IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

INQUÉRITO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO 2017

INQUÉRITO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO 2017: RESUMO EXECUTIVO

Após uma década de progresso estável, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto (IOA) de 2017 da International Budget Partnership's (IBP) mostrou uma pequena descida nos resultados médios da transparência orçamental global. Isto significa que os governos estão a disponibilizar menos informações sobre a forma como angariam e gastam fundos públicos do que faziam em 2015. O progresso lento com vista a uma maior transparência é particularmente desencorajador à luz da informação que cerca de três quartos dos países avaliados no inquérito deste ano publicaram informações orçamentais insuficientes. Dada a insuficiência das informações que os governos disponibilizam sobre despesas e receitas públicas, está na altura de um progresso acelerado, não de estagnação.

Além destes desafios de transparência, a avaliação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 à fiscalização orçamental conclui que a maioria dos países tem práticas de fiscalização legislativa limitadas ou fracas, embora a maioria reúna as condições básicas necessárias para que os auditores cumpram as suas funções. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 também revela que a maioria dos governos não fornece oportunidades significativas para que o público possa participar no processo orçamental.

Esta combinação de orçamentos opacos, fiscalização limitada e processos orçamentais fechados enfraquece a gestão financeira pública. Mais importante ainda: prejudica a democracia, enfraquecendo a ligação entre as prioridades do cidadão e a acção do governo.

Em anos recentes, tem havido alguns sinais de que a ponte entre cidadãos e estados está a enfraquecer em países de todo o mundo. Na sequência de escândalos de corrupção e da crescente desigualdade, muitas pessoas questionam as instituições tradicionais de democracia representativa ou canalizam o seu apoio para líderes cujo compromisso para com as instituições democráticas é duvidoso. Em vez de abordarem as frustrações do público, muitos governos fortaleceram os controlos na sociedade civil. As restrições em espaços cívicos e na liberdade dos meios de comunicação assinalam um enfraquecimento dos principais instrumentos de responsabilidade democrática que devem causar preocupação às pessoas de todo o mundo.

Neste contexto, as conclusões do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 constituem outro sinal da erosão da relação entre governos e cidadãos, muito embora as conclusões destaquem também uma forma de começar a reconstruí-la. Embora os abusos de poder do governo e a falta de responsabilidade pela utilização de recursos públicos tenham alimentado o desinteresse na democracia e disseminado a desilusão perante os governos em todo o mundo, a centralidade dos orçamentos públicos na relação entre cidadãos e estados faz com que sejam um foco óbvio para os esforços de restauração da confiança pública e reparação da brecha cidadão-estado.

O ESTADO DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL A NÍVEL GLOBAL

Os sistemas de finanças públicas que são transparentes, com fiscalização formal eficaz e oportunidades de participação pública, são essenciais para a utilização eficaz e efectiva dos parcos recursos públicos. Os governos têm a responsabilidade de ser transparentes na forma como angariam e gastam os fundos públicos e os cidadãos têm o direito de participar no processo de tomada de decisões sobre os orçamentos e de acompanhar a forma como essas decisões são implementadas. Embora a participação pública nos processos orçamentais contribua para a tomada de decisões e seja crítica para a responsabilização, não pode substituir o escrutínio do poder legislativo e da instituição suprema de auditoria, que têm a autoridade formal de fiscalização sobre os governos.

Lançado em 2006, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto é a única avaliação mundial independente e comparativa dos três pilares de um sistema de orçamento aberto: transparência, fiscalização e participação pública. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 constitui a sexta ronda desta avaliação bienal quanto à força dos sistemas de prestação de contas orçamental em países de todo o mundo. A IBP avaliou 115 países em seis continentes no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017.

Recorrendo a um subconjunto de perguntas do Inquérito sobre o Orçamento Aberto que avaliam a quantidade e a prontidão das informações orçamentais que os governos disponibilizam publicamente, a cada país inquirido é atribuído um resultado de transparência entre 0 e 100. A IBP utiliza estes resultados para construir o Índice do Orçamento Aberto (IOA), que classifica os países avaliados.

Em 2017, o resultado médio de transparência, conforme indicado pelo Índice do Orçamento Aberto, era de 42. Apenas 26 países forneceram informações orçamentais suficientes (com resultados acima de 61 no Índice do Orçamento Aberto). De um modo geral, os países tendem a ser mais transparentes sobre as despesas e as receitas gerais do que acerca da dívida ou dos riscos fiscais do país.

Mais de 20% dos documentos orçamentais avaliados nos 115 países são produzidos pelos governos, mas não são disponibilizados ao público online dentro dos prazos estipulados. (Os governos utilizam estes documentos para fins internos, publicam-nos tardiamente ou não os publicam online.) Os documentos poderiam ser facilmente publicados em sites existentes com custos mínimos.

A QUEDA DA TRANSPARÊNCIA NAS PRÁTICAS ORÇAMENTAIS GLOBAIS

O resultado médio do Índice do Orçamento Aberto caiu de 45, em 2015, para 43 em 2017 para os 102 países inquiridos em ambas as rondas (num resultado possível de 100). A queda geral, embora modesta, é particularmente significativa nesta era de desconfiança global nas instituições governamentais.

Um factor importante da desaceleração deste ano foi a reversão de ganhos anteriores na África Subsariana. Dos 27 países na África Subsariana que participaram, tanto no inquérito de 2015 como no de 2017, 22 viram os seus resultados de transparência diminuir no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017. À excepção da Ásia, outras regiões viram um crescimento mais lento, ou reduções modestas, na transparência.

QUADRO 1: RESULTADOS REGIONAIS MÉDIOS NO ÍNDICE DO ORÇAMENTO ABERTO, 2015-2017

Região	Índice do Orçamento Aberto Médio Regional		
	2015	**2017**	**Alteração***
Ásia Oriental e Pacífico	41	44	3
Europa de Leste e Ásia Central	54	55	1
América Latina e Caraíbas	50	50	1
Médio Oriente e Norte de África	21	20	-1
Ásia Austral	42	46	5
África Subsariana	39	29	-11
Europa Ocidental e Estados Unidos	74	73	-1
Todos os países	**45**	**43**	**-2**

Compara os 102 países avaliados em ambos os Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2015 e 2017.
**As alterações no Quadro 1 poderão não corresponder devido ao arredondamento.*

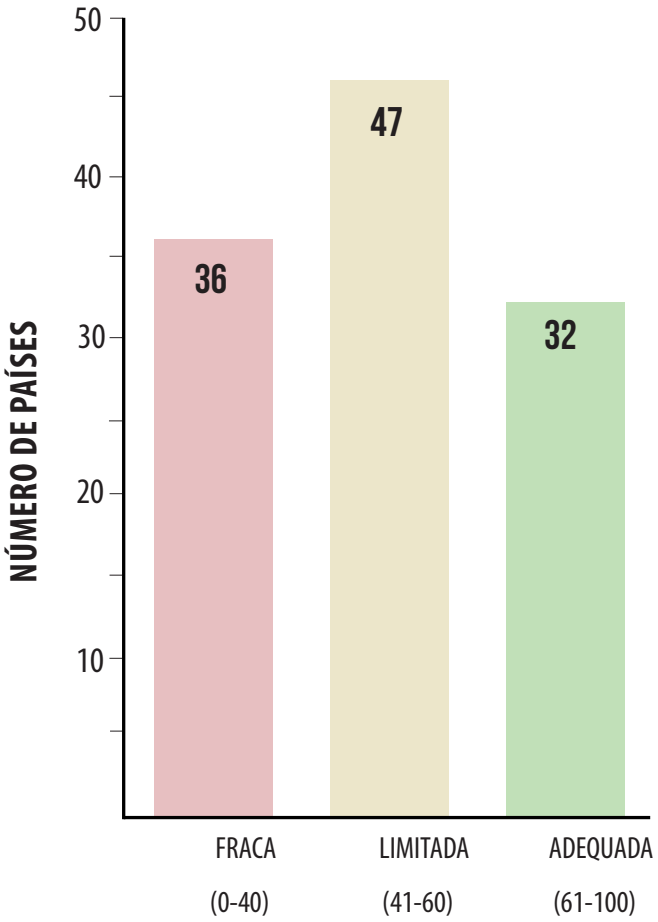
A redução nos resultados reflecte principalmente a não publicação por parte dos governos dos principais documentos orçamentais; a abrangência geral dos documentos que os governos publicam cresceu marginalmente de 61 para 62 (em 100).

FALTA DE FISCALIZAÇÃO ADEQUADA

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 apresenta um panorama de certa forma misto relativamente às instituições formais de fiscalização (ou seja, órgãos legislativos, instituições supremas de auditoria [ISA] e instituições fiscais independentes [IFI]). O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 avalia se os órgãos

legislativos e as ISA têm a autoridade, a independência, a capacidade e os recursos necessários para desempenhar as suas funções de fiscalização. O inquérito conclui que os órgãos legislativos de apenas 32 países (28%) têm práticas adequadas de fiscalização, os de 47 países (41%) têm práticas limitadas de fiscalização e os de 36 países (31%) têm práticas fracas de fiscalização. De um modo geral, os órgãos legislativos têm práticas limitadas de fiscalização, mas conseguem fornecer uma fiscalização mais extensa durante a formulação do orçamento do que durante a implementação do mesmo. Ainda assim, como exemplo das formas como os órgãos legislativos exercem uma fiscalização inadequada, o inquérito concluiu que 44% dos órgãos legislativos nos países inquiridos não fizeram de facto quaisquer alterações às propostas orçamentais que lhes foram apresentadas pelo executivo.

FIGURA 1. PAÍSES AGRUPADOS PELO RESULTADO DE 2017 SOBRE FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA



As ISA avaliam se os fundos são utilizados nos termos da lei. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto mostra que 75 de 115 (65%) dos países inquiridos reúnem as condições básicas necessárias para as ISA executarem a sua função de fiscalização. O inquérito também revela que 24 países (21%) têm ISA fracas e 16 (14%) têm ISA com competências limitadas. Os países com menos transparência oferecem geralmente condições fracas nas quais as ISA podem funcionar. Mesmo quando os auditores executam o seu trabalho, dependem dos órgãos legislativos para o reverem. Contudo, mais de um terço dos órgãos legislativos inquiridos não fizeram a revisão dos relatórios de auditoria emitidos pelas ISA.

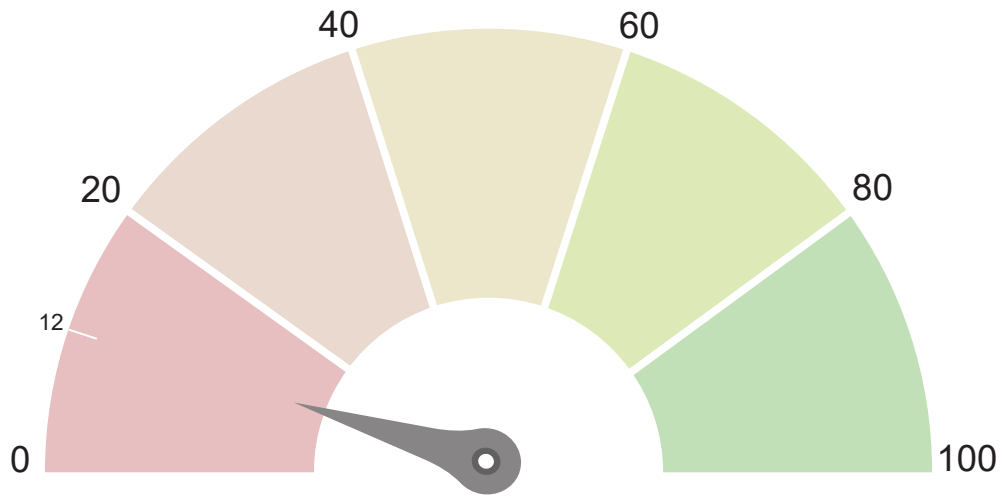
Pela primeira vez, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto avaliou as IFI, que são instituições independentes, apartidárias ligadas aos órgãos legislativos ou executivos do governo. Criar IFI independentes e com recursos adequados pode ajudar os governos a recuperar a sua credibilidade e melhorar a confiança dos órgãos legislativos e dos cidadãos na capacidade do governo em angariar e gastar os fundos públicos de forma responsável. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto mostra que 18 países têm IFI independentes e com recursos, adequados 10 países têm IFI que não têm recursos adequados ou não são legalmente independentes, e 87 países não têm IFI.

OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA INSUFICIENTES EM TODOS OS PAÍSES

Fornecer oportunidades de participação pública no processo orçamental é fundamental para criar uma democracia mais inclusiva. Sem uma participação activa por parte dos cidadãos, particularmente cidadãos de grupos marginalizados ou vulneráveis, os sistemas orçamentais poderão servir apenas os interesses de elites poderosas.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 conclui que nenhum dos 115 países inquiridos oferece oportunidades de participação consideradas adequadas (um resultado de 61 ou superior). O resultado médio global é apenas de 12 em 100, tendo 111 países resultados fracos (inferiores a 41). Apenas quatro países têm resultados que indicam um nível moderado de oportunidades de participação pública (entre 41 e 60): Austrália, Nova Zelândia, Filipinas e Reino Unido.

FIGURA 2. RESULTADO MÉDIO DE PARTICIPAÇÃO



Contudo, como demonstram claramente as práticas orçamentais em alguns países, existem mecanismos testados para reforçar a participação dos cidadãos. O governo sul-coreano criou um Centro de Informação sobre Desperdícios, no qual os cidadãos podem registar as suas queixas sobre a utilização ineficaz dos recursos por parte do governo. Isto tem resultado em poupanças orçamentais na ordem dos $16 mil milhões nos últimos 16 anos. O governo anterior nas Filipinas fez um esforço concertado no sentido de trabalhar com organizações da sociedade civil (OSC) através de Acordos de Parceria Orçamental que levaram a um maior envolvimento, colaboração e apoio para reformas entre o governo e as OSC. Embora ainda não seja clara a maneira como este esforço terá sucesso no actual governo, fornece um modelo útil para a forma como os governos podem envolver o público na planificação orçamental.

AS BOAS NOTÍCIAS

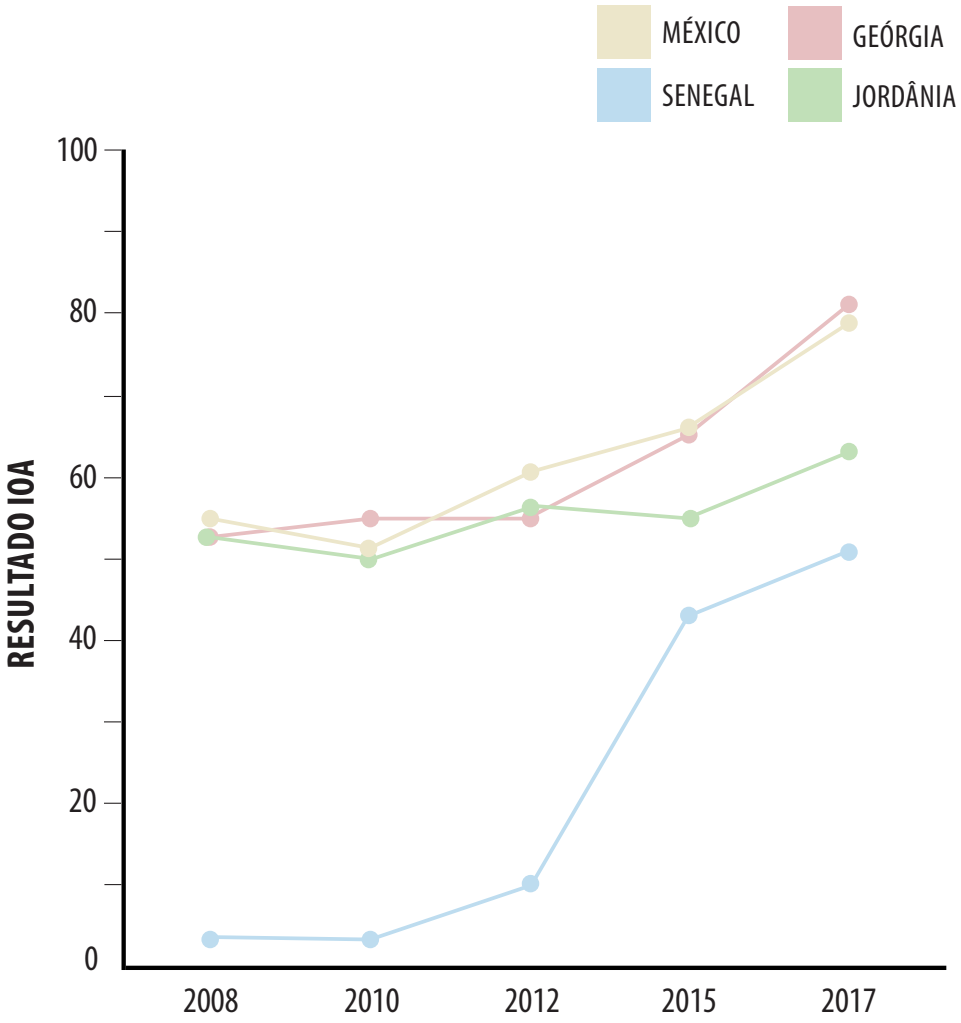
Embora a transparência global geral tenha diminuído, a perda ainda é significativamente menor do que os ganhos ao longo do tempo ilustrados em rondas anteriores do inquérito. Os orçamentos governamentais são consideravelmente mais transparentes do que eram há uma década.

O número confirmado de documentos orçamentais publicamente disponíveis diminuiu nesta ronda do inquérito comparativamente a 2015, mas os documentos orçamentais disponíveis contêm mais informações agora do que continham em anos anteriores. Por exemplo, informações sobre dívida, políticas fiscais e despesas plurianuais em Declarações Pré-Orçamentais estavam mais disponíveis em 2017 do que em 2015. Mais informações foram também disponibilizadas nas Propostas de Orçamento do Executivo em 2017 nas principais categorias como as transferências para empresas públicas e as despesas para os pobres.

Por fim, nem todos os países tiveram uma redução da transparência no inquérito de 2017. Entre os que melhoraram nesta ronda, quatro países, em diferentes regiões do mundo, tiveram ganhos substanciais de transparência na última década.

- Geórgia: O resultado do Índice do Orçamento Aberto aumentou de 53 em 2008 para 82 em 2017.
- Jordânia: O resultado do Índice do Orçamento Aberto aumentou de 53 em 2008 para 63 em 2017.
- México: O resultado do Índice do Orçamento Aberto aumentou de 53 em 2008 para 63 em 2017.
- Senegal: O resultado do Índice do Orçamento Aberto aumentou de 3 em 2008 para 51 em 2017.

FIGURA 3. RESULTADOS DO ÍNDICE DO ORÇAMENTO ABERTO, 2008-2017



Estes quatro países mostram que qualquer governo pode fazer melhorias significativas em transparência orçamental. Por isso, quer um país seja dependente das receitas de hidrocarbonetos, como o México, ou tenha um rendimento médio baixo, como o Senegal, ou fique situado numa região com sistemas geralmente fechados, como a Jordânia no Médio Oriente, ou seja uma democracia relativamente nova, como a Geórgia, ainda assim pode registar ganhos impressionantes de transparência. Estes ganhos são resultado de esforços feitos por campeões do governo, membros da sociedade civil e cidadãos activos e envolvidos, meios de comunicação vigilantes e incentivos de doadores e do sector privado.

RECOMENDAÇÕES

Existem algumas formas simples de os governos tornarem os respectivos sistemas orçamentais mais transparentes e participativos e de fornecerem fiscalização eficaz por forma a aumentar a prestação de contas geral.

- Publicar todos os documentos orçamentais online dentro dos prazos estipulados. Em 75 países, os governos publicam pelo menos um documento orçamental online, mas produzem pelo menos um documento adicional que não publicam online. Os países podem aumentar a transparência com uma pequena acção de publicação atempada de todos os documentos online. Estes ganhos de transparência apenas serão significativos se os governos mantiverem as práticas e publicarem as informações orçamentais de forma consistente de um ciclo orçamental para o outro.
- Criar ou reforçar instituições de fiscalização. A fiscalização legislativa deveria ser reforçada durante a formulação e a implementação orçamental. Os países devem aumentar a capacidade das ISA e de outras instituições de fiscalização para desempenharem as suas funções. Os governos deveriam considerar a criação de IFI por forma a garantir políticas orçamentais bem informadas.
- Expandir o âmbito das oportunidades de participação e tornar essas oportunidades mais inclusivas. Os órgãos executivos devem alcançar populações historicamente desfavorecidas ou marginalizadas por forma a encorajar a participação no processo orçamental e desenvolver uma sociedade mais equitativa.

METODOLOGIA

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto utiliza critérios internacionalmente aceites desenvolvidos por organizações multilaterais de fontes como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) a Organização Internacional de Instituições de Auditoria Suprema (INTOSAI) e a Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT).

O inquérito é um instrumento de pesquisa baseado em factos que avalia o que ocorre na prática através de fenómenos facilmente observáveis. Todo o processo durou aproximadamente 18 meses entre Agosto de 2016 e Janeiro de 2018 e envolveu cerca de 300 especialistas em 115 países. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 avalia apenas eventos, actividades ou desenvolvimentos que ocorreram ou que deviam ter ocorrido até 31 de Dezembro de 2016. Para o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, a definição de documentos publicamente disponível foi revista por forma a que apenas documentos disponibilizados online fossem considerados publicados e as questões individuais sobre participação pública e fiscalização orçamental foram substancialmente reforçadas e actualizadas. Uma discussão sobre estas alterações poderá ser encontrada no Relatório Global do Inquérito sobre o Orçamento Aberto (www.openbudgetsurvey.org).

As respostas do inquérito são habitualmente fundamentadas por citações e comentários. Estas poderão incluir uma referência a um documento público, uma declaração oficial do governo ou comentários de uma entrevista directa com um representante do governo ou outros intervenientes bem informados.

O Inquérito é baseado num questionário preenchido por cada país por peritos orçamentais independentes que não estão associados ao governo nacional.

As respostas redigidas ao questionário de cada país são depois revistas de forma independente por um especialista anónimo que também não tem qualquer associação ao governo. Além disso, a IBP convida os governos nacionais a comentar as respostas redigidas e considera esses comentários antes de finalizar os resultados do inquérito.

Os investigadores respondem aos comentários dos revisores e do respectivo governo, se aplicável, e a IBP regista quaisquer respostas conflituosas de modo a garantir a consistência da selecção de respostas entre países.