, não existe um conjunto de normas semelhante acordado a nível internacional sobre a participação pública. Por este motivo é que as perguntas incluídas nesta secção do *Questionário sobre o Orçamento Aberto* são extremamente relevantes: as respostas a estas perguntas constituirão um primeiro conjunto de dados sobre que boas práticas de participação pública existem por todo o mundo. Os comentários e as citações para as respostas dos investigadores são essenciais e devem ser fornecidos ao longo de todo o Questionário, mas mais ainda nesta secção porque permitirão à IBP e aos respectivos parceiros de investigação construir um primeiro conjunto de exemplos fiáveis e exactos das boas práticas da participação pública durante o processo orçamental.

¹⁴ Esses fundos de contingência devem ser distinguidos dos fundos incluídos no orçamento para um fim específico e podem ser gastos quando ocorrer um evento específico.

Explicações para as Perguntas 109-125

O Orçamento dos Cidadãos

As **perguntas 109-112** cobrem boas práticas emergentes sobre a redacção e publicação do Orçamento dos Cidadãos. Este tipo de apresentação popular das informações orçamentais pode revestir várias formas, mas a sua característica distintiva é que é concebido para alcançar e ser compreendido por um segmento da população tão vasto quanto possível.

A pergunta 109 identifica os principais elementos que, em termos de conteúdo, um Orçamento dos Cidadãos devem incluir. De modo a cumprir as boas práticas emergentes, um orçamento dos cidadãos deve incluir os seis elementos seguintes: 1) informações sobre a receita; 2) informações sobre a despesa, em particular deve identificar as políticas prioritárias em que o dinheiro será gasto; 3) informações específicas do sector e informações sobre a existência de programas visados para a abordagem de desafios críticos (por exemplo, um programa para reduzir a mortalidade materna), incluindo a distinção entre novo e existentes; 4) uma descrição do processo orçamental; 5) informações claras de contacto para cidadãos que queiram saber mais sobre o orçamento; e 6) pressupostos económicos em que se baseiam os números do orçamento.

Um número mínimo destes tópicos terá de ser abrangido de modo a responder “c” (2/6), “b” (4/6), ou “a” (todas as 6). Se o orçamento dos cidadãos não for divulgado ou não contiver pelo menos um destes seis elementos, a resposta “d” deve ser seleccionada.

A pergunta 110 avalia a forma como os orçamentos dos cidadãos são disseminados. Esses documentos deviam ser disponibilizados a várias audiências: por conseguinte, as versões em papel e a colocação na Internet de um documento poderão não ser suficiente. A opção “a” deve ser seleccionada para esta pergunta se o executivo estiver a utilizar diferentes combinações de ferramentas mediáticas criativas (três ou mais) que visam alcançar a maioria da população, incluindo os que de outra forma não teriam acesso a esse documento ou informação, permitindo-lhes tomar conhecimento sobre o orçamento dos cidadãos e respectivo conteúdo.

A disseminação seria feita a nível local, para que a cobertura fosse geográfica e por grupo populacional (por exemplo, mulheres, idosos, alto rendimento, baixo rendimento, populações urbanas, rurais, etc.). A opção “b” é a resposta apropriada se forem enviados esforços significativos de disseminação através de uma combinação de duas formas de comunicações, por exemplo, colocação do orçamento dos cidadãos no site oficial do executivo e distribuição de cópias impressas desse documento. A opção “c” será para os casos em que o orçamento dos cidadãos é disseminado através de apenas um meio, isto é, um documento colocado no site oficial do executivo, num programa de rádio, distribuição de cópias impressas.

A pergunta 111 avalia se o executivo consulta o público antes de redigir o Orçamento dos Cidadãos, de modo a certificar-se de que o conteúdo reflecte o que o público pretende saber sobre o orçamento. Isto é relevante porque o que o público quer saber sobre o orçamento poderá ser diferente do que o executivo inclui nos documentos técnicos da proposta de orçamento do executivo ou do orçamento promulgado. Da mesma forma, poderão existir perspectivas diferentes na forma como o orçamento deve ser apresentado e isto pode variar consoante o contexto. Por este motivo, o executivo deve consultar o público sobre o conteúdo e a apresentação do orçamento dos cidadãos.

Exemplos de mecanismos através dos quais o executivo pode consultar vastamente o público incluem grupos de discussão, redes sociais, inquéritos, linhas de apoio telefónico e reuniões/eventos em universidades ou locais onde se juntam pessoas para discutirem questões públicas.

Nos casos em que os orçamentos dos cidadãos sejam produzidos e divulgados de forma consistente, poderá ser suficiente que o governo forneça ao público dados de contacto e oportunidades de expressão de opinião e utilize as informações resultantes para melhorar a forma como gere os recursos públicos.

A opção “b” aplica-se se o governo consulta diferentes intervenientes, mas apenas usa uma forma para essa consulta (ex: grupo de discussão, inquérito, linha de apoio telefónico, etc.).

A opção “c” deve ser seleccionada se o governo consulta várias organizações da sociedade civil, mas apenas com um conjunto de peritos que seleccionar. A opção “d” aplica-se se o executivo não procura a opinião da sociedade civil ou do grande público.

A pergunta 112 questiona se os Orçamentos dos Cidadãos são produzidos em cada uma das quatro fases do processo orçamental. Embora o orçamento dos cidadãos tenha sido inicialmente concebido como uma versão simplificada da proposta de orçamento do executivo do orçamento adoptado, a boa prática está a evoluir e sugere que os orçamentos dos cidadãos sejam produzidos para cada um dos principais documentos orçamentais produzidos ao longo das quatro fases do processo orçamental. Embora se reconheça que possa não ser razoável esperar que um orçamento dos cidadãos seja produzido para cada um dos principais documentos, parece aceitável esperar que, de acordo com as boas práticas, o executivo divulgue um orçamento dos cidadãos para cada uma das quatro fases do processo orçamental, de modo a permitir que os cidadãos tomem conhecimento do que está a acontecer em termos de gestão financeira pública, ao longo de todo o ciclo orçamental.

A pergunta 113 questiona se a documentação orçamental tenta desmistificar a linguagem orçamental e os processos orçamentais incluindo definições não técnicas de termos orçamentais (por exemplo num glossário): uma etapa preliminar que antecede a divulgação de um orçamento dos cidadãos seria o fornecimento de um glossário com definições claramente apresentadas e pormenorizadas dos termos do orçamento utilizados no(s) documento(s).

A Participação do Público no Processo Orçamental

Executivo: A Participação do Público na Elaboração e Execução do Orçamental

As perguntas 114-118 questionam as práticas emergentes do executivo em fazer participar o público durante a elaboração e execução do orçamento.

A pergunta 114 avalia se os enquadramentos jurídicos estão instituídos e se fornecem a melhor garantia de que os indivíduos e as comunidades podem participar na elaboração do orçamento e nos processos de execução implementados pelo executivo. Estes enquadramentos podem igualmente permitir a instituição de processos de participação pública e impedir que sejam aplicados arbitrariamente em determinados períodos ou eliminados noutros períodos em função do desejo do executivo.

Os investigadores devem notar a distinção entre as respostas “a” e “b”: se o executivo é obrigado por uma lei, um regulamento, ou por obrigações processuais formais a fazer participar o público nas suas fases de elaboração e execução do orçamento, a resposta “a” deve ser seleccionada. Se o executivo é obrigado por uma lei, um regulamento, ou por uma política oficial a dialogar com o público na fase de elaboração do orçamento ou na fase de execução do mesmo, a resposta “b” deve ser seleccionada.

A resposta “c” aplica-se se não existirem requisitos formais para que o executivo faça participar o público durante o processo, contudo o executivo fá-lo durante uma determinada fase do processo orçamental. Por fim, a opção “d” aplica-se se não existirem requisitos formais para que o executivo faça participar o público durante o processo orçamental, e na prática o executivo não faz o público participar em nenhuma das fases do processo orçamental.

A pergunta 115 questiona se, antes da implementação de um mecanismo de consulta pública, o executivo divulga ao público a finalidade dessas consultas e se o faz claramente e com a devida antecedência. O estabelecimento da finalidade da consulta permitirá orientar as decisões que responderão às seguintes questões: quem deve estar envolvido? Como seleccionar os participantes? Em que actividades estará o público envolvido? Que informações serão partilhadas ou recolhidas? De que forma é que o executivo utilizará as informações recolhidas de forma a gerir as expectativas do público?

Exemplos de “finalidades” podem incluir as seguintes (agências individuais do executivo podem identificar outras finalidades além das abaixo indicadas):

- identificação de serviços e níveis de serviço que respondem às preferências do público;
- melhoria da eficácia e da eficiência e redução do desperdício e da corrupção na prestação de serviços governamentais;
- criação de estratégias a longo prazo que asseguram um futuro financeiramente viável; ou
- garantia de que as decisões de investimento de capital, tais como a localização de elementos de infra-estruturas, são documentadas pela reacção do público.

A resposta “a” deve ser seleccionada se o executivo der um aviso prévio adequado das consultas que propõe fazer e as comunicar atempadamente para que o público possa participar de uma forma informada e preparada. A resposta “b” aplica-se se o governo fornecer um determinado nível de notificações que, mesmo fornecidas em tempo oportuno ou não dão informação adequadas *ou* não dizem respeito à totalidade dos processos de participação do público. Se o executivo não fornecer estas informações ao público em todas as instâncias *ou* não as fornecer atempadamente, deve ser seleccionada uma resposta “c”.

As perguntas 116-117 investigam que mecanismos foram criados pelo executivo ou respectivos organismos para solicitar informações do público durante a elaboração e a execução do orçamento, respectivamente. Observe-se que as consultas públicas podem ser realizadas para solicitar informações para fins gerais, tais como planeamento estratégico, ou podem solicitar opiniões visadas sobre projectos, planos ou iniciativas específicos.

A menos que exista um motivo sério para visar apenas determinados segmentos do público, as abordagens do público devem permitir e encorajar uma vasta participação.

Exemplos de mecanismos utilizados por governos para solicitar a opinião pública incluem:

- Inquéritos, quer pessoais quer via e-mail, telefone ou Internet;
- grupos de discussão;
- entrevistas;
- cartões de comentários (ou ponto de serviço);
- opiniões técnicas de membros especializados do público ou da sociedade civil organizada; e
- reuniões públicas, tais como audiências públicas, reuniões na “Câmara Municipal” e sessões de visão comunitária.

Nos casos em que os tempos e os recursos limitados sejam um obstáculo ou que o executivo seja incapaz de fazer participar todos os membros do público, a participação do público pode ser limitada a segmentos específicos do público desde que esses segmentos sejam identificados de forma transparente e sem discriminação. Por exemplo, um dos métodos consiste em criar listas permanentes de cidadãos e de organizações da sociedade civil interessados em várias questões orçamentais de modo a contactar com os cidadãos e organizações quando surgirem essas questões. As partes interessadas em ser incluídas nessas listas devem receber informações claras e atempadas sobre como se juntarem às listas e não deverá haver discriminação nem exclusões na compilação das mesmas.

Outro mecanismo possível consiste em criar grupos consultivos permanentes sobre uma variedade de tópicos específicos. Esses grupos consultivos devem incluir membros da sociedade civil que operem em diferentes partes do país e não apenas organizações sedeadas na capital. Os membros desses grupos consultivos seriam obrigados a alcançar as pessoas e organizações envolvidas nesses tópicos de modo a identificar as respectivas posições para representarem as suas preocupações ao grupo consultivo e ao executivo.

A resposta “a” deve ser seleccionada se o executivo tiver criado mecanismos adequados para a participação do público que sejam acessíveis e largamente difundidos na prática a uma maioria de cidadãos (ou a determinados grupos demográficos específicos, conforme apropriado à medida das várias oportunidades de consulta). Isto poderá exigir que as diferentes agências do governo criem os seus próprios mecanismos de participação pública de modo a tornarem essas oportunidades largamente acessíveis a diferentes segmentos do público.

A resposta “b” deve ser seleccionada se forem criados mecanismos práticos e bem concebidos de participação do público, mas que não sejam acessíveis nem largamente difundidos a uma maioria de cidadãos (ou aos grupos demográficos visados). A resposta “c” deve ser seleccionada se o executivo tiver criado algumas formas de participação do público mas estas não forem suficientemente bem concebidas para serem significativas ou acessíveis ao público (ou aos grupos demográficos visados). Normalmente, isto ocorre quando o executivo apenas envidou um esforço simbólico de participação do público com mecanismos mal concebidos e inacessíveis.

A pergunta 118 questiona se o executivo fornece *feedback* formal e pormenorizado ao público sobre a forma como as respectivas opiniões foram utilizadas. As pessoas que participam com o executivo na determinação do orçamento anual e nos processos de execução do orçamento querem saber o efeito da respectiva participação e se a mesma teve impacto nas decisões finais do orçamento ou se

contribuiu para o reforço das políticas e para a prestação de um melhor serviço. Só quando o executivo fornece esse *feedback* é que se torna responsável e reactivo perante o público. Por conseguinte, o executivo deve recolher, guardar, monitorizar e avaliar sistematicamente as informações obtidas das actividades de participação do público. O executivo deverá igualmente guardar os dados de contacto de indivíduos e grupos que pretendam estar envolvidos em questões específicas relacionadas com o orçamento e deverá utilizar múltiplos mecanismos de comunicação para garantir que os mesmos são notificados das oportunidades em que podem participar e das decisões relativas a essas questões.

O executivo deverá explicar a quem participou nos mecanismos de participação pública e ao vasto público de que forma esta participação informou sobre os planos e a execução orçamental. Deverá igualmente reunir opiniões quanto à percepção do público sobre o sucesso destes processos e respectivos resultados. Este tipo de participação é particularmente importante para os membros do público que se esforçam por participar. Haverá determinadas situações legítimas em que o executivo poderá optar por não revelar a identidade de uma pessoa que dê opiniões sobre o orçamento, por exemplo, se a segurança da pessoa estiver em risco (essas situações podem surgir no âmbito de uma queixa por corrupção).

Uma resposta “a” deve ser seleccionada para a pergunta 118 se o executivo emitir relatórios exaustivos e pormenorizados sobre as opiniões que recebe do público e a forma como utiliza essas opiniões para desenvolver os seus planos de orçamento e melhorar a execução do orçamento. A resposta “b” deve ser seleccionada se esses relatórios forem emitidos com base em consultas relativas à planificação orçamental ou relativas à execução do orçamento, mas não ambos. Uma resposta “c” deve ser seleccionada se os relatórios forem vagos e não identificarem claramente que opiniões foram recebidas e como é que essas opiniões foram utilizadas pelo executivo.

Corpo legislativo: A Participação do Público Durante a Adopção Orçamental

As perguntas 119-122 examinam as práticas do corpo legislativo relativas às audições parlamentares sobre vários aspectos do orçamento. As perguntas visam as audições de comissões porque têm normalmente mais interesse do que os debates que envolvem todo o corpo legislativo. As audições podem ser consideradas públicas se os membros da imprensa e do público puderem assistir às mesmas livremente ou se as audições forem transmitidas por um meio que seja facilmente acessível a uma maioria da população, como a rádio ou a televisão. Assinale a resposta “d” a estas perguntas se as audições forem realizadas, mas não cumprirem uma destas duas condições.

Os membros do executivo que sejam convidados para se expressarem nas audições podem incluir a direcção ou os colaboradores do banco central. Os membros do público que sejam convidados a expressar-se nessas audições podem incluir qualquer indivíduo, organização ou associação independente do governo nacional.

Os membros do público podem incluir cidadãos privados, académicos e membros de institutos de pesquisa públicos ou privados (se a pesquisa que produzirem for suficientemente livre do controlo ou da interferência do governo) e representantes de organizações da sociedade civil, organizações baseadas na comunidade, sindicatos, igrejas ou organizações religiosas ou outros tipos de associações.

Instituições Supremas de Auditoria: A Participação do Público Durante a Auditoria

As perguntas 123-125 procuram medir o compromisso da instituição suprema de auditoria em ter a participação do público nas suas actividades de auditoria.

Ao decidir o seu programa de auditoria, a instituição suprema de auditoria (ISA) pode realizar auditorias a uma *amostra* de agências, projectos e programas no país e essa selecção pode basear-se em queixas e sugestões de membros do público. Para receber essas sugestões, a ISA pode criar mecanismos formais, como a criação de um site, linha de apoio telefónico ou gabinete (ou nomear colaboradores que assegurem a ligação com o público). A pergunta 123 foca esta questão.

Além de procurar a opinião do público para determinar o seu programa de auditoria, a ISA pode pretender dar oportunidades formais ao público e às organizações da sociedade civil de participarem nas investigações relativas à auditoria enquanto testemunhas ou entrevistados.

A resposta “a” deve ser seleccionada se forem instituídos mecanismos facilmente acessíveis e largamente mediatizados que permitam ao público ajudar a determinar o programa de auditoria e participar nas investigações formais de auditoria. A resposta “b” deve ser seleccionada se esses mecanismos existirem na prática, mas apenas para permitir que os membros do público ajudem a determinar o programa de auditoria *ou* a participar nas investigações de auditoria (isto é, o público não tem a oportunidade de fazer ambos). A resposta “c” deve ser seleccionada se esses mecanismos existirem, mas não estiverem acessíveis à maioria do público.

A pergunta 124 avalia a medida em que a ISA mantém comunicações com o público relativamente aos seus relatórios de auditoria. O simples facto de publicar relatórios de auditoria não garante que as conclusões desses relatórios sejam devidamente compreendidas pelo público ou até que atraíam a atenção do público. Para ajudar a garantir que o público seja sensibilizado para as conclusões da auditoria, a ISA poderá criar mecanismos de sensibilização para os resultados da auditoria destinados a pessoas específicas ou a organizações da sociedade civil, como por exemplo:

- criação de um gabinete de informações públicas;
- desenvolvimento de uma estratégia mediática que cubra as conclusões da auditoria;
- organização de reuniões da câmara municipal e de outras audiências públicas sobre as conclusões da auditoria; ou
- emissão de resumos simples dos relatórios de auditoria (o equivalente da auditoria dos orçamentos dos cidadãos) que possam ser facilmente compreendidos pelos cidadãos (pontos suplementares para a publicação desses resumos em vários idiomas utilizados no país).

A pergunta 125 é muito semelhante à pergunta 118 pois procura determinar o nível a que a instituição suprema de auditoria fornece ao público informações sobre a contribuição dos mesmos no processo de auditoria e se, e como, essa opinião influenciou as auditorias ou o processo de auditoria. Para mais indicações sobre a resposta a esta pergunta, consulte as directrizes para a pergunta 118.