

O índice do orçamento aberto

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

das Instituições Suprema de Auditoria (INTOIAS).

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

O resultado de Portugal é de 62 em 100, o que é muito superior ao resultado médio de 43 dos 100 países inquiridos. Os resultados de Portugal são o segundo mais baixo na Europa Ocidental e Estados Unidos e indicam que o governo fornece ao público informações significativas sobre o orçamento do governo nacional e sobre as actividades financeiras durante o ano orçamental. Isto faz com que os cidadãos possam responsabilizar o governo pela sua gestão do dinheiro público.

O resultado do IOA de 2012 para Portugal de 62 está quatro pontos acima do respectivo resultado de 58 no IOA de 2010.

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

Recomendações

O resultado de Portugal no Índice do Orçamento Aberto aumentou desde a última ronda do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, constituindo um desenvolvimento encorajador e pelo que o governo é congratulado. O resultado de Portugal de 62 em 100 no Índice do Orçamento Aberto de 2012 é bom, mas o governo de Portugal tem potencial para expandir muito mais a transparência orçamental introduzindo várias medidas a curto e médio prazo, algumas das quais poderão ser alcançadas quase a custo zero para o governo.

A International Budget Partnership recomenda que Portugal realize os seguintes passos no sentido de melhorar a transparência orçamental:

- Produção e publicação de um Orçamento Cidadão e de uma Revisão Semestral. Orientações pormenorizadas sobre os conteúdos desses documentos podem ser encontradas nestes

guias: <http://bit.ly/QGzHv8> e <http://bit.ly/QGzFmJ>. Relativamente ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2012, 27 países publicam um orçamento dos cidadãos, incluindo os vizinhos de Portugal França, Itália, Noruega, Suécia e Reino Unido; 29 países publicam uma revisão semestral, incluindo os vizinhos França, Alemanha, Itália, Noruega e Reino Unido, bem como os Estados Unidos. Hiperligações para os documentos orçamentais publicados por estes países podem ser acedidas a partir do site da IBP <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Aumento da abrangência da Proposta de Orçamento do Executivo, especificamente centrando-se no fornecimento de informações nas seguintes áreas:
 - mais pormenores relativos a despesas antecipadas para pelo menos dois anos além do ano orçamental, bem como a despesas do ano anterior por programa (vide perguntas 5-6 e 21 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
 - mais pormenores relativos a receitas antecipadas para pelo menos dois anos além do ano orçamental (vide perguntas 9-10 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
 - diferentes pressupostos macroeconómicos utilizados no desenvolvimento do orçamento (vide pergunta 15 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
 - ligação do orçamento aos objectivos políticos declarados pelo governo para anos futuros, incluindo informações não financeiras e indicadores de desempenho em todos os programas de despesa, incluindo informações destinadas a beneficiar directamente as populações mais empobrecidas do país (vide perguntas 49-55 do Questionário sobre o Orçamento Aberto);
 - actividades quase fiscais, activos financeiros e não financeiros, pagamento em atraso de despesas (vide perguntas 38-41 do Questionário sobre o Orçamento Aberto); e
 - um calendário pormenorizado do processo de formulação do orçamento (vide perguntas 57-58 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).
- Aumento da abrangência do Orçamento Promulgado fornecendo pormenores ao nível do programa no mesmo (vide pergunta 101 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).
- Aumento da abrangência do Relatório de Fim de Ano fazendo auditorias de todos os resultados e incluindo explicações das diferenças entre previsão macroeconómica original, informações não financeiras originais, indicadores de desempenho originais e níveis

adoptados de fundos destinados a beneficiar os pobres e os resultados actuais dos mesmos (vide pergunta 78 e 82-85 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).

- Melhorar a qualidade de Relatórios de Auditoria publicando relatórios de auditoria sobre fundos extra-orçamentais e publicando relatórios com listas de acções levadas a cabo pelo executivo para abordar as recomendações da auditoria (vide perguntas 91 e 95 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).

Força do Poder Legislativo e das Instituições Supremas de Auditoria (ISA) na fiscalização do orçamento

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

A pesquisa do orçamento aberto avalia se o Poder Legislativo oferece fiscalização efetiva do orçamento, medindo o desempenho quanto aos itens a seguir: consultas com o Poder Executivo antes da apresentação no Legislativo do projeto do orçamento; capacidade de investigação; discussão formal sobre política orçamentária em geral; tempo disponível para discutir e aprovar o orçamento; autoridade legal para alterar a proposta orçamentária; aprovação das mudanças no orçamento de despesas e nas receitas adicionais recebidas; poderes suplementares do orçamento; autoridade para aprovar o uso de fundos contingenciais e registro formal dos relatórios de auditoria.

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

Recomendações

A International Budget Partnership recomenda que Portugal realize as seguintes acções no sentido de melhorar o controlo orçamental:

- O corpo legislativo deveria debater formalmente a política pré-orçamental antes de se apresentar a proposta de orçamento do executivo e deveria examinar todos os relatórios de auditoria; o executivo deveria consultar os membros parlamentares como parte do processo de determinação das prioridades orçamentais e ser obrigado a procurar a aprovação do corpo legislativo antes de gastar excedentes de receitas (vide perguntas 59, 98, 104 e 107 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).
- Embora a vigilância geral prestada pela instituição suprema de auditoria (ISA) em Portugal seja forte, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2012 conclui que essa vigilância pode ser ainda mais reforçada pela seguinte acção: a ISA deveria ter colaboradores qualificados designados para realizar auditorias às agências do governo central que estejam no sector da segurança (vide pergunta 94 do Questionário sobre o Orçamento Aberto).

Portugal está entre os piores da Europa Ocidental e USA no que respeita o controlo e o compromisso orçamentais

País	Força do Poder Legislativo	Força de ISA	Participação público
França	Forte	Forte	Moderada
Alemanha	Forte	Forte	Fraca
Itália	Forte	Forte	Fraca
Noruega	Forte	Forte	Moderada
Portugal	Moderada	Forte	Fraca
Espanha	Moderada	Forte	Fraca
Suécia	Forte	Forte	Moderada
Reino Unido	Moderada	Forte	Moderada
Estados Unidos	Forte	Forte	Moderada

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

Oportunidades de participação pública

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

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

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

Recomendações

A International Budget Partnership recomenda que Portugal expanda o compromisso público na orçamentação após considerar os indicadores do Inquérito sobre o Orçamento Aberto nos quais o país tenha um fraco desempenho (vide Tabela 3 acima e perguntas 114-119, 121 e 123-125 no Questionário sobre o Orçamento Aberto).

Portugal tem muito espaço para melhorar a participação pública

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

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

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

A pesquisa do orçamento aberto fornece uma fonte confiável de dados

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

A pesquisa para completar o Inquérito sobre o Orçamento Aberto deste país foi realizada por Paulo Trigo Pereira, Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG-UTL), Marina Costa Lobo e Ana Margarida Craveiro, Instituto de Ciências Sociais, (ICS-UL). Instituto de Ciências Sociais, Avenida Prof. Aníbal Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa, Portugal, marina.costalobo@ics.ul.pt; ppereira@iseg.utl.pt.

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