IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

INQUÉRITO SOBRE O ORÇAMENTO ABERTO 2017

Parceiros da Pesquisa sobre o Orçamento Aberto 2017

Afeganistão
Integrity Watch Afghanistan

África do Sul
Public Service Accountability Monitor

Albânia
Albanian Socio-Economic Think-Tank – ASET,

Alemanha
Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

Angola
Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)

Arábia Saudita
Para questões, é favor contactar a IBP

Argélia
Association Nationale de Finances Publiques

Argentina
Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas (ACIJ)

Austrália
Tax and Transfer Policy Institute (TTPI), Crawford School of Public Policy, Australian National University

Azerbaijão
Eurasia Extractive Industries Knowledge Hub

Bangladesh
Centre on Budget and Policy, Department of Development Studies, University of Dhaka

Benim
Social Watch Benin

Bolívia
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

Bósnia Herzegovina
Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa" (Public Interest Advocacy Center)

Botsuana
Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA)

Brasil
Instituto de Estudos Sócioeconômicos (INESC)

Bulgária
Industry Watch Group

Burkina Faso
Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD)

Burundi
Para questões, é favor contactar a IBP

Cambodja
The NGO Forum on Cambodia

Camarões
Budget Information Center (BIC)

Canadá
Institute of Fiscal Studies and Democracy

Cazaquistão
Sange Research Center

Chade
Groupe de Recherches Alternatives et de Monirtoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun (GRAMPTC)

Chile
Fundación Ciudadano Inteligente

China
Para questões, é favor contactar a IBP

Colômbia
Foro Nacional por Colombia

Comores
Co-fin-co (Comores Finance Consulting)

Costa do Marfim
Initiative pour la Justice Social, La Transparence et la Bonne Gouvernance en Côte d'Ivoire (SOCIAL JUSTICE)

Costa Rica
Programa Estado de la Nación

Coreia do Sul
Department of Public Administration, Kyung Hee University

Croácia
Institut za javne financije

Egipto
The Egyptian Center For Public Policy Studies (ECPPS)

El Salvador
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Equador
Grupo FARO

Eslováquia
MESA10

Eslovénia
CPOEF

Espanha
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Estados Unidos
Robert Keith, Independent Researcher

Fiji
Citizens Constitutional Forum Limited

Filipinas
DLSU Jesse M. Robredo Institute of Governance

França
Association pour la fondation Internationale de Finances Publiques (FONDAFIP)

Gana
Social Enterprise Development Foundation of West Africa (SEND)-Ghana

Geórgia
Transparency International Georgia

Guatemala
Asociación Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos ONG

Guiné Equatorial
Marcial Abaga Barril, Consultant

Honduras
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Hungria
Kfib.Hu Közhasznú Nonprofit Kft (KFIB)

Iémen
Social Research and Development Center (SRDC)

Índia
Centre for Budget and Governance Accountability (CBGA)

Indonésia
Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)

Iraque
Iraq Institute for Economic Reform

Itália
Lunaria/Sbilanciamoci!

Japão
Access-info Clearinghouse Japan

Jordânia
Partners - Jordan

Lesoto
Action Aid Lesotho

Líbano
Para questões, é favor contactar a IBP

Libéria
Actions for Genuine Democratic Alternatives (AGENDA)

Macedónia
Center for Economic Analyses

Madagáscar
Multi-Sector Information Service (MSIS-Tatao)

Malásia
Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS)

Malávi
Malawi Economic Justice Network

Mali
Groupe de recherche en économie appliqué et théorique (GREAT)

Marrocos
Transparency Maroc

México
FUNDAR

Moçambique
Centro de integridade publica (CIP)

Moldávia
Independent Think Tank "Expert – Grup"

Mongólia
Open Society Forum

Myanmar
Spectrum – Sustainable Development Knowledge Network

Namíbia
Institute for Public Policy Research

Nepal
Freedom Forum

Nicarágua
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)

Niger
Alternative Espaces Citoyens (AEC)

Nigéria
BudgIT Nigeria

Noruega
Scanteam

Nova Zelândia
Jonathan Dunn, Consultant

Papua Nova Guiné
Institute of National Affairs

Paquistão
Omar Asghar Khan Foundation

Paraguai
Centro de Analisis y Difusion de la Economia Paraguaya (CADEP

Peru
Ciudadanos al Día

Polónia
Kraków University of Economics

Portugal
Institute of Public Policy - Lisbon

Qatar
Para questões, é favor contactar a IBP

Quénia
Institute of Public Finance Kenya (IPF-Kenya)

Reino Unido
London School of Economics and Political Science — Government Department

República Checa
University of Economics, Prague

Rep. Dem. do Congo
Reseau Gouvernance Economoque Et Democratie (REGED)

República Dominicana
Fundación Solidaridad

República Quirguiz
Public Association Precedent Partner Group

Roménia
Funky Citizens

Ruanda
Institute of Policy Analysis and Research, IPAR-Rwanda

Rússia
St.Petersburg Center "Strategy"

São Tomé e Príncipe
Webeto

Senegal
Groupe d'Etude, de Recherche et d'Action pour le Développement (GERAD)

Serra Leoa
Budget Advocacy Network (BAN)

Sérvia
Transparency Serbia

Somália
Somali Disaster Resilience Institute (SDRI)

Sri Lanka
Verite Research (Pvt) Ltd

Suazilândia
Coordinating Assembly of NGOs in Swaziland (CANGO)

Sudão
Nuhad Mohamed, Consultant

Sudão do Sul
Para questões, é favor contactar a IBP

Suécia
Melander Schnell Consultants

Tailândia
Ora-orn Poocharoen, Consultant

Tajiquistão
Uktam Dzhumaev, Consultant

Tanzânia
HakiElimu

Timor Leste
La 'o Hamutuk

Trindade e Tobago
Sustainable Economic Development Unit (SEDU) Department of Economics The University of the West Indies

Tunisia
Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT), Département des Etudes

Turquia
Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV)

Ucrânia
Centre Eidos

Uganda
Uganda Debt Network

Venezuela
Transparencia Venezuel

Vietname
Center for Development and Integration

Zâmbia
Jesuit Centre for Theological Reflection

Zimbabué
National Association of Non-Governmental Organisations (NANGO)

AGRADECIMENTOS

Na International Budget Partnership, queremos agradecer aos nossos colegas das 115 instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil de todo o mundo cujo trabalho é a base do Inquérito sobre o Orçamento Aberto. A sua dedicação, perseverança e conhecimentos, bem como a sua paciência para com as nossas numerosas perguntas durante os extensos processos de apreciação e edição, são grandemente apreciados.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto inspira-se nos nossos parceiros e respectivo trabalho. Esperamos que o inquérito, por sua vez, contribua para o impacto das suas iniciativas e faça avançar a transparência, a participação e a fiscalização em matéria de orçamento por todo o mundo.

Este projecto é o resultado dos esforços colectivos da equipa do Inquérito sobre o Orçamento Aberto da IBP liderada por Anjali Garg. Anjali trabalhou de perto com os colegas da IBP Nusrat Ahmad, Kenan Aslanli, Paolo de Renzio, Michaela Fleischer, Joel Friedman, Suad Hasan, Dan Hiller, Chao-Yuan Lee, Elena Mondo, María José Eva Parada, Vivek Ramkumar, David Robins, Babacar Sarr e Sally Torbert, todos eles envolvidos com parceiros de investigação e revisores em todo o mundo por forma a garantirem a qualidade dos dados. Um agradecimento especial a Emilie Gay e Jonathan Dunn, que também trabalharam de perto com a equipa da IBP e com parceiros de investigação na recolha e correcção dos dados. Gostaríamos também de agradecer a Elena Mondo pela liderança na concepção de actividades de desenvolvimento de capacidades relacionadas com o Inquérito sobre o Orçamento Aberto e por liderar o trabalho tecnológico da equipa com o auxílio de David Robins e Dan Hiller.

O relatório do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 foi um esforço colectivo. O relatório foi escrito por Jason Lakin. Isaac Shapiro redigiu o capítulo 3 e forneceu perspectivas críticas ao longo do mesmo. Joel Friedman ajudou a conceptualizar o relatório e a interpretar os dados e deu contributos vitais ao longo do processo de escrita. María José Eva Parada, Claire Schouten e Sally Torbert foram autoras de estudos de casos de países que apareceram no relatório. Um agradecimento especial a Brian Wampler pela pesquisa e redacção dos estudos de casos participantes que também se encontram incluídos no relatório e a Suad Hasan pela revisão cuidadosa e pelos comentários sobre esses estudos. Gostaríamos também de agradecer a Dan Hiller pela sua hábil gestão da base de dados para o relatório.

A equipa de comunicação da IBP sob a liderança de Delaine McCullough desempenhou um papel crítico na preparação deste relatório para publicação. Debby Friedman fez a gestão da edição e do design do relatório, com o auxílio editorial e de design prestado por Jay Colburn e Rebecca Warner. Agradecemos também a Marianne Klinker pelo desenvolvimento da apresentação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto online e a Claire Schouten por desempenhar uma função importante na organização e coordenação do lançamento multi-país da investigação.

Por fim, alargamos a nossa sincera gratidão à Fundação Ford, ao Ministério Francês dos Negócios Estrangeiros, à Open Society Foundations, à UNICEF, ao Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (UKAid) e à Fundação William and Flora Hewlett, cujo apoio financeiro tornou este esforço possível.

Warren Krafchik
Director Executivo
Janeiro de 2018

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: A Ponte: Uma Visão Geral do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 1

Introdução 1
Os orçamentos enquanto pontes 2
Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: Conclusões 3
Melhorar as relações Cidadão-Estado 4
Resumo 5

CAPÍTULO 2: O estado da transparência Orçamental 9

O estado global dos documentos orçamentais 9
O Índice do Orçamento Aberto de 2017 10
O que há por dentro? De que forma varia a disponibilidade da informação com os resultados gerais? 15
Resumo 15

CAPÍTULO 3: O fim do progresso? Aumentos de transparência hesitantes em 2017 19

Desenvolvimentos entre 2015 e 2017 19
Alterações na publicação de documentos e informações 20
Perspectiva a mais longo prazo: 2008-2017 21
Incapacidade para consolidar ganhos de anos anteriores 21
Estudos de caso de alterações em transparência 22
Resumo 26

CAPÍTULO 4: Avaliação das Instituições de Fiscalização 29

Fiscalização Legislativa 29
Instituições Supremas de Auditoria 32
Instituições Fiscais Independentes 33
Resumo 33

CAPÍTULO 5: Os mecanismos de participação podem ser mais inclusivos e melhor estruturados 35

Participação e Democracia 36
Princípios emergentes sobre participação na orçamentação 36
Resultados Gerais de Participação 37
Mecanismos de participação: Será que são comuns? Que forma assumem? 37
Juntando tudo: O sistema de prestação de contas 40
Resumo 42

CAPÍTULO 6: Observações e recomendações conclusivas 45

O que devem fazer os executivos dos países 45
O que devem fazer as instituições de fiscalização dos países 46
O que deve fazer a sociedade civil 46
O que devem fazer os doadores 47

ANEXO A:
Metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 **48**

Implementação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 e Cálculo do Índice... 48
O Questionário sobre o Orçamento Aberto 48
O Processo de Investigação 49
O Índice do Orçamento Aberto 50
Avaliação das instituições de fiscalização e participação pública 50
Ponderação da importância relativa dos principais documentos orçamentais e implicações nos resultados 50
Para Mais Informações 50

ANEXO B:
Uma Actualização ao Índice do Orçamento Aberto de 2017 **51**

ANEXO C:
Resultados do Índice do Orçamento Aberto ao longo do tempo, 2006 a 2017 **54**

ANEXO D:
Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: Transparência, Participação Pública e Poder das Instituições de Fiscalização **56**

ANEXO E:
Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: A Disponibilidade Pública de Documentos Orçamentais **58**

Créditos fotográficos **63**

FIGURAS, TABELAS E CAIXAS

Entre CAPÍTULOS 1 e 2:

Figura 1.0:
O índice do orçamento aberto de 2017

CAPÍTULO 2:

Tabela 2.1:
Principais documentos orçamentais e percentagem de países inquiridos que publicam cada no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017

Tabela 2.2:
Distribuição de países por número de principais documentos orçamentais publicados em 2017

Figura 2.1:
Distribuição de países com base no Resultado do Índice do Orçamento Aberto de 2017

Figura 2.2:
Uma imagem global da transparência em 2017

Caixa 2.1:
O que há de novo?

Tabela 2.3.A:
Características do sistema orçamental por categoria de desempenho no Índice do Orçamento Aberto de 2017

Tabela 2.3.B:
Indicadores sociais, políticos e económicos por categoria de desempenho no Índice do Orçamento Aberto de 2017

Tabela 2.4:
Resultado médio de transparência para seis tipos de informações encontradas nas propostas de orçamento do executivo, por categoria do Índice do Orçamento Aberto de 2017

Caixa 2.2:
O que pretendem realmente as pessoas saber sobre o orçamento… e o que tem o Inquérito sobre o Orçamento Aberto a dizer sobre isso?

Caixa 2.2 - Tabela 1:
Os países que publicam as principais informações devem responder: "Quanto é que o meu governo gasta em saúde?"

Caixa 2.2 - Tabela 2:
Os países que publicam as principais informações devem responder: "O meu governo está a implementar o orçamento tal como foi aprovado pelo órgão legislativo?"

Caixa 2.2 - Tabela 3:
Os países que publicam as principais informações devem responder: "O que está o governo a tentar alcançar com o dinheiro que cobra e gasta?"

CAPÍTULO 3:

Tabela 3.1:
Alterações regionais nos resultados do Índice do Orçamento Aberto, 2015-2017

Tabela 3.2:
Alteração no número de países que publica documentos particulares entre 2015 e 2017

Figura 3.1:
Número de países por categoria de transparência e ano (países inquiridos desde 2008)

Tabela 3.3:
Número de países que têm grandes alterações no resultado do Índice do Orçamento Aberto entre rondas do inquérito

Tabela 3.4:
Documentos disponibilizados ao público entre 2008 e 2015, mas não em 2017

Tabela 3.5:
Exemplos seleccionados de alterações na publicação de documentos orçamentais, 2008-2017

Caixa 3.1:
África Subsariana: Incapacidade para institucionalizar ganhos passados

CAPÍTULO 4:

Figura 4.1:
Países agrupados por resultado de fiscalização legislativa de 2017

Caixa 4.1:
Com que frequência é que os órgãos legislativos alteram os orçamentos?

Figura 4.2:
Desafios à fiscalização legislativa durante a aprovação e implementação orçamental

Figura 4.3:
Países agrupados por resultado de fiscalização da Instituição Suprema de Auditoria em 2017

CAPÍTULO 5:

Tabela 5.1:
Oportunidades de participação pública no processo orçamental

Caixa 5.1:
De que forma é que os Princípios de Participação Pública da GIFT estão ligados às perguntas sobre participação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017?

Tabela 5.2:
Resultados médios de participação por categoria de transparência do Índice do Orçamento Aberto

Figura 5.1:
Quão comuns são os sete mecanismos de participação avaliados no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017?

Caixa 5.2:
Caminho a percorrer: Incluindo as opiniões de grupos vulneráveis

Caixa 5.3:
Filipinas: Acordos de Parceria Orçamental

Caixa 5.4:
Brasil: Conselhos de Gestão de Política Pública

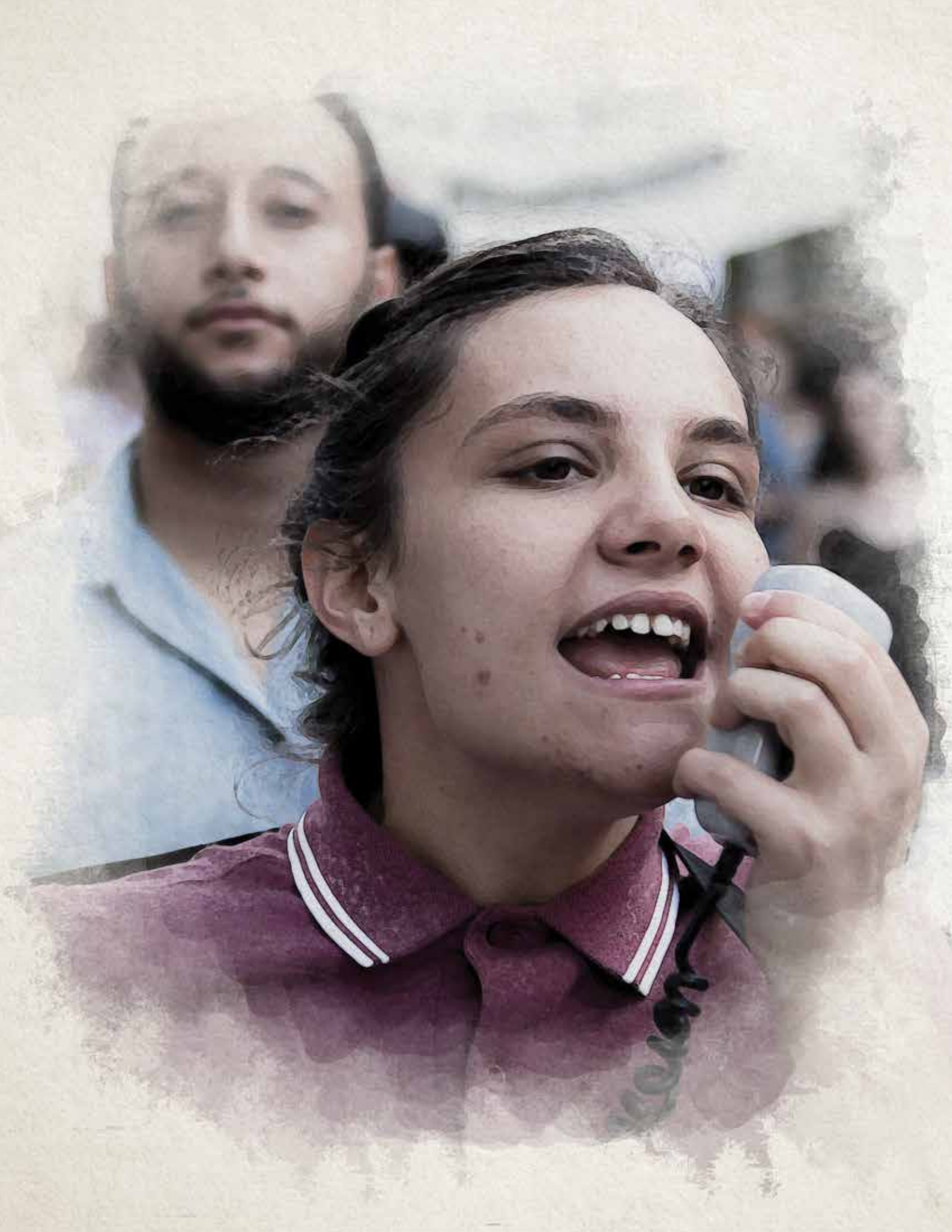
Caixa 5.5:
Coreia do Sul: Site para comunicação de desperdícios orçamentais

Caixa 5.6:
Canadá: Audiências legislativas antes da aprovação orçamental na Casa dos Comuns

Caixa 5.7:
Medidas de participação mais sólidas em 2017 levam a resultados inferiores

Figura 5.2:
Desempenho no sistema de prestação de contas orçamental em 2017

Tabela 5.3:
Países com um resultado de 40 ou inferior nas três componentes do sistema de prestação de contas



A Ponte: Uma Visão Geral do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017

"Algo de estranho se passa com a democracia. Todos parecem querê-la, mas já ninguém acredita nela."

— David van Reybrouck, *Against Elections: The Case for Democracy*

Introdução

Qual é a relação exacta entre os cidadãos e o estado? Esta pergunta foi feita e reaberta ao longo da história da humanidade. Em finais do século XX, parecia que a resposta num número crescente de países era uma versão de democracia representativa. Desde os anos 70 desse mesmo século até ao início do século em que nos encontramos, uma "terceira vaga" de democratização viu democracias emergir a todos os níveis de rendimentos, tanto na Europa como na América Latina, Ásia e África.

É claro que esta subida sem precedentes da democracia não foi isenta de correntes contraditórias. Entre 1974 e 2014, cerca de um terço das democracias do mundo reverteu-se ao autoritarismo.[1] Muitos países, como a China e Singapura, mantiveram-se orgulhosamente antidemocráticos e os seus modelos de governo foram altamente influentes ao longo deste período. Desde os anos 70, surgiram preocupações sobre a saúde das democracias estabelecidas.[2] No entanto, seria justo dizer que a democracia representativa parecia ser a resposta preferida de muitos cidadãos, estados e instituições multilaterais à questão da ponte adequada entre os cidadãos e o estado.

No início de 2016, contudo, o descontentamento crescente com o governo, incluindo o governo democrático, culminou no aumento de políticos nacionalistas com credenciais democráticas duvidosas e na redução do apoio a partidos políticos e instituições tradicionais. Ao mesmo tempo, dados do inquérito de anos recentes revelaram grandes apreensões sobre democracia em todo o mundo.[3]

Parece, por conseguinte, que a ponte entre cidadãos e os estados está a precisar de reparações. O que está a provocar esta vasta desilusão com o governo e a democracia? Em determinados casos, o problema reside na expectativa que o colapso de regimes autoritários durante a terceira vaga levaria rapidamente à criação de democracias sólidas. Em vez disso, muitas deles tornaram-se regimes "autoritários competitivos" ou democracias fracas.[4]

Uma segundo motivo, e talvez mais vasto, para a desilusão, é que as instituições políticas tradicionais e a estrutura de democracia representativa não satisfizeram as necessidades ou expectativas dos cidadãos modernos. Anos recentes viram protestos significativos de cidadãos contra a corrupção em todo o mundo, nomeadamente em países de rendimentos médios. Esta agitação sugere que o abuso de poder e a falta de prestação de contas pela utilização de recursos públicos são os principais factores de descontentamento.

A crescente desigualdade nas últimas décadas também tem suscitado questões sobre se os governos são capazes de responder aos desafios contemporâneos. A possibilidade de não o serem e de estarem principalmente a servir os interesses dos mais privilegiados tem alimentado algumas das revoltas mais populistas e de contestação de 2016-2017. Em vez de abordarem os desafios subjacentes, muitos governos também intensificaram os controlos na sociedade civil, ameaçando ainda mais a sua própria legitimidade.[5]

Contudo, as expectativas contemporâneas de governo vão além da redução da corrupção e da abordagem das necessidades das pessoas. Os cidadãos de muitos países querem saber o que os governos estão a fazer e querem ter uma maior participação

1 Larry Diamond, "Facing Up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy*, Janeiro de 2015, p. 141-55.
2 *Vide* por exemplo, Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Nova Iorque: New York University Press, 1975).
3 Para obtenção de dados do inquérito da Europa Ocidental e Estados Unidos, vide Roberto Stefan Foa e Yascha Mounk, "The Democratic Disconnect," *Journal of Democracy* 27, n.º 3 (Julho de 2016): 5-17. Para obtenção de dados do inquérito África, *vide* Robert Mattes e Michael Bratton, "Do Africans Still Want Democracy?" *Policy Paper No. 36* (Afrobarometer, Novembro de 2016). Para obtenção de dados do inquérito que incluam alguns países adicionais na Ásia e América Latina, *vide* https://www.edelman.com/global-results/. Uma surpresa nestes últimos dados é a alta e crescente confiança no governo da Índia nos últimos anos. Por fim, dados do Barómetro asiático sugerem uma queda na confiança no governo em muitos países do leste asiático nas últimas iterações do inquérito. *Vide* www.asianbarometer.org/survey/key-findings
4 Steven Levitsky e Lucan Way, "The Myth of Democratic Recession," *Journal of Democracy* 26, no. 1 (Janeiro de 2015): 45; e Mattes e Bratton, "Do Africans Still Want Democracy?"
5 Para uma análise do que está a acontecer no espaço cívico a nível global em 2017, vide CIVICUS, "CIVICUS State of Civil Society Report 2017: Year in Review, New Democratic Crisis and Civic Space," (CIVICUS: Washington, D.C., 2017).

nos processos através dos quais as decisões são tomadas e implementadas. Já não se contentam em sentar-se e ver os seus líderes tomar decisões sem a fiscalização ou opinião dos cidadãos. Na medida em que os governos introduziram novos mecanismos para abordar essas expectativas, frequentemente estes mostraram-se insatisfatórios. De acordo com esta opinião, foram as formas tradicionais de democracia representativa (mas não a própria democracia) que atingiram os limites.[6]

Por outras palavras, os termos da relação entre cidadãos e o estado já não são uma questão resolvida. Uma vez mais, coloca-se a velha questão de como os cidadãos e o estado se devem relacionar e as formas tradicionais de democracia representativa mostram sinais de tensão. Os cidadãos não estão a retirar nada ao governo, mas procuram novas formas de participar eficazmente. O desafio do nosso momento histórico é criar novas pontes numa era que se baseia nos pontos fortes da democracia representativa, mas que ao mesmo tempo aborda as suas fraquezas. Temos de encontrar formas inovadoras e sustentáveis de encorajar e canalizar o envolvimento dos cidadãos para a tomada de decisões que irá garantir uma maior representação e prestação de contas dos líderes políticos.

Os orçamentos enquanto pontes

No centro da relação entre cidadãos e o estado estão as decisões sobre a forma como os recursos públicos são angariados e gastos. O orçamento é onde as questões mais importantes sobre o papel do governo são feitas e respondidas. Faz com que seja o lugar certo para procurar uma resposta para a forma como os cidadãos e o estado se devem envolver.

A International Budget Partnership (IBP) argumenta já há bastante tempo no sentido de uma abordagem diferente para o envolvimento cidadão-estado em torno do orçamento. O nosso foco inicial foi quanto à necessidade de uma maior transparência nas finanças do governo. Esta transparência deveria levar a um maior debate e a uma maior influência pública sobre a tomada de decisões orçamentais ao serviço de um governo melhorado e de mais políticas a favor dos pobres. Ao longo do tempo, destacámos cada vez mais os mecanismos específicos através dos quais o público participa directamente nessa tomada de decisões.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto (IOA) é a única avaliação mundial comparativa e independente de transparência orçamental, fiscalização e participação a nível nacional. O inquérito é realizado por investigadores independentes que respondem a um conjunto de perguntas factuais em cada um dos 115 países avaliados. Os resultados de cada país são depois analisados por um perito anónimo e é também dada aos governos oportunidade para fazerem comentários.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto é, antes de mais, uma avaliação das principais instituições e práticas que fazem a democracia representativa funcionar: acesso público às informações, boa gestão financeira pública por parte dos executivos e práticas adequadas de fiscalização por parte dos órgãos legislativos e auditores. Sem transparência e instituições públicas que verifiquem os poderes umas das outras, é improvável que o governo seja responsabilizado ou eficaz.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 alarga a abordagem da IBP à avaliação da fiscalização incluindo, pela primeira vez, perguntas novas sobre uma instituição de fiscalização cada vez mais proeminente: as instituições fiscais independentes (IFI). As IFI são órgãos técnicos financiados pelo governo que fazem análises independentes e objectivas da economia e do orçamento. A sua função é reforçar a credibilidade das finanças públicas garantindo que as próprias previsões e análises do governo são rigorosas ou fornecendo uma verificação adicional e independente aos números do governo. O crescimento das IFI num número modesto de países, assim como a natureza irregular da participação, ilustra a forma como alguns governos procuram formas inovadores de melhorar a confiança pública nas instituições indo além das instituições tradicionais de democracia representativa.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 vai ainda além da avaliação das principais instituições da democracia representativa ao avaliar novas abordagens de participação pública formal na orçamentação. Trata-se do primeiro inquérito a incluir um conjunto sólido de medidas de participação pública baseadas num consenso internacional sobre o que deveria ser a participação no processo orçamental. Embora estas medidas continuem a evoluir, constituem um passo inicial para melhorar as relações cidadão-estado e levar-nos além das limitações da prática democrática actual.

O inquérito examina a participação formal no processo orçamental a nível nacional, mas sabemos que a participação está a acontecer noutras áreas. Por exemplo, recentemente têm havido resultados de governos locais que introduziram novos mecanismos de participação, como a orçamentação participativa. E muitos governos estão a experimentar a participação fora do processo orçamental, recorrendo a mecanismos inovadores como sondagens deliberativas, assembleias de cidadãos e colaboração colectiva que leve à reforma eleitoral (por exem-

6 Este caso é representado em, entre outros, Filemon Peonidis, *Democracy as Popular Sovereignty* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2013); John Keane, Life and Death of Democracy (Nova Iorque: Norton, 2009); e Helene Landemore, "Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment," *Journal of Political Philosophy* 23, n.º 2 (Junho de 2015): 166-91.

plo, o Canadá) ou à reforma constitucional (por exemplo, a Islândia).[7]

É claro que a ênfase deste ano sobre as novas formas de fiscalização e a participação orçamental formal não eliminam a necessidade de transparência. É impossível imaginar qualquer novo mecanismo para o envolvimento cidadão-estado que não assente em transparência significativa. As IFI, por exemplo, dependem grandemente do acesso às informações para executarem as suas funções no sistema de finanças públicas. Por outro lado, os cidadãos também não podem recorrer aos mecanismos emergentes de participação para deliberarem de forma significativa sem informações orçamentais. A transparência orçamental continua, por conseguinte, a ser fundamental ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto e a nossa esperança para melhores relações cidadão-estado.

Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: Conclusões

O papel crítico da transparência no apoio dos novos mecanismos que exploramos este ano torna os resultados do inquérito de 2017 particularmente desanimadores. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 conclui que, globalmente, o progresso geral no sentido de uma maior transparência estagnou, diminuindo modestamente pela primeira vez desde que começámos a avaliá-lo. Um factor importante da desaceleração deste ano foi a reversão de ganhos anteriores na África Subsariana. Dos 27 países na África Subsariana, 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. (Este assunto é abordado com mais pormenor no Capítulo 3). À excepção da Ásia, outras regiões viram um crescimento mais lento ou descidas modestas nos respectivos resultados do Índice do Orçamento Aberto (IOA), a parte do Inquérito sobre o Orçamento Aberto que avalia a transparência, nesta ronda comparativamente à última.

Embora a África Subsariana mostrasse a maior queda em transparência nesta ronda, a região foi a que teve mais melhorias de transparência no inquérito de 2015. Isto aponta para uma preocupação mais vasta e mais profunda que destacámos em 2015: uma falta de institucionalização de práticas governamentais abertas. À semelhança de rondas anteriores do inquérito, o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 mostrou uma vez mais que a maioria dos países não é suficientemente transparente para garantir que os orçamentos sejam atribuídos em conformidade com as prioridades públicas ou acompanhados adequadamente durante a implementação por forma a cumprir as promessas do governo. É particularmente preocupante, então, quando os governos parecem estar a regredir de resultados de transparência já modestos ou baixos.

Mas o quadro este ano não é todo negativo. A descida recente em transparência geral é significativamente inferior aos ganhos encontrados em rondas anteriores do inquérito; ou seja, os orçamentos governamentais ainda são consideravelmente mais transparentes hoje em dia do que eram há uma década. E, como sempre, a visão global oculta a variação crítica. O capítulo 3 deste relatório olha de forma breve para alguns dos países com melhor desempenho em 2017 e explora o porquê de os seus resultados terem subido. Uma parte considerável dos ganhos em 2017 ficou concentrada entre os países com pouca transparência. Além disso, quanto aos documentos orçamentais produzidos em 2015 e 2017, a variedade de informações fornecida aumentou marginalmente.

A nossa avaliação da fiscalização orçamental é mista. Os auditores tem mais probabilidade de ter resultados que indicam práticas adequadas de fiscalização do que os órgãos legislativos. 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. Os legisladores podem alterar o orçamento na prática em mais de metade dos países inquiridos. Mas em apenas metade dos países é que os executivos podem transferir fundos entre unidades administrativas durante o ano sem a aprovação legislativa. Tal significa que algum do trabalho importante dos legisladores, e cidadãos, em influenciar as prioridades orçamentais numa fase precoce do processo orçamental pode ser anulado durante a implementação se não houver uma fiscalização adequada. As IFI representam uma área de gestão das finanças públicas com um potencial crescente, mas apenas 18 países têm órgãos independentes e com recursos adequados.

A maioria dos países tem pelo menos um mecanismo formal de participação orçamental. Mas, de um modo geral, os resultados de participação são baixos: nenhum país no nosso inquérito tem oportunidades adequadas para a participação dos cidadãos. Além disso, os mecanismos que os países estão a usar não são particularmente inclusivos nem bem estruturados e encontrámos apenas oito casos em que os executivos alcançaram especificamente grupos vulneráveis no sentido de encorajar a sua participação. Em apenas menos de metade dos países, os órgãos legislativos, que deveriam ser a principal via através da qual os cidadãos influenciam o orçamento, não fornecem oportunidades formais para o público dar as suas opiniões sobre o orçamento antes de este ser aprovado.

7 Keane, Life and Death; e Landemore, "Inclusive Constitution-Making."

Ao juntarmos as nossas avaliações sobre transparência, participação e fiscalização, podemos fazer algumas observações gerais sobre o sistema de prestação de contas. Os países com maiores resultados de transparência também tendem a ter maiores resultados de fiscalização e participação. Contudo, nenhum país tem práticas adequadas implementadas nas três áreas, largamente devido às oportunidades de participação serem limitadas e fracamente estruturadas. A avaliação deste ano sugere que a participação formal no processo orçamental seja o elo mais fraco no sistema de prestação de contas. Além disso, o sistema de prestação de contas orçamental enquanto um todo é extremamente fraco em 22 dos 115 países avaliados, uma vez que as três áreas apresentam falhas significativas nesses países. Isto é desencorajador: um processo orçamental apenas tem plena prestação de contas se os três pilares – transparência, participação e fiscalização – estiverem implementados.

O capítulo final deste relatório sugere formas de os intervenientes do governo, da sociedade civil e dos doadores poderem trabalhar para reforçar esses pilares. Tal requer o reforço de instituições individuais e práticas, mas também esforços coordenados de várias partes interessadas comprometidas para com a melhoria das finanças públicas.

Melhorar as relações Cidadão-Estado

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 conclui que a transparência no mundo continua a ser limitada e que o progresso tem sido lento. Não pretendemos explicar a queda geral dos resultados no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 em resultado da crise de confiança nas instituições ou na democracia representativa. De facto, não existe qualquer relação geral entre as alterações na democracia, conforme avaliado por índices vastamente utilizados, e as alterações nos resultados do Índice do Orçamento Aberto.[8]

Em vez disso, a queda modesta em transparência observada no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 é, juntamente com a redução do espaço cívico e mediático e a subida da desigualdade, outro sintoma da necessidade de reparação do contrato social entre estados e cidadãos. Quando os cidadãos vêem os governos a esconder as respectivas finanças, a ignorar as opiniões dos cidadãos e a não respeitar a separação de poderes, o cepticismo quanto ao governo aumenta. Melhorar o processo orçamental deve, por conseguinte, ser parte da solução da diminuição da confiança no governo e na democracia representativa. Se os desafios actuais de desigualdade e polarização política em todo o mundo tiverem de ser ultrapassados, precisamos de reimaginar a forma como o estado e a sociedade se envolvem no processo de tomada de decisões relativamente às finanças públicas.

A ponte para relações mais eficazes e satisfatórias entre cidadãos e governo é construída através de uma maior partilha de ideias, informações e prestação de contas. Conforme comunicamos nas conclusões do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, também focamos tipos de informações específicas que achamos ser mais relevantes para os cidadãos e divulgamos aquilo que acreditamos poder ajudar a aumentar a confiança no governo. Na nossa discussão alargada sobre participação pública, também oferecemos opções concretas para a forma como os cidadãos podem envolver o governo de forma significativa.

Apesar do progresso lento que documentamos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, a nossa mensagem mantém-se optimista. Embora 2017 não tenha sido um ano encorajador para a democracia ou para a transparência orçamental, os governos de todo o mundo têm as ferramentas nas mãos para abordar os desafios que enfrentamos, caso optem por fazê-lo. Nos casos de transparência e participação, os governos já fazem alguma coisa do que têm a fazer e podem construir essas fundações por forma a reforçá-las rapidamente. Por exemplo, todos os governos à excepção de quatro no nosso inquérito publicaram alguns documentos orçamentais online ou já o fizeram no passado. Contudo, dois em cada três países publicam pelo menos um documento online, mas não colocam documentos adicionais que já produzem online dentro dos prazos. O que poderia ser mais simples do que recorrer a sites existente que albergam outros documentos orçamentais para expandir o acesso?

Embora os resultados de participação orçamental sejam baixos, de um modo geral, mais de 80% dos países inquiridos já têm alguma forma de mecanismo de participação. O que esses países precisam é de reforçar a inclusão de mecanismos existentes e implementar mecanismos semelhantes noutras fases do processo orçamental. Não são passos impossíveis para qualquer governo.

A transparência limitada numa era de polarização crescente e o medo legítimo de que os dados se tornem menos convincentes numa era de "notícias falsas" é exactamente a resposta incorrecta. A melhor forma de fazer um curto-circuito a ciclos desastrosos de falta de confiança e polarização é os governos publicarem mais e melhores informações orçamentais, apresentarem cada vez mais justificações convincentes para as suas decisões e oferecerem aos cidadãos mais e melhores oportunidades de se envolverem de forma significativa na

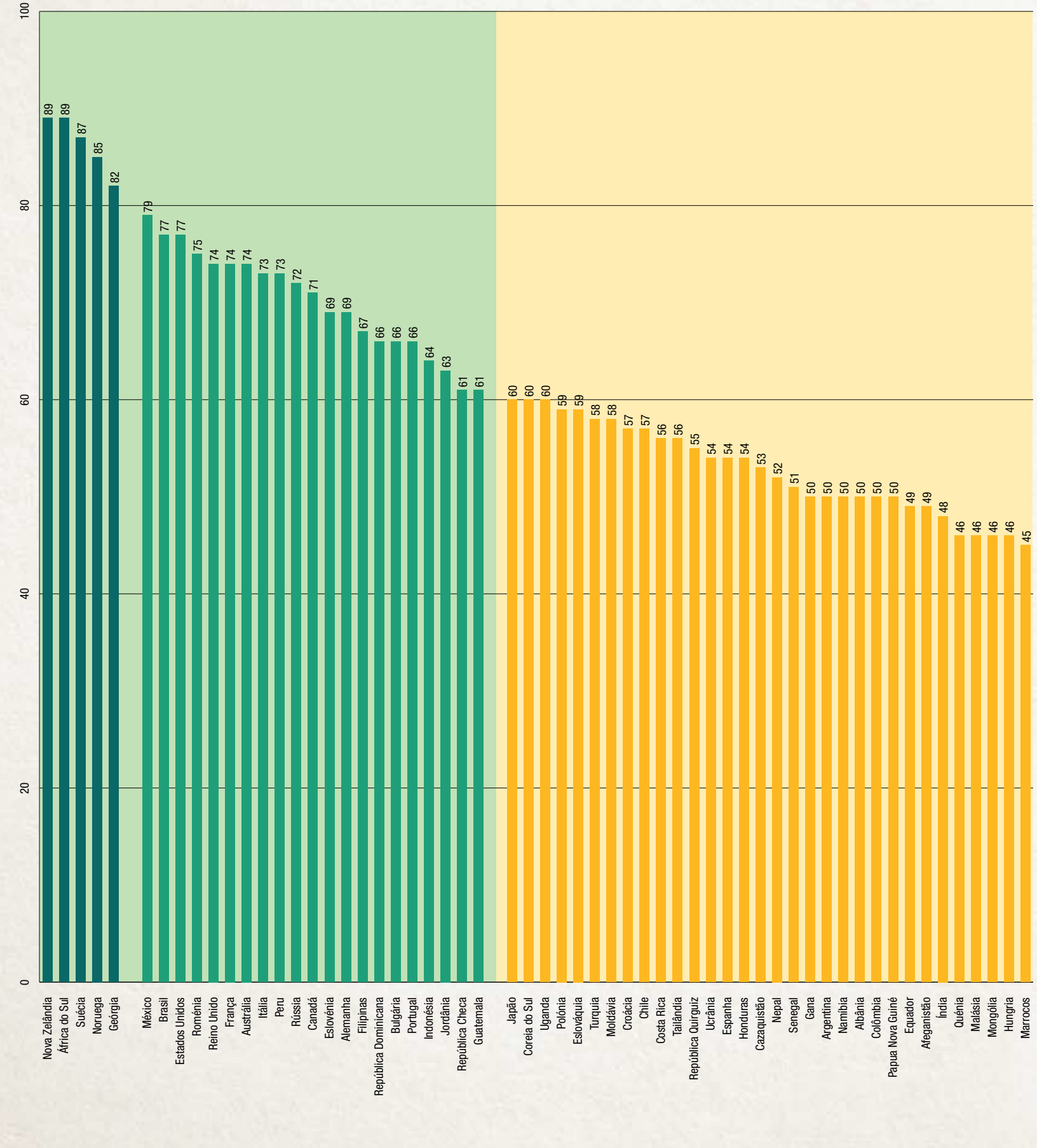
8 Apenas podemos oferecer uma avaliação básica desta questão, mas a nossa análise mostra que não existe quase qualquer co-relação entre as alterações nos resultados de democracia (recorrendo a dados da Freedom House ou do Economist Intelligence Unit) entre 2012 e 2015 ou entre 2015 e 2017 e as alterações nos resultados do Índice do Orçamento Aberto entre 2015 e 2017. É claro que alguns países individuais poderão ter sofrido quedas (ou aumentos) tanto em democracia como em transparência.

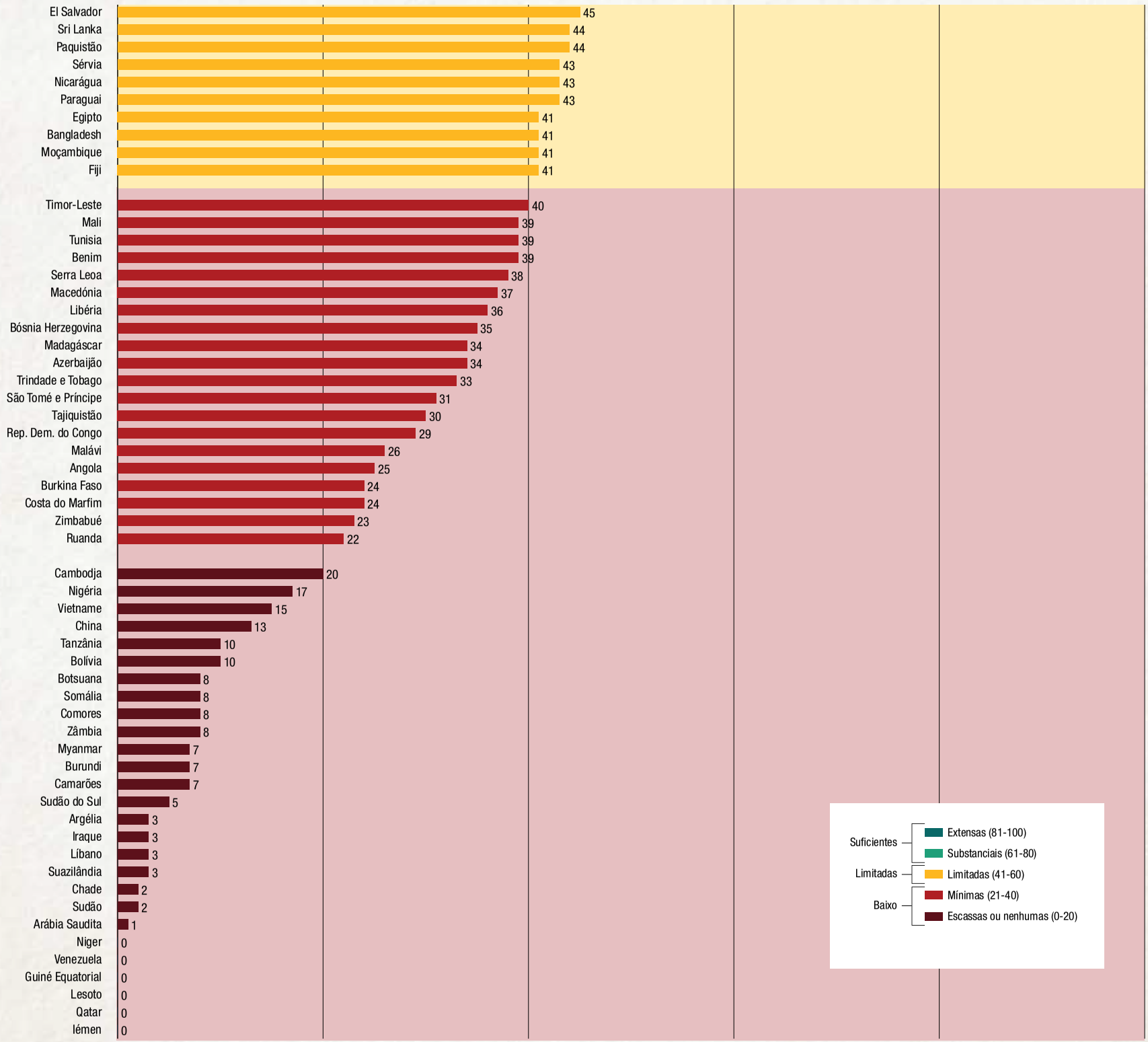
tomada de decisões. Em suma, devemos curar as fraquezas da democracia com mais e melhores informações e oportunidades de participação dos cidadãos.

Resumo

- Pela primeira vez desde que lançámos o inquérito, o progresso no sentido de uma melhor transparência estagnou, tendo os resultados médios do Índice do Orçamento Aberto descido modestamente. Como os resultados no Índice do Orçamento Aberto permaneceram baixos, é particularmente desencorajador ver países a regredir em vez de institucionalizarem a transparência orçamental.
- Os países também têm de fazer mais para reforçar a fiscalização e garantir que as decisões feitas anteriormente no processo orçamental sejam respeitadas durante a implementação orçamental. O interesse nas IFI é encorajador, uma vez que estes órgãos também podem ajudar a recuperar a fé no governo. Contudo, existem ainda muito poucas instituições a funcionar em todo o mundo.
- Acreditamos que melhorar a participação formal na orçamentação deve ser parte da solução para a confiança reduzida no governo e para o aumento de cepticismo em relação à democracia representativa nos últimos anos. Mas os países terão de fazer muito mais para encorajar uma participação pública significativa nos orçamentos para poder progredir, uma vez que o inquérito conclui que a participação pública formal na orçamentação é fraca em todo o mundo.
- No capítulo final deste relatório, oferecemos recomendações específicas aos executivos, às instituições de fiscalização, à sociedade civil e aos doadores que visam melhorar a transparência e a participação.

O Índice do Orçamento Aberto de 2017




El Salvador 45
Sri Lanka 44
Paquistão 44
Sérvia 43
Nicarágua 43
Paraguai 43
Egipto 41
Bangladesh 41
Moçambique 41
Fiji 41
Timor-Leste 40
Mali 39
Tunisia 39
Benim 39
Serra Leoa 38
Macedónia 37
Libéria 36
Bósnia Herzegovina 35
Madagáscar 34
Azerbaijão 34
Trindade e Tobago 33
São Tomé e Príncipe 31
Tajiquistão 30
Rep. Dem. do Congo 29
Malávi 26
Angola 25
Burkina Faso 24
Costa do Marfim 24
Zimbabué 23
Ruanda 22
Cambodja 20
Nigéria 17
Vietname 15
China 13
Tanzânia 10
Bolívia 10
Botsuana 8
Somália 8
Comores 8
Zâmbia 8
Myanmar 7
Burundi 7
Camarões 7
Sudão do Sul 5
Argélia 3
Iraque 3
Líbano 3
Suazilândia 3
Chade 2
Sudão 2
Arábia Saudita 1
Niger 0
Venezuela 0
Guiné Equatorial 0
Lesoto 0
Qatar 0
Iémen 0
Suficientes
Extensas (81-100)
Substanciais (61-80)
Limitadas
Limitadas (41-60)
Baixo
Mínimas (21-40)
Escassas ou nenhumas (0-20)

2

O estado da transparência orçamental

Seja qual for a forma da relação entre cidadãos e estados no século XXI, deve assentar numa fundação de partilha livre das informações. Tanto os cidadãos como um governo reactivo requerem um fluxo de dados gratuito sobre os programas do governo e os fundos angariados e gastos nos mesmos. Os cidadãos não podem organizar nem fazer exigências significativas ao estado sem essas informações. O governo não pode manter a sua credibilidade nem sustentar o compromisso dos cidadãos de pagarem impostos e dar feedback sobre preferências políticas sem a divulgação regular das informações orçamentais.

Este capítulo oferece uma imagem sobre o estado da transparência orçamental em todo o mundo em finais de 2016. Olhamos para a transparência da perspectiva da disponibilidade pública dos principais documentos orçamentais ("disponível" define-se como os documentos publicados online num site oficial do governo dentro dos prazos) e da perspectiva da abrangência das informações que contêm. Como sempre, a nossa avaliação baseia-se em normas internacionais subscritas por várias instituições globais, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Organização Internacional de Instituições de Auditoria Suprema (INTOSAI), entre outras.

O estado global dos documentos orçamentais

Um ciclo orçamental que funcione correctamente tem quatro fases: 1) formulação: quando o ramo executivo do governo redige a proposta de orçamento; 2) aprovação: quando o ramo legislativo debate, altera e aprova a proposta de orçamento; 3) execução: quando o ramo executivo implementa as políticas definidas no orçamento; e 4) fiscalização: quando a instituição suprema de auditoria e o órgão legislativo avaliam os fundos gastos para a conformidade e o desempenho.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto está ancorado em oito principais documentos orçamentais bem reconhecidos internacionalmente como necessários para informar cada uma dessas quatro fases. O Inquérito avalia a disponibilidade pública e a abrangência de cada um desses documentos. Para o inquérito 2017, apenas avaliamos documentos que deveriam ter sido publicados antes do dia 31 de Dezembro de 2016. Esses documentos são descritos na Tabela 2.1, que também indica a sua disponibilidade geral.

Cerca de três quartos dos 115 países na nossa amostra disponibilizam publicamente a proposta de orçamento do executivo e o orçamento promulgado, enquanto menos de metade disponibilizam ao público declarações pré-orçamentais ou revisões semestrais. Metade dos países da nossa amostra disponibiliza agora ao público orçamentos cidadãos. Relatórios durante o ano, relatórios de fim de ano e relatórios de auditoria são disponibilizados ao público por uma maioria de países, mas não são tão vastamente publicados como a proposta de orçamento do executivo.

Dos 920 documentos que os 115 países inquiridos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 deveriam ter publicado online dentro dos prazos, apenas 561 foram publicados (vide Tabela 2.2). Dos 359 documentos (39%) que não foram publicados, 156 documentos não são de todo produzidos pelos governos nacionais. Os restantes 203 documentos são produzidos, mas os governos utilizam-nos apenas para fins internos e não os divulgam ao público, ou limitam a sua disponibilidade divulgando-os em formato papel e não os colocando online, ou divulgam-nos tardiamente (prejudicando a sua relevância).

Dos 115 países incluídos no inquérito de 2017, 98 publicaram pelo menos um, mas não todos, dos oito principais documentos. Mas esses países também produzem 172 documentos que não publicam. Se esses governos tomassem medidas simples para publicar esses 172 documentos adicionais online dentro dos prazos, aumentaria imediatamente a quantidade de documentos publicados num universo de documentos potenciais de 61% para 80%, melhorando significativamente a disponibilidade da informação orçamental nesses países e aumentando consideravelmente a média geral dos respectivos resultados de transparência.

Os restantes 17 países não disponibilizaram qualquer um dos oito documentos, ou todos eles. Os seis países que não disponibilizaram quaisquer documentos orçamentais na nossa avaliação

Tabela 2.1: Principais documentos orçamentais e percentagem de países inquiridos que publicam cada no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017

Fase do Ciclo Orçamental	Principais Documentos Orçamentais	Número de Países (em 115) que Publicam no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017	Percentagem de Países que Publicam
Formulação	***Declaração pré-orçamental:*** Este documento divulga atempadamente os principais parâmetros das políticas fiscais da proposta de orçamento do executivo; define as previsões económicas do governo, bem como uma antecipação das receitas, das despesas e da dívida.	50	43%
	Proposta de orçamento do executivo: Este documento ou conjunto de documentos é enviado pelo executivo ao órgão legislativo para aprovação; dá pormenores sobre as fontes de receita, as atribuições a fazer a todos os ministérios, a proposta de alterações políticas, bem como outras informações importantes para a compreensão da situação fiscal de um país.	88	77%
Aprovação	***Orçamento Promulgado:*** Trata-se do orçamento que foi aprovado pelo órgão legislativo.	100	87%
Execução	***Relatórios durante o ano:*** Estes documentos incluem informações sobre as receitas realmente cobradas, as despesas realmente feitas e a dívida incorrida; podem ser emitidos trimestral ou mensalmente.	80	70%
	Revisão semestral: Este documento contém uma actualização abrangente sobre a implementação do orçamento a meio do exercício fiscal, incluindo uma análise dos pressupostos económicos e uma previsão actualizada do resultado orçamental.	33	29%
	Relatório de fim de ano: Este documento apresenta as contas do governo no final do exercício fiscal e inclui idealmente uma avaliação do progresso feito no sentido de alcançar os objectivos da política orçamental.	76	66%
Fiscalização	***Relatório de auditoria:*** Emitido pela instituição suprema de auditoria de um país, este documento examina a qualidade e integralidade das contas de fim de ano do governo.	77	67%
Todas as Fases	***Orçamento cidadão:*** Trata-se de uma versão mais simples e menos técnica da proposta de orçamento do executivo ou do orçamento promulgado do governo, concebida para transmitir as principais informações ao público. As versões dos cidadãos de outros documentos são igualmente desejáveis.	57	50%

de 2017 são: Guiné Equatorial, Lesoto, Níger, Qatar, Venezuela e Iémen. Os 11 países que publicam todos os oito principais documentos orçamentais encontram-se espectacularmente diversos, representando todas as principais regiões do mundo: Brasil, Bulgária, Geórgia, Indonésia, Itália, Jordânia, México, Nova Zelândia, Peru, África do Sul e Suécia. Não se trata claramente de algo regional ou culturalmente determinado sobre transparência orçamental.

O Índice do Orçamento Aberto de 2017

Avaliamos a transparência através do Índice do Orçamento Aberto (IOA). Os Índice do Orçamento Aberto atribui um resultado a cada país de 0 to 100 com base na média de respostas às 109 perguntas no questionário que avalia a disponibilidade pública das informações orçamentais. O resultado do IOA de um país reflecte a prontidão e a abrangência da informação orçamental publicamente disponível nos oito principais documentos orçamentais. Perguntas adicionais do inquérito avaliam a fiscalização e a participação e são descritas mais à frente neste relatório, mas não se encontram incluídas no cálculo do resultado do Índice do Orçamento Aberto.

O resultado médio global do Índice do Orçamento Aberto para 2017 é de 42 em 100, enquanto o resultado mediano é de 45. Tal sugere que o estado global da transparência orçamental continua a ser limitado e que a maioria dos países não publica os principais documentos orçamentais nem as principais informações.

De um modo geral, conforme resumido na Figura 2.1, concluímos que:

- 27 países fornecem informações orçamentais escassas, ou mesmo nenhumas, com resultados de Índice do Orçamento Aberto de 20 ou inferiores;
- 20 países fornecem informações orçamentais mínimas, com resultados de Índice do Orçamento Aberto de 21 a 40;
- 42 países fornecem informações orçamentais limitadas, com resultados de Índice do Orçamento Aberto de 41 a 60;
- 21 países fornecem informações orçamentais substanciais, com resultados de Índice do Orçamento Aberto de 61 a 80;
- 5 países fornecem informações orçamentais extensas, com resultados de Índice do Orçamento Aberto de 81 e 100.

Tabela 2.2: Distribuição de países por número de principais documentos orçamentais publicados em 2017

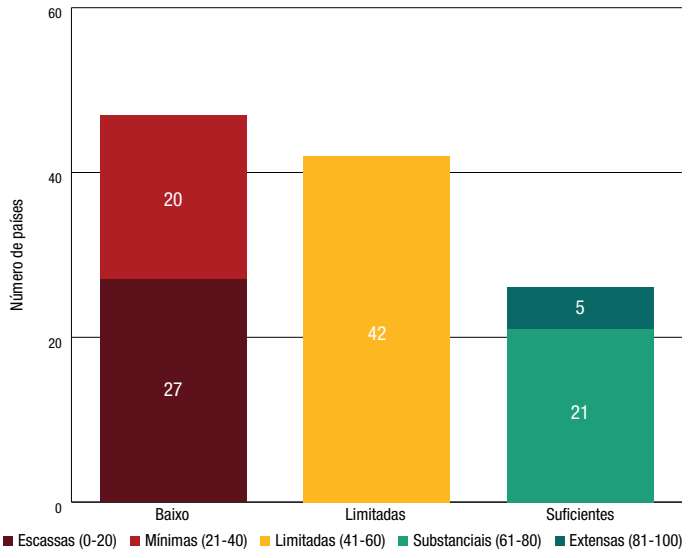
Número de principais documentos orçamentais publicados	Número de países	Percentagem de países inquiridos	Número de países acumulado	Número acumulado de documentos publicados
8	11	10%	11	88
7	29	25%	40	291
6	15	13%	55	381
5	14	12%	69	451
4	14	12%	83	507
3	10	9%	93	537
2	8	7%	101	553
1	8	7%	109	561
0	6	5%	115	561
Total	**115**	**100%**	---	---

No resto do relatório, combinamos normalmente estes cinco grupos de países em três categorias básicas:

- os que fornecem um nível baixo de informações orçamentais (resultado de 0-40);
- os que fornecem quantidades limitadas de informações orçamentais (resultado de 41-60); e
- os países que fornecem informações orçamentais suficientes (resultado de 61-100), em que o público tem pelo menos as informações mínimas necessárias para se envolver em discussões orçamentais informadas.

Apenas 26 países têm transparência orçamental suficiente no inquérito de 2017.

Figura 2.1: Distribuição de países com base no resultado do Índice do Orçamento Aberto de 2017



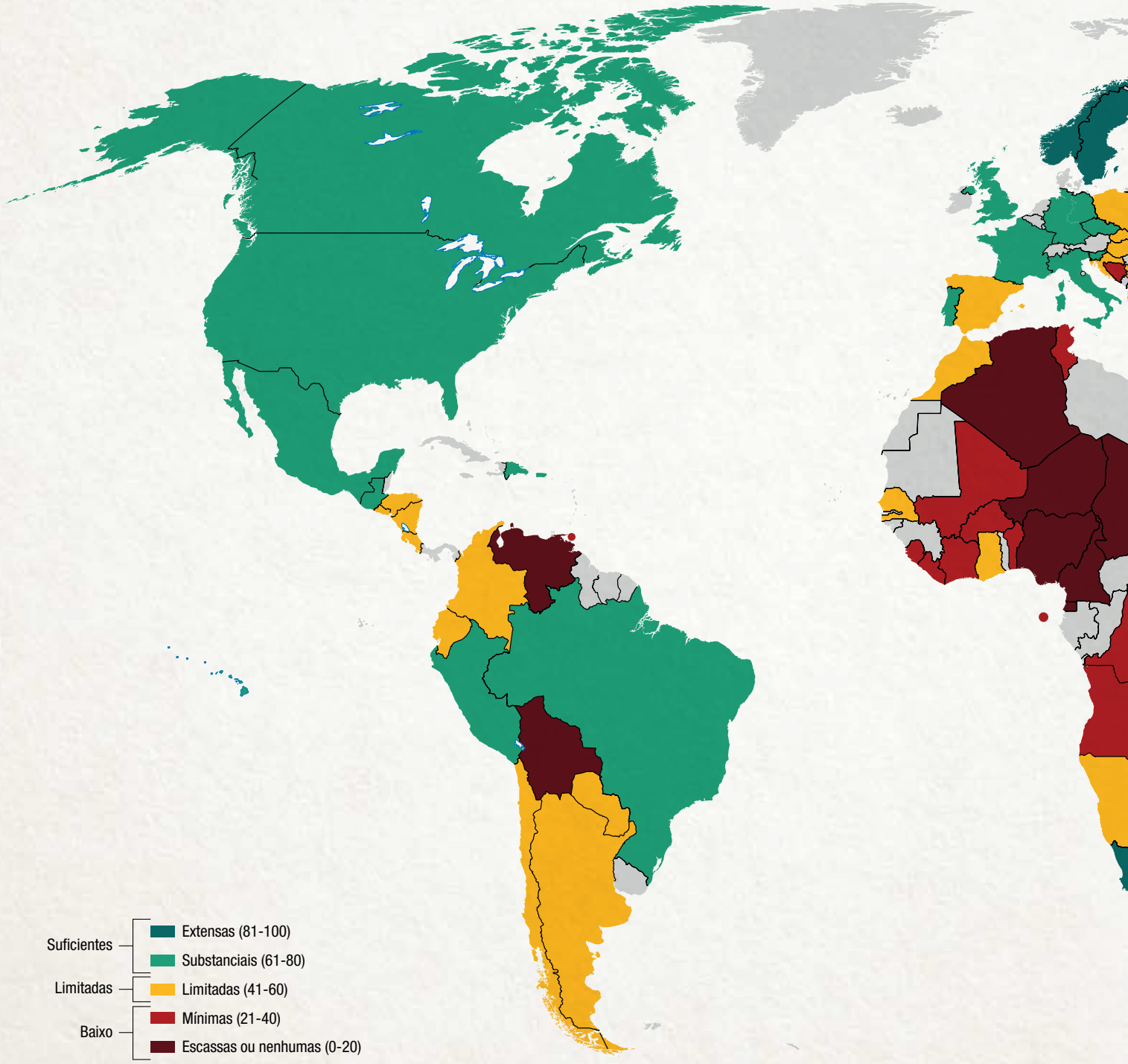
Países Suficientemente Transparentes (Resultados de 61 ou superiores). Em média, os 26 países nesta categoria disponibilizam sete dos oito principais documentos orçamentais ao público. Existem apenas dois casos em que os países neste grupo mantêm documentos apenas para uso interno. Entre os países com transparência suficiente, apenas nove documentos são publicados tardiamente e nenhum é publicado apenas em formato papel.

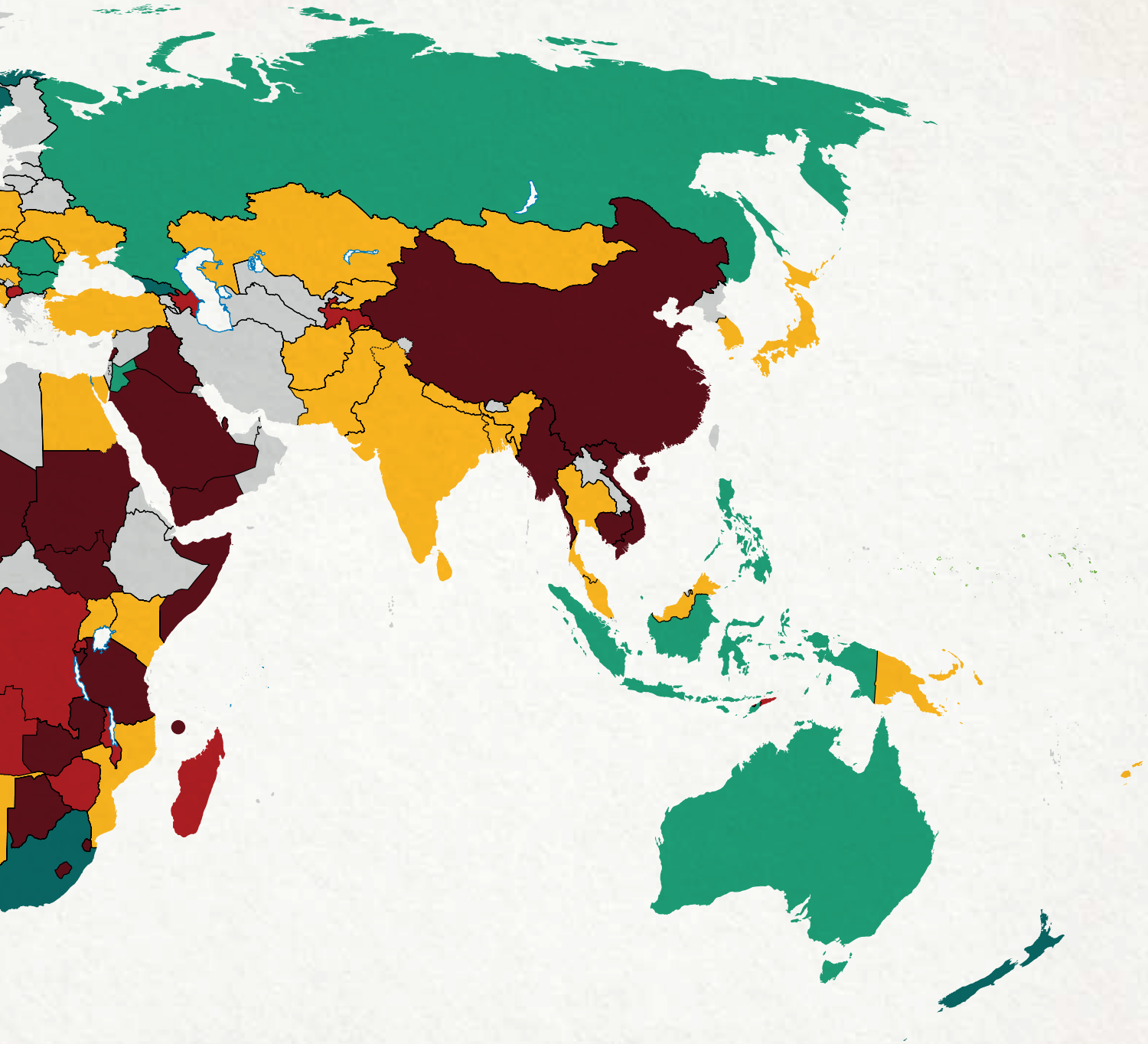
À semelhança do passado, concluímos que, em média, os países que divulgam informações orçamentais suficientes são provavelmente mais democráticos, têm maior liberdade de imprensa, são menos dependentes de receitas do petróleo e há menos percepção de corrupção do que nos países que disponibilizam menos dados orçamentais. Esses países também têm fiscalização legislativa e de auditoria mais adequada e têm provavelmente instituições fiscais mais independentes. Tendem a ser mais ricos e mais altamente desenvolvidos do que os países que disponibilizam informações orçamentais mais limitadas, embora alguns países com rendimentos médios, como a Guatemala, a Indonésia e as Filipinas, também estejam aqui incluídos. (Vide Tabelas 2.3.A e B.)

Países com Transparência Limitada (Resultados de 41 a 60). Em média, os 42 países neste grupo publicam seis dos oito principais documentos orçamentais. Quarenta e um documentos deste grupo (12%) são produzidos, mas não publicados online dentro dos prazos.

Os países com resultados limitados de transparência também recaem entre os países com transparência baixa ou suficiente na maioria dos outros atributos. São provavelmente menos democráticos do que aqueles com melhor desempenho em transparência orçamental, mas mais provavelmente do que

Figura 2.2: Uma imagem global da transparência em 2017





Caixa 2.1: O que há de novo?

Entre 2015 e 2017, adicionámos 13 novos países ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto. Estes representam várias regiões e uma vasta gama de níveis de transparência. Contudo, em média, os países que entraram no inquérito em 2017 têm resultados substancialmente inferiores à média geral da amostra do inquérito.

País	Resultado IOA 2017
Austrália	74
Burundi	7
Canadá	71
Comores	8
Costa do Marfim	24
Japão	60
Lesoto	0
Madagáscar	34
Moldávia	58
Paraguai	43
Somália	8
Sul do Sudão	5
Suazilândia	3
Resultado Médio de 13 Novos Países	**30**
Resultado Médio dos 115 Países	**42**

os países com transparência orçamental inferior. O mesmo se aplica aos níveis de liberdade de imprensa e percepção da corrupção. Também se encontram no meio quanto à adequação da fiscalização por parte dos órgãos legislativos, auditores e instituições fiscais independentes.

O mesmo desempenho da gama média vale para o desenvolvimento humano, mas esses países são ligeiramente menos ricos do que os países com transparência baixa. Isto porque os países ricos em petróleo são excessivamente representados entre os que se encontram no escalão mais baixo de transparência orçamental. Quando removemos os países mais dependentes de petróleo, os quais têm todos transparência baixa, o PIB per capita da gama média é superior aos países que têm um escalão mais baixo de transparência orçamental (Tabela 2.3.B).

Países com transparência baixa (Resultados de 0-40). Em média, os 47 países que fornecem informações mínimas, escassas ou nenhumas publicam cerca de três dos oito principais documentos orçamentais. Um número notável de 151 documentos deste grupo (40%) são produzidos, mas não publicados. Tal significa que esses países poderiam melhorar drasticamente a sua transparência apenas com um pequeno esforço adicional.

Estes países incluem os países mais dependentes de petróleo da nossa amostra, mas os países neste escalão são também mais

Tabela 2.3.A: Características do sistema orçamental por categoria de desempenho no Índice do Orçamento Aberto de 2017

	Resultado no Índice do Orçamento Aberto		
	0-40	**41-60**	**61-100**
Indicadores do Inquérito sobre o Orçamento Aberto			
Número de países	47	42	26
Número médio de oito principais documentos orçamentais disponibilizados online ao público dentro dos prazos	3	6	7
Resultado médio para propostas de orçamento do executivo publicamente disponíveis	38	57	77
Percentagem dos oito principais documentos orçamentais que são:			
Publicamente disponíveis	35%	72%	91%
Não publicamente disponíveis	65%	28%	9%
Não Produzidos	25%	16%	4%
Produzidos, mas utilizados apenas para fins internos	24%	6%	1%
Produzidos, mas publicados tardiamente	10%	5%	4%
Produzidos, mas publicados apenas em formato papel ou formato digital	6%	1%	0%
Resultado médio para:			
Participação	5	13	24
Fiscalização por parte do órgão legislativo	37	48	69
Fiscalização por parte da instituição suprema de auditoria	49	68	81
Países com uma instituição fiscais independentes:	4%	24%	62%

Tabela 2.3.B: Indicadores sociais, políticos e económicos por categoria de desempenho no Índice do Orçamento Aberto de 2017

	Resultado no Índice do Orçamento Aberto		
	0-40	**41-60**	**61-100**
Outros Indicadores			
Percentagem com democracias totais ou com falhas	2%	26%	46%
Resultado médio no Índice de Percepção da Corrupção	31	39	56
Resultado médio no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa	42	33	26
Resultado médio em conflito interno	2,1	1,8	1,2
Resultado Médio no Índice de Desenvolvimento Humano	0,58	0,70	0,82
Produto Interno Bruto Per Capita, PPP	$14 800	$14 500	$29 600
Produto Interno Bruto Per Capita, PPP (Excluindo países dependentes de petróleo)	$12 800	$14 500	$29 600

Fonte: Economist Intelligence Unit (Índice de Democracia), Transparency International (Índice de Percepção da Corrupção), Repórteres Sem Fronteiras (Índice Mundial da Liberdade de Imprensa), Índice Global do Risco de Conflitos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Índice de Desenvolvimento Humano), Fundo Monetário Internacional (Produto Interno Bruto).
Nota: A disponibilidade de dados para alguns indicadores faz com que o número de países incluídos em algumas médias divirja. Um resultado inferior indica níveis superiores de liberdade dos meios de comunicação, enquanto um resultado superior de conflito indica um risco superior de conflito e um resultado superior de corrupção indica uma percepção inferior de corrupção. "Democracia total" e "democracia com falhas" são os nomes atribuídos aos países que demonstram graus mais elevados de democratização no Índice de Democracia do Economist Intelligence Unit relativamente a países rotulados de "regime autoritário" ou "regime híbrido". Os países dependentes de petróleo são aqueles cujas rendas do petróleo representam, pelo menos, 20% do PIB.

Tabela 2.4: Resultado médio de transparência para seis tipos de informações encontradas nas propostas de orçamento do executivo, por categoria do Índice do Orçamento Aberto de 2017

Categoria do Índice do Orçamento Aberto	Despesa	Receita	Dívida	Macroeconómico	Política e Desempenho	Risco Fiscal
Suficiente (61-100)	83	93	85	76	70	56
Limitado (41-60)	69	81	68	33	41	35
Baixo (0-40)	49	54	42	25	26	20
Todos os países que publicam uma POE	69	79	67	44	46	38

Nota: Apenas os 88 países que disponibilizam uma proposta de orçamento do executivo ao público estão incluídos nestes cálculos.

propensos a ter vivido conflitos internos recentes. Por exemplo, o Iraque, a Somália, o Sul do Sudão e o Iémen recaem todos nesta categoria.

O que há por dentro? De que forma varia a disponibilidade da informação com os resultados gerais?

Ninguém quer saber dos documentos orçamentais ou da transparência orçamental per se. O que realmente interessa é a informação orçamental que os governos disponibilizam aos cidadãos para que estes as analisem, discutam e usem para defender a mudança. (Para exemplos, vide Caixa 2.2 nas p. 16-17.)

A Tabela 2.4 abaixo agrupa os tipos de informações que esperamos encontrar na proposta de orçamento do executivo em seis categorias.[9] Estas incluem informações sobre despesas, receitas e dívida, bem como pressupostos macroeconómicos sobre os quais se baseia o orçamento. Além disso, os orçamentos devem incluir informações sobre as prioridades políticas do governo e os objectivos de desempenho e esclarecer alguns dos riscos fiscais que o país poderá enfrentar no futuro com base nos compromissos que fez. A abrangência das informações fornecidas aumenta para cada um destes grupos à medida que avançamos de países com escalões baixos para países com escalões elevados.

Como exemplo dos tipos específicos de informações que os países mais transparentes disponibilizam, os países com transparência suficiente (resultados do Índice do Orçamento Aberto acima de 60) têm cerca de três vezes mais probabilidade do que os países com transparência baixa (resultados do Índice do Orçamento Aberto de 40 e inferiores) em fornecer informações sobre despesas fiscais. De um modo geral, os países com transparência suficiente publicam mais informações retrógradas e progressistas, tais como projecções plurianuais de receitas e despesas, bem como mais pormenores sobre dívida e activos e passivos. Mas mesmo estes países com resultados elevados tendem a fornecer informações insuficientes, em média, sobre os seus riscos fiscais (como os passivos contingentes).

Resumo

- A transparência orçamental continua a ser limitada em todo o mundo, com muitos governos a não publicar os principais documentos. Quando esses documentos são publicados, falta-lhes frequentemente informações essenciais. Menos de um em quatro países inquiridos fornece informações orçamentais suficientes.
- A vasta maioria dos países do inquérito poderia melhorar rapidamente a transparência disponibilizando ao público documentos que já produz. A maioria dos países que produz documentos orçamentais não publica online, já publica outros documentos orçamentais online e poderia facilmente fazê-lo para todos os documentos.
- Embora os países com melhor desempenho no Índice do Orçamento Aberto tendam a ser mais ricos, existem países de todas as regiões do mundo e diferentes níveis de rendimento que divulgam os principais documentos orçamentais e informações orçamentais.
- Mesmo quando os documentos estão disponíveis, as informações básicas que muitos cidadãos gostariam de ter sobre despesas de sector, implementação orçamental e objectivos e resultados das despesas estão em falta na maioria dos orçamentos nacionais.

9 As seis categorias são: "Despesa", que inclui as perguntas do Inquérito 1-8 e 19-24; "Receita", que inclui as perguntas 9-12 e 25-30; "Dívida", que inclui as perguntas 13-14 e 31-32; "Macroeconómico", que inclui as perguntas 15-16; "Política e Desempenho", que inclui as perguntas 17-18, 36 e 47-52; e "Risco Fiscal", que inclui as perguntas 33-35, 37-46.

Caixa 2.2: O que pretendem realmente as pessoas saber sobre o orçamento… e o que tem o Inquérito sobre o Orçamento Aberto a dizer sobre isso?

Aqui focamo-nos em três exemplos de perguntas que as pessoas poderão fazer sobre o orçamento, nas partes do Inquérito sobre o Orçamento Aberto que abordam essas questões, e no que o inquérito nos diz sobre a vasta disponibilidade das mesmas em todo o mundo.[A]

Pergunta 1: Quanto é que o meu governo propõe gastar em cuidados de saúde?

Frequentemente, os cidadãos querem saber quanto é que os seus governos gastam num determinado serviço e quanto é que essas despesas mudam ao longo do tempo. As pessoas gostariam de poder comparar o que o país gasta com aquilo que outros países estão a fazer. Compreender a forma como o orçamento para a saúde do governo está a mudar é também uma forma de avaliar se está a fazer progressos no cumprimento dos acordos nacionais e internacionais, tais como o Objectivo de Desenvolvimento Sustentável de cobertura universal da saúde. Consideramos os cuidados de saúde como um exemplo aqui, mas poderíamos ter feito a mesma pergunta para a educação ou outros serviços.

Responder a esta pergunta não é tão simples como parece. As pessoas que tentam fazê-lo geralmente olham apenas para o orçamento do Ministério da Saúde. Mas esta abordagem é provavelmente incompleta, pois nem todas as despesas com saúde são necessariamente atribuídas a esse ministério. Para obter uma imagem abrangente de quanto o governo gasta em saúde, precisará provavelmente, pelo menos, das seguintes informações:

- O orçamento precisa de uma "classificação funcional" que organize a despesa por funções ou finalidades, como a saúde ou a educação, e não apenas por ministérios. Isto garantirá que a despesa com a saúde em diferentes partes do governo seja agrupada. (Pergunta 2 do IOA)
- Para comparar esta questão ao que outros países estão a gastar em saúde, o seu país teria de apresentar a sua classificação funcional de acordo com as normas internacionais. (Pergunta 3 do IOA)
- Para avaliar as despesas com a saúde ao longo do tempo, precisa de ter a despesa funcional de vários anos, tanto das projecções de despesa futura (Pergunta 7 do IOA) como dos dados históricos. (Pergunta 22 do IOA)
- Se existem empresas públicas que suportam os serviços de saúde (tais como seguradoras ou fornecedores de serviços públicos), precisará de informações sobre despesas desses organismos. (Pergunta 37 do IOA)
- Por fim, se o sistema de saúde for descentralizado, os fundos para níveis inferiores de governo poderão não ser capturados ao abrigo do orçamento do Ministério da Saúde central ou da classificação funcional de despesa nacional. Precisará de informações quantitativas e narrativas sobre essas transferências. (Pergunta 35 do IOA)

A tabela abaixo fornece um resumo do nível de disponibilidade destes tipos de informação. Embora dois terços dos países inquiridos tenham uma classificação funcional básica, menos de metade não oferece qualquer um dos outros tipos de informações descritas acima. Por isso, determinadas perguntas simples, como "quanto é que o governo está a gastar em saúde este ano comparativamente ao ano passado?", não podem ser respondidas facilmente na maioria dos países (em 2017, apenas 31 países forneceram uma classificação funcional do ano anterior para comparar com as atribuições do ano actual).

Tabela 1: Os países que publicam as principais informações devem responder: "Quanto é que o meu governo gasta em saúde?"*

Número de Pergunta do IOA	Pergunta do IOA*	Percentagem de 115 Países Inquiridos
2	Classificação funcional?	67%
3	Classificação funcional recorrendo a normas internacionais?	44%
7	Classificação funcional para anos futuros?	29%
22	Classificação funcional para anos passados?	27%
37	Transferências para empresas públicas?	32%
35	Transferências para outros níveis de governo?	40%

** Estes números são para países que deram uma resposta "a" (resultado mais alto). Para as Perguntas 7 e 22, que perguntava o número (mas não o tipo) de classificações no orçamento, confirmámos o número que tem classificações funcionais.*

Pergunta 2: O meu governo está a implementar o orçamento tal como foi aprovado pelo órgão legislativo?

Todos nós sabemos que o governo nem sempre gasta o orçamento exactamente conforme foi planeado. Por vezes existem bons motivos para esta discrepância. Mas se um país passa por um processo de debate de um orçamento e depois concorda com o mesmo, os seus cidadãos devem saber se o governo cumpre realmente esse acordo. E se não o cumpre, porque não?

Para avaliar a despesa do governo contra o orçamento aprovado, precisará das seguintes informações:

- O orçamento final aprovado, ou promulgado (Pergunta EB-2 do IOA)
- Os relatórios divulgados ao longo do ano que mostram comparações entre o orçamento promulgado e a despesa real, bem como os motivos para essas alterações (Perguntas 70 e 77 do IOA)
- Um relatório no final do ano que mostre a despesa final contra o orçamento original, com explicações para os desvios (Pergunta 84 do IOA)
- Para as despesas num sector específico, como a saúde, então o relatório no final do ano deve também fornecer despesas com a classificação funcional discutida acima (Pergunta 85 do IOA)

A. FPara um inquérito pormenorizado sobre o que procuram os utentes da sociedade civil no orçamento, vide Paolo de Renzio e Massimo Mastruzzi, "How Does Civil Society Use Budget Information? Mapping Fiscal Transparency Gaps and Needs in Developing Countries," (Washington, D.C.: International Budget Partnership, Dezembro de 2016) disponível em: https://www.internationalbudget.org/pblications/how-civil-society-uses-budget-information/

A tabela abaixo indica claramente que os orçamentos promulgados estão vastamente (embora não universalmente) disponíveis, mas as outras informações obrigatórias não. Cerca de 59% dos países disponibilizam dados sobre a despesa real em relação ao orçamento durante a implementação, mas apenas 45% disponibilizam as despesas finais. Como menos de metade dos países recorre a uma classificação funcional nos seus relatórios finais, não é normalmente possível acompanhar o tipo de despesa por sector em que muitos cidadãos estão interessados.

Tabela 2: Os países que publicam as principais informações devem responder: "O meu governo está a implementar o orçamento tal como foi aprovado pelo órgão legislativo?"

Número de Pergunta do IOA	Pergunta do IOA*	Percentagem de 115 Países Inquiridos
EB-2	Orçamento aprovado (promulgado) disponível?	87%
70	Comparações entre despesa planeada e real durante a implementação?	59%
77	Orçamento actualizado a meio do ano?	15%
84	Comparação da despesa final comparativamente ao orçamento original?	45%
85	Despesa real por classificação funcional?	46%

** Estes números são para países que deram uma resposta "a" (resultado mais alto) apenas em todos os casos. Para a Pergunta 85, que perguntava o número (mas não o tipo) de classificações no orçamento, confirmámos o número que tem classificações funcionais.*

Pergunta 3: O que está o governo a tentar alcançar com o dinheiro que cobra e gasta?

Os orçamentos são principalmente descrições de para onde vai o dinheiro, e não dos resultados. Mas muitos orçamentos contêm agora determinadas informações sobre as utilizações pretendidas e os resultados desejados da despesa proposta. Estas informações permitem-lhe avaliar com mais pormenor o que o governo está a propor fazer com o seu dinheiro. Por exemplo, um departamento de saúde poderá utilizar parte do respectivo orçamento para vacinar crianças. O orçamento poderá indicar quantas vacinas irá adquirir e quantas crianças espera vacinar. Estes objectivos podem depois ser avaliados relativamente ao desempenho real durante o ano. Para analisar estas propostas, precisará das seguintes informações:

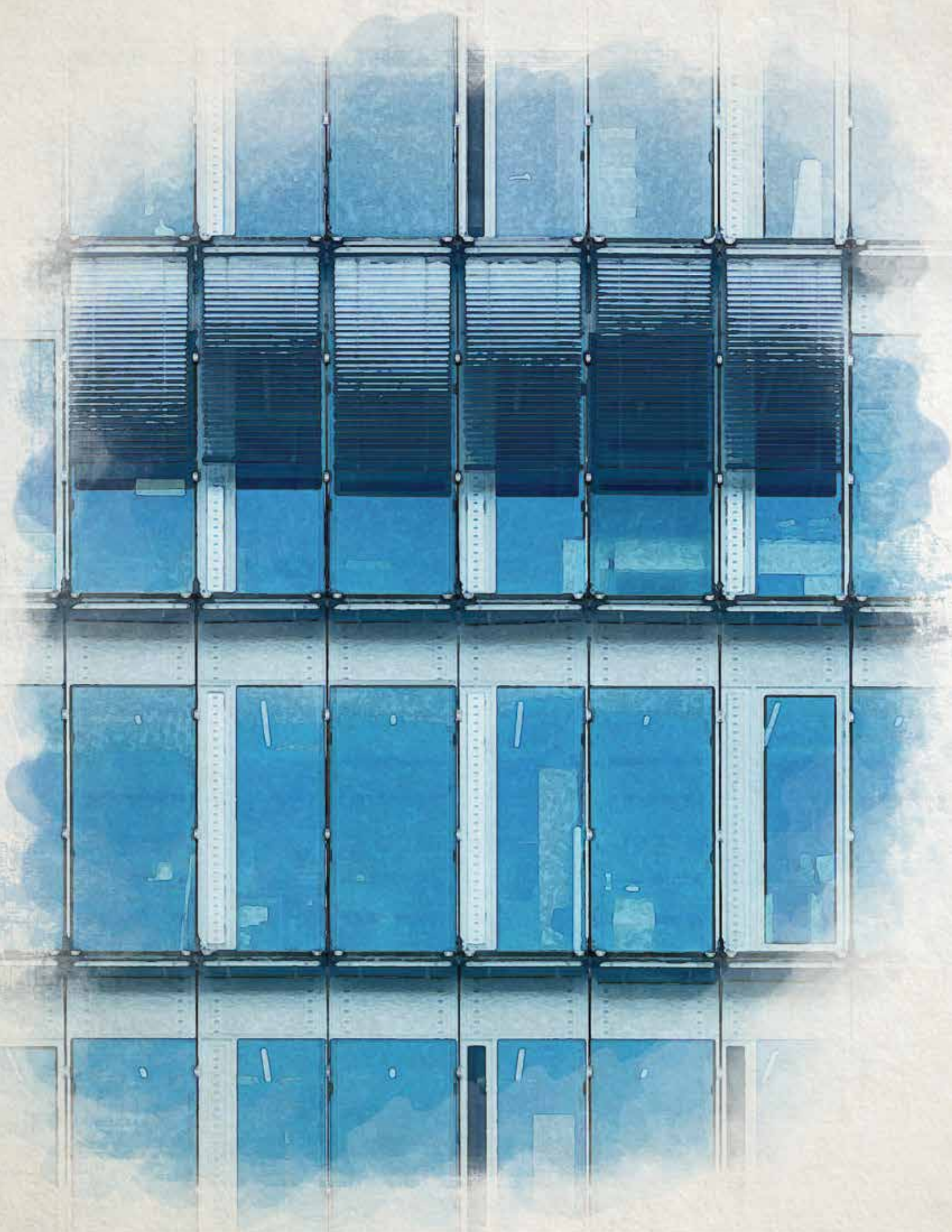
- Informações sobre as finalidades (e custos) das propostas de novas políticas (Pergunta 17 do IOA)
- Informações sobre a ligação entre políticas novas e existentes e o orçamento (Pergunta 47 do IOA)
- Informações sobre metas para os resultados que o governo espera alcançar (Pergunta 51 do IOA)
- Informações sobre desempenho relativamente a metas no final do ano, tal como o número de vacinas dadas relativamente à meta original (Pergunta 93 do IOA)

Tabela 3: Os países que publicam as principais informações devem responder: "O que está o governo a tentar alcançar com o dinheiro que cobra e gasta?"

Número de Pergunta do IOA	Pergunta do IOA*	Percentagem de países inquiridos
17	Finalidades e custos de novas propostas políticas?	27%
47	Ligação entre políticas novas e existentes e o orçamento?	33%
51	Metas para os resultados?	26%
93	Resultados não financeiros versus metas?	12%

** Estes números são para países que deram uma resposta "a" (resultado mais alto) a cada pergunta.*

Nenhum dos indicadores que consideramos acima se encontra disponível em mais de um terço dos países inquiridos em 2017. Um terço ou menos dos países inquiridos explica os custos ou finalidades das novas políticas ou esclarece como faz ligação ao orçamento. Apenas pouco mais de um quarto dos países inquiridos fornece metas para os resultados que esperam alcançar com o orçamento. Apenas 14 países apresentam um relatório abrangente no final do ano sobre se alcançaram ou não as metas de desempenho.



3

O fim do progresso? Aumentos de transparência interrompidos em 2017

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 revela um desenvolvimento lamentável relativamente à transparência orçamental. Os nossos inquéritos anteriores concluíram que o resultado geral do Índice do Orçamento Aberto aumentava de uma ronda para a outra, sendo o progresso regular e significativo. Mas o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 indica que a transparência orçamental geral diminuiu nos últimos dois anos, ocorrendo esta regressão principalmente nos países da África Subsariana que fornecem menos informação orçamental ao público do que em 2015.

A diminuição mais modesta em transparência orçamental de 2015 a 2017 está longe de ser universal e não eliminou os ganhos de transparência alcançados em rondas anteriores do inquérito. Além disso, o progresso a longo prazo tem sido mais sólido entre o grupo de países que era inicialmente menos transparente. Este progresso, contudo, não é muito encorajador pois, como vimos no capítulo anterior, uma maioria significativa de países ainda continua a não fornecer informações orçamentais suficientes. Continua por se ver se a recente tendência negativa continuará em rondas futuras ou se as tendências positivas encontradas antes de 2015 se vão reafirmar.

As rondas anterior do Inquérito sobre o Orçamento Aberto foram concluídas em 2006, 2008, 2010, 2012 e 2015. Após realizar o inquérito durante mais de uma década, a IBP recolheu muitos dados sobre a forma como a transparência orçamental tem evoluído ao longo do tempo e nos países. Este capítulo examina em pormenor as alterações em transparência orçamental para os 102 países inquiridos em 2015 e 2017, bem como a tendência a mais longo prazo para os 77 países inquiridos de forma consistente desde 2008. Também consideramos alguns casos individuais de países que tiveram um progresso consistente ao longo do tempo e olhamos com mais pormenor ao que aconteceu na África Subsariana nesta ronda.

Desenvolvimentos entre 2015 e 2017

Entre os 102 países inquiridos em 2015 e 2017, a transparência orçamental diminuiu em 2017. O resultado médio do Índice do Orçamento Aberto nesses países caiu de 45, em 2015, para 43 em 2017.

Uma parte dessa queda reflecte uma alteração na forma como avaliamos a disponibilidade pública. Em 2017, pela primeira vez, os documentos orçamentais têm de ser publicados online dentro dos prazos para serem considerados disponíveis publicamente. Nos inquéritos anteriores, os documentos orçamentais publicados apenas em formato papel (ou em formas digitais indisponíveis online) eram considerados publicamente disponíveis. Esta alteração foi feita por forma a reflectir a facilidade actual de publicar documentos na internet, bem como aquilo que constitui uma boa prática: os documentos online são muito mais acessíveis ao público do que os documentos em formato papel, mesmo quando a penetração na internet é modesta. Discutimos esta alteração em mais pormenor no Anexo B.[10]

Há uma dimensão regional importante para esta alteração nas tendências de transparência (vide Tabela 3.1). O resultado médio do Índice do Orçamento Aberto para os países da África Subsariana desceu de 2015 para 2017, uma diminuição de 39 para 29 entre os 27 países para os quais existem dados disponíveis nos dois inquéritos. Em contrapartida, no período de 2008 a 2015, os ganhos de transparência orçamental na África Subsariana excederam substancialmente os do resto do mundo, uma vez que a região realizou ganhos positivos em cada inquérito. Por isso, embora a África Subsariana tenha melhorado relativamente a 2008, passou da região em que o fornecimento de informações orçamentais crescia mais rapidamente para a região em que o fornecimento de informações orçamentais mais decresceu.

Entretanto, a quantidade de informações orçamentais fornecidas noutros países cresceu modestamente de 2015 para 2017. O resultado médio do Índice do Orçamento Aberto aumentou de 48 para 49 entre os 75 países fora da África Subsariana para os quais existem dados comparáveis.

Contudo, houve uma variação considerável entre outras regiões. Os países na região da Ásia austral aumentaram mais a sua transparência orçamental, embora esses ganhos apenas

10 Para comparação dos resultados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 com os resultados de rondas anteriores, utilizámos perguntas e definições associadas a cada ronda do inquérito. Por outras palavras, os documentos apenas disponíveis em formato papel são considerados disponíveis ao público em 2015 e nos anos anteriores, mas indisponíveis ao público no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017.

constituam uma parte da queda significativa em transparência que tiveram de 2012 a 2015. Os países da Ásia Oriental e Pacífico também aumentaram a quantidade de informação orçamental fornecida, enquanto a região do Médio Oriente e do Norte de África (de uma base já baixa) e a região da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América (de uma base alta) apresentaram descidas modestas em transparência. Também é de observar que o progresso foi particularmente significativo para os países fora da África Subsariana que eram menos transparentes em 2015 (os que tinham resultados no Índice do Orçamento Aberto de 40 ou inferiores em 2015). Os respectivos resultados aumentaram três pontos em média.

Tabela 3.1: Alterações regionais nos resultados do 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 nos Inquéritos sobre o Orçamento Aberto de 2015 e 2017. As alterações no Quadro 3.1 poderão não corresponder devido ao arredondamento..

As médias globais e regionais também ocultam a variação entre países. Dezanove países melhoraram os respectivos resultados no Índice do Orçamento Aberto em mais de cinco pontos de 2015 a 2017, incluindo uma dúzia de países (Albânia, Cambodja, República Dominicana, Egipto, Fiji, Geórgia, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Tailândia e Turquia) com ganhos de dois dígitos. Por outro lado, os resultados do Índice do Orçamento Aberto desceram mais de cinco pontos neste período em 28 países, incluindo 15 países com quedas de dois dígitos (Algéria, Azerbaijão, Bangladesh, Botsuana, Burkina Faso, Camarões, República Democrática do Congo, Malávi, Níger, Ruanda, Serra Leoa, Tanzânia, Iémen, Zâmbia e Zimbabué).

Alterações na publicação de documentos e informações

Entre os 102 países avaliados em 2015 e 2017, o número líquido de documentos orçamentais publicados diminuiu em 37 (vide Tabela 3.2). Foi a primeira vez desde que começámos o inquérito que houve uma diminuição no número de documentos publicados. Esta diminuição esteve concentrada nos países da África Subsariana. O número líquido de documentos orçamentais nesta região diminuiu em 27, constituindo uma maioria significativa da descida líquida dos documentos orçamentais em todo o mundo.

Considerando os documentos individualmente, houve uma alteração clara negativa global no estatuto de publicação de seis deles; as duas excepções são os orçamentos cidadãos, que não mostraram qualquer alteração clara no número publicado em 2015 e 2017, e os relatórios de auditoria, que mostraram um ganho claro de dois. O número de declarações pré-orçamentais, orçamentos promulgados e relatórios durante o ano diminuiu significativamente nos últimos dois anos, descendo entre oito e nove documentos. O número de propostas de orçamento do executivo, indiscutivelmente o documento orçamental mais essencial, desceu cinco.

Tabela 3.2: Alteração no número de países que publica documentos específicos entre 2015 e 2017

Principais Documentos Orçamentais	**2015**	**2017**	**Alteração**
Declaração pré-orçamental	55	47	-8
Proposta de Orçamento do Executivo	86	81	-5
Orçamento promulgado	97	89	-8
Orçamento cidadão	54	54	0
Relatórios durante o ano	82	73	-9
Revisão semestral	35	31	-4
Relatório de Fim de Ano	73	68	-5
Relatório de auditoria	67	69	2
Total	**549**	**512**	**-37**

Compara os 102 países avaliados nos Inquéritos sobre o Orçamento Aberto de 2015 e 2017.

A queda na publicação de documentos é o principal factor da diminuição no resultado global médio do Índice do Orçamento Aberto, em oposição ao fornecimento de menos informações nesses documentos publicados. A abrangência de documentos orçamentais disponíveis publicados em 2015 e 2017 aumentou ligeiramente, de uma média ponderada de 61 em 2015 para 62 em 2017.

Relativamente a tipos específicos de informações, informações sobre dívida, políticas de receitas e despesas plurianuais nas declarações pré-orçamentais era mais provável estarem disponíveis em 2017 do que em 2015. Mais informações foram também disponibilizadas nas propostas de orçamento do executivo em 2017 nas principais categorias como transferências para empresas públicas e despesas para os pobres. Por outro lado, poucos países em 2017 recorreram a uma classificação económica consistente com as normas internacionais nos respectivos orçamentos e poucos comunicaram finanças

governamentais numa base consolidada, entre outras áreas de menor transparência.

Perspectiva a mais longo prazo: 2008-2017

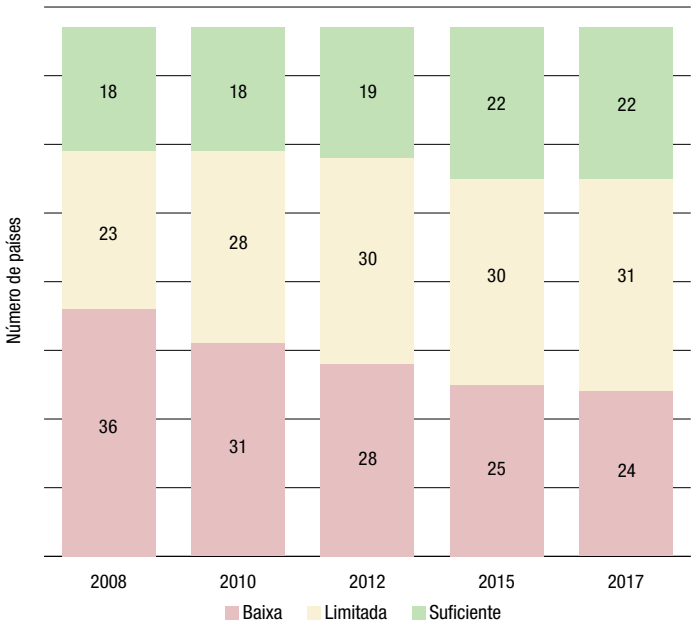
A tendência desencorajadora na transparência orçamental geral de 2015 a 2017 não compensou o progresso geral ocorrido em anos anteriores. Conforme avaliado pelo Índice do Orçamento Aberto, os países ainda forneceram mais informações orçamentais em 2017 do que o faziam em 2012. E em cada ronda do inquérito anterior a 2012 também concluiu um crescimento geral na quantidade de informações fornecidas.

Inquirimos os países pela primeira vez em 2006, mas o número de países inicialmente coberto era relativamente pequeno. Tomando 2008 como ponto de partida, existem 77 países para os quais temos resultados para cada inquérito entre esse ano e o inquérito actual. De um modo geral, o resultado médio do Índice do Orçamento Aberto para esses 77 países subiu seis pontos durante esse período, apesar da queda modesta em transparência entre 2015 e 2017.

Conforme mostraram as comparações a longo prazo de relatórios anteriores, o progresso tem sido muito mais pronunciado nos países que eram menos transparentes no início. Além disso, a tendência entre países no meio do espectro da transparência tem sido mais positiva do que entre os que já forneciam informações suficientes. Os países que tinham resultados do Índice do Orçamento Aberto de 20 ou inferiores em 2008 aumentaram os seus resultados em média 19 pontos em 2017, sendo a única categoria de países para os quais o progresso deve ser considerado sólido (embora a maioria dos países que melhorou ainda esteja longe de fornecer informações orçamentais suficientes). Entre os países com resultados do Índice do Orçamento Aberto entre 41 e 60 em 2008, o aumento médio até 2017 foi de cinco pontos. Para as outras médias, os resultados médios diminuíram modestamente.

Outra forma de avaliar as alterações ao longo do tempo é examinando o número de países que recaem nas três categorias de transparência que usamos neste relatório: transparência baixa, limitada ou suficiente (vide Figura 3.1). Concluímos que o número de países com transparência baixa diminuiu ao longo do tempo e o número de países que fornecem informações limitadas ou suficientes subiu. Entre os 77 países para os quais são possíveis comparações há uma década, 36 tinham resultados do Índice do Orçamento Aberto de 40 ou inferiores em 2008, descendo para 24 países com resultados assim inferiores em 2017. Entretanto, o número de países com resultados de 41-60 subiu de 23 em 2008 para 31 em 2017, e o número que fornece informações suficientes (um resultado de 61 ou superior) subiu em quatro.

Figura 3.1: Número de países por categoria de transparência e ano (países inquiridos desde 2008))



Em conformidade com a tendência para com a crescente informação orçamental anterior a 2015, houve também um aumento substancial no número dos principais documentos orçamentais disponibilizados ao público dentro dos prazos nesse período. De um modo geral, a tendência de documentos a longo prazo mantém-se positiva: os ganhos na publicação de documentos anterior a 2015 excede as perdas vividas desde então, especialmente quando se trata do número de orçamentos cidadãos.

Incapacidade para consolidar ganhos de anos anteriores

Um factor da queda modesta da transparência geral identificado no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 é que, em determinados países, particularmente na África Subsariana, os resultados que aumentaram significativamente em 2015 regrediram em 2017. Este é a primeira ronda do inquérito desde 2008 que mostra mais países com maiores perdas (superiores a cinco pontos) do que maiores ganhos, com 28 países a descer versus 19 a ganhar (vide Tabela 3.4). Para os 32 países cujos resultados subiram mais de cinco pontos entre 2012 e 2015, os resultados médios desceram sete pontos em 2017.

Este tipo de reversão é novo. É a primeira ronda do inquérito em que os resultados médios dos países que tiveram ganhos

importantes numa ronda anterior do inquérito (publicando aumentos de mais de cinco pontos) caíram realmente. Por exemplo, se olharmos para os 18 países que aumentaram os resultados em mais de cinco pontos entre 2008 e 2010, os respectivos resultados médios continuaram a aumentar em cada ronda do inquérito até 2017, quando regrediram sete pontos desde 2015. Da mesma forma, se seguirmos os 26 países que aumentaram os resultados em mais de cinco pontos entre 2010 e 2012, o resultado médio aumentou novamente em 2015, mas os respectivos resultados estagnaram depois em 2017.

Tabela 3.3: Número de países que têm grandes alterações no resultado do Índice do Orçamento Aberto entre rondas do inquérito

Número de países cujo resultado do Índice do Orçamento Aberto:	2008 a 2010	2010 a 2012	2012 a 2015	2015 a 2017
Aumentou mais de cinco pontos	18	26	32	19
Desceu mais de cinco pontos	3	15	23	28
Número total de países na ronda do inquérito	77	93	100	102

Alguns países que tinham publicado de forma consistente os principais documentos orçamentais dentro dos prazos também pararam de o fazer em 2017. Esta lista inclui um conjunto diverso de países de todas as regiões do mundo (vide Tabela 3.4).

Tabela 3.4: Documentos disponibilizados ao público entre 2008 e 2015, mas não em 2017

País	Documento	Estatuto no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017
Afeganistão	Relatórios durante o ano	Publicados tardiamente
Bangladesh	Relatórios durante o ano	Publicados tardiamente
Bolívia	Relatórios durante o ano	Publicados tardiamente
Bósnia Herzegovina	Relatórios durante o ano	Publicados tardiamente
Croácia	Declaração pré-orçamental	Publicada tardiamente
Alemanha	Revisão semestral	Não Produzida
Mongólia	Declaração pré-orçamental	Publicada tardiamente
Namíbia	Relatório de auditoria	Não Produzido
Papua Nova Guiné	Declaração pré-orçamental	Publicada tardiamente
Rússia	Declaração pré-orçamental	Publicada tardiamente
Sérvia	Relatório de Fim de Ano	Produzido apenas para uso interno
Venezuela	Orçamento promulgado	Publicado tardiamente
Iémen	Orçamento promulgado e relatórios durante o ano	Não Produzidos

A regressão entre países que anteriormente lideraram a reforma é preocupante. Será isto um pequeno revés ou será que esta tendência continuará além de 2017? Posto isto, entre um número de países, os documentos são frequentemente publicados, depois não são publicados, depois são novamente publicados (vide exemplos na Tabela 3.5), é arriscado prever o que trará 2019.[11]

Tabela 3.5: Exemplos seleccionados de alterações na publicação de documentos orçamentais, 2008-2017

País	Documento	Estatuto do Documento, por Ronda do IOA				
		2008	2010	2012	2015	2017
Colômbia	Orçamento cidadão	●	●	●	●	●
Fiji	Declaração pré-orçamental	●	●	●	●	●
Gana	Relatórios durante o ano	●	●	●	●	●
Guatemala	Orçamento cidadão	●	●	●	●	●
Paquistão	Relatório de fim de ano		●	●	●	●
Filipinas	Revisão semestral	●	●	●	●	●
São Tomé e Príncipe	Relatórios durante o ano	●	●	●	●	●
Eslovénia	Declaração pré-orçamental	●	●	●	●	●
Tailândia	Relatório de auditoria	●	●	●	●	●
Iémen	Proposta de orçamento do executivo	●	●	●	●	●

● *Disponível ao público* ● *Não produzido*
● *Publicado tardiamente ou Não publicado online, ou Produzido apenas para utilização interna*

Estudos de caso de alterações em transparência

Nesta secção, consideramos com mais pormenor casos específicos de alterações ao longo do tempo quanto ao desempenho no Índice do Orçamento Aberto. Vamos ver primeiro casos em que os resultados têm vindo a subir em rondas sucessivas do inquérito, como a Geórgia, a Jordânia, o México e o Senegal. Também consideramos as Fiji, que tiveram um bom desempenho em 2017, mas onde encontramos provas de aumento e descida de transparência e fiscalização. Depois consideramos a região da África Subsariana, que foi um factor importante da queda geral nos resultados de 2017. Estes estudos de casos são baseados nas conversas entre a IBP, os parceiros, os peritos dos países e as entidades governamentais que seguiram de perto estes desenvolvimentos.

Geórgia: Um florescimento de transparência após a Revolução das Rosas. O resultado do Índice do Orçamento Aberto da Geórgia subiu de 34, em 2006, para 82 em 2017. Estas melhorias de transparência estão ligadas a maiores reformas de gestão financeira pública (GFP) que expandiram e consolidaram a disponibilidade das informações orçamentais. Estas reformas começaram com a Revolução das Rosas em 2003 – uma mudança pacífica de poder apoiada por uma

11 Para uma avaliação mais pormenorizada sobre estes tipos de alterações na publicação de documentos orçamentais ao longo do tempo, *vide* Paolo de Renzio, Daniel Hiller e Suad Hasan, "Taking Stock of the Volatility of Budget Transparency," Budget Brief, (Washington, D.C.: International Budget Partnership, Agosto de 2017).

coligação de partidos da oposição, organizações não governamentais e meios de comunicação alinhados com políticos reformistas contra a corrupção.[12] Para o ciclo orçamental de 2017, a Geórgia produziu e publicou vários documentos orçamentais: uma revisão semestral extensa e seis documentos de apoio adicionais à proposta de orçamento do executivo, incluindo um relatório sobre o estado da dívida.

O Partido do Movimento Nacional Unido, que subiu ao poder em resultado dos protestos contra a manipulação da eleição, redigiu nessa sequência a Visão Estratégica para a Gestão Financeira Pública. Esta visão orientou várias reformas, incluindo a orçamentação de programas e desempenho a partir de 2006, sistemas de classificação do orçamento que cumpriam as normas internacionais em 2009, um sistema de Tesouro Público online em 2010, bem como um balanço do governo central em 2012.[13] Foi lançada legislação importante sobre GFP em 2008-2009, o que consolidou as funções das finanças centrais no Ministério das Finanças.[14] As reformas ao sistema da administração das receitas também melhoraram o desempenho da Geórgia no relatório *Doing Business* do Banco Mundial.[15]

A Geórgia recebeu apoio internacional significativo para as reformas de GFP tanto do Banco Mundial como do Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria, entre outros doadores. Estes programas de reforma incluíram indicadores específicos quanto à prontidão e transparência das informações sobre finanças públicas.[16] Através desses programas, a Geórgia realiza reuniões de análise trimestrais e anuais para avaliar o progresso da sua estratégia de GFP.

A Geórgia tem outros incentivos para melhorar as suas finanças públicas devido aos seus objectivos da Associação da UE e por participar na Open Government Partnership em 2011. Assim, mesmo quando a Geórgia passou por uma transição política ao partido da oposição, Sonho Georgiano, em 2012, as reformas de GFP continuaram e foram consolidadas. Os compromissos da Open Government Partnership sobre as reformas de GFP e um processo orçamental mais transparente foram concluídos em 2015, resultando na revisão de um orçamento cidadão. Foram adicionados novos compromissos sobre a participação dos cidadãos no processo de auditoria em 2016.[17] O progresso da Geórgia em transparência foi orientado por funcionários públicos competentes no Ministério das Finanças, muitos dos quais se juntaram após a mudança política em 2004 e continuaram comprometidos para com um governo moderno. Estes funcionários ultrapassaram obstáculos internos para reformar os seus sistemas de GFP, tais como potenciais tensões com ministérios sobre práticas e procedimentos de orçamentação, e envolvendo-se em avaliações frequentes e processos de aprendizagem.

Jordânia: Maior reforma democrática e importantes parcerias. A Jordânia melhorou o seu resultado do Índice do Orçamento Aberto significativamente desde 2006, quando o mesmo era de 50. No Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, este resultado aumentou para 63, principalmente devido à divulgação de uma nova revisão semestral e à abrangência reforçada dos seus documentos orçamentais, incluindo a adição de previsões macroeconómicas na declaração pré-orçamental e dados sobre despesa por classificação funcional na proposta de orçamento do executivo.

O Ministério das Finanças da Jordânia tem vindo a seguir reformas mais vastas de gestão financeira pública com o apoio internacional da UE e da USAID, cujo apoio é em parte condicionado pelas melhorias em transparência.[18] Estas reformas são complementares a reformas democráticas mais vastas que se realizaram na Jordânia após os protestos da Primavera Árabe de 2011 na região, incluindo alterações no processo eleitoral e nas leis do partido político, bem como uma estratégia anticorrupção que inclui compromissos de transparência.[19] Estas medidas sugerem um governo que está a fazer um compromisso sustentável para melhorar a transparência fiscal nos próximos anos.

México: Democratização, profissionalização e abertura. Em 2009, o Secretário Mexicano das Finanças e Crédito Público começou a trabalhar de forma mais consistente na publicação dos principais documentos orçamentais. Este esforço contribuiu para um aumento regular do resultado do Índice do Orçamento Aberto do México de 61 pontos, em 2012, para 66 em 2015, e 79 no actual inquérito. O México classifica-se agora entre os 10 países mais transparentes no inquérito. A melhoria do México no resultado do Índice do Orçamento Aberto de 2017 é largamente atribuível à melhoria da abrangência da sua revisão semestral (considerada como tal pela primeira vez nesta ronda) e da proposta de orçamento do executivo. As informações captadas no Índice do Orçamento Aberto 2017

12 *Vide* Giorgi Kandelaki, "Georgia's Rose Revolution," Washington, D.C., Instituto da Paz dos Estados Unidos, 2006.
13 *Georgia – Public Expenditure Review: Building a Sustainable Future* (Washington, D.C.: Banco Mundial, Junho de 2017).
14 Verena Fritz, Marijn Verhoeven e Ambra Avenia, *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017).
15 *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs* (Washington, D.C.: Banco Mundial, Outubro de 2017).
16 "Georgia - Public Sector Financial Management Reform Support Project," Implementation Completion and Results Report, no. ICR2445 (Washington, D.C.: Banco Mundial, Novembro de 2012).
17 Lasha Gogidze, "Georgia: 2014-2016 End of Term Report" (Washington, D.C.: Open Government Partnership, 2016), disponível em https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Georgia_EOTR_2014-2016_for-public-comment_ENG_0.pdf.
18 O apoio foi igualmente fornecido pelo Banco Mundial, o FMI e as agências de auxílio do Japão, Alemanha, França e Coreia. Vide John Wiggins, David Biggs e Omar Al-Bokairat, "Jordan: PEFA Assessment 2016," Projecto N.º 2016/375005/1 (Espanha: AECOM International Development Europe SL, Fevereiro de 2017).
19 "Jordan: Democracy, Rights & Governance," USAID, última actualização a 5 de Setembro de 2017, https://www.usaid.gov/jordan/democracy-human-rights-and-governance. *Vide* também anúncio da Embaixada da Jordânia sobre o Sistema de Integridade Nacional, disponível em: http://www.jordanembassyus.org/sites/default/files/resources/national-integrity-system.pdf.

que não estavam disponíveis anteriormente incluem pormenores sobre fontes individuais de receita fiscal e uma classificação económica em conformidade com as normas internacionais.

Os factores de mudança do México remontam há duas décadas no momento da democratização do sistema partidário, do desenvolvimento de uma sociedade civil sólida envolvida nas questões orçamentais e numa série de reformas jurídicas que começaram em 2002. Entre outras coisas, estas reformas alargaram o acesso à informação e modernizaram o processo orçamental. Mais recentemente, o Programa para um Governo Moderno e Próximo do Povo (Programa para un Gobierno Cercano y Moderno) foi igualmente aprovado em 2013.[20] O programa inclui um objectivo de um resultado no Índice do Orçamento Aberto de 81 até 2018.[21] Isto tem criado incentivos para diferentes unidades federais ajustarem as suas práticas e normas por forma a garantirem que as informações orçamentais relevantes estejam disponíveis conforme exigido pelas normas internacionais.

O papel da Unidade de Avaliação do Desempenho do Ministério das Finanças também tem sido fundamental. A unidade tem a seu cargo a planificação da política e é o principal revisor do questionário do Inquérito sobre o Orçamento Aberto. À medida que os funcionários ficaram mais familiarizados com o Inquérito sobre o Orçamento Aberto ao longo do tempo, puderam compreender melhor as normas internacionais e a importância de fornecerem informações orçamentais num determinado formato. A longa permanência e as normas profissionais dos funcionários das finanças no México garantiram o compromisso entre mandatos presidenciais. A inclusão de um compromisso para com um orçamento aberto e participativo no Segundo Plano de Acção enviado à Open Government Partnership poderá também ter contribuído para uma maior transparência orçamental no México.[22]

Por fim, um diálogo técnico mais profundo e contínuo entre a sociedade civil (Fundar, IBP) e a Unidade de Avaliação do Desempenho contribuiu para uma melhoria na qualidade das informações fornecidas nos documentos orçamentais. Esta questão foi crítica relativamente ao melhoramento dos Criterios Generales de Política Económica, que são agora considerados uma revisão semestral.

Senegal: parcerias regionais e globais apoiam reformadores internos. O país aumentou o seu resultado do Índice do Orçamento Aberto de 3, em 2008 e 2010, para 43 em 2015, e 51 em 2017. Entre 2012 e 2015, o governo disponibilizou publicamente a proposta de orçamento do executivo e o orçamento cidadão pela primeira vez. O governo também voltou a publicar o orçamento promulgado após não o ter feito em 2012. Entre 2015 e 2017, o governo disponibilizou publicamente o relatório de fim de ano pela primeira vez e retomou a sua prática anterior de publicar o relatório de auditoria.

Em 2016, o governo comprometeu-se a reforçar o processo orçamental garantindo fiscalização parlamentar do orçamento e aumentando a capacidade da sua instituição suprema de auditoria em cumprir as normas internacionais. Prometeu adoptar medidas em conformidade com os Princípios de Alto Nível de Transparência Fiscal promulgados pela Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) e subscritos pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2012.[23] O governo expressou igualmente interesse em aderir à Open Government Partnership (OGP) e sublinhou a importância de divulgar informações orçamentais e permitir o envolvimento dos cidadãos numa reunião da OGP em 2016.[24] Com as melhorias na publicação de documentos do Senegal, tornou-se agora elegível para aderir à OGP.

Vários factores determinantes contribuíram para as melhorias em transparência orçamental no Senegal. O governo observou o papel da União Económica e Monetária dos Estados da África Ocidental (UEMEAO) em orientar as reformas e os ganhos impressionantes na região no Inquérito sobre o Orçamento Aberto.[25] O Senegal implementou as directivas da UEMEAO em matéria de transparência fiscal que estão em conformidade com as normas globais, transpondo-as para a legislação nacional.[26]

As organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, os meios de comunicação e os parceiros de desenvolvimento como a União Europeia, o FMI, o PNUD, o governo francês, a USAID e o Banco Mundial, também desempenharam um papel nas reformas de transparência orçamental.[27] O governo envolveu-se em discussões técnicas com a sociedade civil senegalesa, a IBP, a Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) e os parceiros de desenvolvimento por forma a analisarem lacunas de transparência orçamental e desenvolverem um plano de acção. O governo continua a trabalhar com

20 *Vide* "DECRETO que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público (Decreto de Austeridad), así como para la modernización de la Administración Pública Federal," 10 de Dezembro de 2012, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92_D_3345_12-12-2012.pdf.
21 *Vide* "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018, Sección III, Indicadores PGCM," Diario Oficial de la Federación, 30 de Agosto de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013.
22 *Vide* "Alianza para el Gobierno Abierto, Segundo Plan de Acción 2013-2015, México," http://pa2015.mx/. O plano mais recente, 2016-2018, também inclui compromissos.
23 Declaração do Senegal na Cimeira Anti-Corrupção de Londres de Maio de 2016
24 Mor Diouf, Secretário Executivo do Projecto para a Coordenação de Reformas Orçamentais e Financeiras (PCRBF) do Senegal, painel de discussão, Cimeira da Open Government Partnership, Paris, França, Dezembro de 2016.
25 Ibid.
26 O governo senegalês transpôs a Directiva da UEMEAO de 27 de Março de 2009 sobre o Código de Transparência em Gestão Financeira Pública para a própria legislação em Dezembro de 2012. LOI n° 2012-22 du 27 décembre 2012, Journal Officiel, Republique du Senegal, www.jo.gouv.sn/spip.php?article9605.
27 "Budget Transparency," *ONG-3D*.

Caixa 3.1: África Subsariana: Incapacidade para institucionalizar ganhos passados

A modesta diminuição no resultado global no Índice do Orçamento Aberto em 2017 é principalmente atribuível à África Subsariana, onde o resultado da região caiu 11 pontos entre 2015 e 2017. Dos 27 países inquiridos da África Subsariana em ambos os anos, 15 viram os seus resultados do Índice do Orçamento Aberto diminuir em mais de cinco pontos. O Senegal foi o único país na região a aumentar o resultado do Índice do Orçamento Aberto em mais de cinco pontos. É um contraste muito acentuado com as rondas anteriores do inquérito, em que os países da África Subsariana tinham fortes ganhos. Por exemplo, 12 dos 26 países da África Subsariana incluídos nas rondas de 2012 e 2015 aumentaram os resultados em mais de cinco pontos durante o período e apenas dois países viram os seus resultados do Índice do Orçamento Aberto descer mais de cinco pontos.

A queda em 2017 deve-se largamente ao facto de os países subsarianos publicarem menos documentos. Catorze países publicaram menos documentos em 2017 do que em 2015, enquanto apenas dois publicaram mais. No total, houve menos 27 documentos publicados na África Subsariana em 2017 do que em 2015. Dos documentos publicados em 2015, mas não em 2017, seis eram propostas de orçamento do executivo. Devido ao peso significativo dado à proposta de orçamento do executivo no resultado geral do Índice do Orçamento Aberto, não publicar este documento importante tem um grande efeito na queda geral do resultado de um país. Dos cinco países da África Subsariana cujo resultado diminuiu mais de 30 pontos, quatro não publicaram a proposta de orçamento do executivo online dentro dos prazos.

Os resultados da África Subsariana devem-se à mudança da forma como avaliamos a disponibilidade pública dos documentos orçamentais? Parte da diminuição do número de documentos publicados deveu-se à mudança da forma como avaliamos a disponibilidade pública. A partir de 2017, apenas consideramos documentos publicados online como publicamente disponíveis. Em rondas anteriores, os documentos disponíveis apenas em formato papel eram igualmente aceites como publicamente disponíveis (vide Anexo B). Se a medida de disponibilidade não tivesse mudado, haveria apenas menos 10 documentos em 2017, e não 27.

Há alguns casos em que isto é importante. Existem seis países na África Subsariana que produziram os mesmos oito documentos em formato papel em 2015 e 2017, mas considerámos esses documentos publicamente disponíveis apenas em 2015. Neste caso, a mudança na nossa forma de avaliar a disponibilidade afectou o resultado do país porque o mesmo não mudou a sua prática. Existem igualmente casos (cinco na África Subsariana) em que o país não disponibilizou um documento anteriormente, mas tinha-o disponibilizado em formato papel em 2017. Esses países teriam tido um resultado superior em 2017 se não tivéssemos mudado a forma como avaliamos a disponibilidade pública.

Como o Índice do Orçamento Aberto não avalia documentos que não considera estar publicamente disponíveis, não temos resultados para os documentos publicados em formato papel em 2017. Assim, não conseguimos estimar precisamente o impacto da mudança na forma como avaliamos a disponibilidade pública. Por conseguinte, realizámos várias análises recorrendo a diferentes pressupostos por forma a aproximarmos o impacto desta mudança aos resultados de 2017. Estes testes encontram-se descritos no Anexo B. Os resultados, que dependem de vários pressupostos latos, mostram que os resultados da África Subsariana teriam caído entre três a seis pontos em 2017 se não tivéssemos alterado a nossa definição de disponibilidade pública.

Por isso, embora a diminuição dos resultados da África Subsariana fosse exacerbada pela mudança na forma como avaliamos a disponibilidade pública, uma parte dessa diminuição teria ocorrido mesmo sem esta actualização ao Índice do Orçamento Aberto.

Os resultados da África Subsariana são orientados por um pequeno conjunto de casos anómalos? Existem cinco países cujos resultados caíram mais de 30 pontos em 2017: Botsuana, Camarões, Malávi, Tanzânia e Zâmbia. Quando estes países são removidos, a queda geral da região desce de 11 para 5 pontos. Isto é consistente com o facto de os resultados de outros 10 países na região terem descido mais de cinco pontos e de que apenas um ter tido uma subida de mais de cinco pontos. Portanto, remover os países com as maiores diminuições afecta a magnitude da alteração geral dos resultados da região, mas continua a ser negativo.

Podemos dizer algo sobre os países que tiveram melhor ou pior desempenho na região em 2017? Não parece haver qualquer tendência geral que explique essas diferenças. Embora não tenhamos feito quaisquer análises aprofundadas aos factores dessas alterações, uma observação superficial às co-relações simples revela que as alterações aos resultados do Índice do Orçamento Aberto na África Subsariana não estão fortemente co-relacionadas com as alterações aos índices de democracia, rendimento, dependência de petróleo ou desenvolvimento humano. Estas conclusões preliminares requerem, contudo, mais investigação.

Os resultados do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 sugerem que, sejam quais forem os factores que contribuíram para as melhorias em transparência na região entre 2012 e 2015, não foram suficientes para manter esses ganhos em 2017. Os países na África Subsariana que aumentaram o respectivo resultado do Índice do Orçamento Aberto em mais de cinco pontos entre 2012 e 2015 desceram mais em média entre 2015 e 2017 do que os países que não tiveram melhorias substanciais entre 2012 e 2015.

A nossa avaliação indica que a queda em transparência orçamental na África Subsariana não pode ser atribuída a qualquer fenómeno único nem a esforços sistemáticos de retenção das informações. Embora a regressão observada possa ser revertida na próxima ronda do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, o caso da África Subsariana destaca a importância de institucionalizar os ganhos ao longo do tempo. Outra investigação por parte da IBP sugere que as melhorias de transparência poderão requerer que os países vão além das respostas convencionais, incluindo leis de finanças públicas ou desenvolvimento de capacidades, e que possa ser necessária procura interna de informações orçamentais mais consistente que complementem essas abordagens mais convencionais.[A]

A. *Vide* de Renzio, Hiller, and Hasan, "Taking Stock of the Volatility of Budget Transparency."

vários partes interessadas no acompanhamento das reformas prometidas.[28]

Fiji: Resultado crescente, mas sinais mistos de transparência. As Fiji representam um caso complexo de práticas de transparência cambiante, onde um aumento do resultado geral do Índice do Orçamento Aberto está em conflito com a descida de transparência e fiscalização em áreas específicas. Desde que começaram a participar no Inquérito sobre o Orçamento Aberto em 2008, as Fiji fizeram progressos no resultado geral do Índice do Orçamento Aberto, embora o seu historial de publicação dos principais documentos orçamentais tenha sido irregular. Em 2016, as Fiji publicaram a proposta de orçamento do executivo pela primeira vez. A publicação deste principal documento orçamental explica largamente o aumento do resultado das Fiji no Índice do Orçamento Aberto de 15, em 2015, para 41 em 2017.

O governo indicou que publicar a proposta de orçamento do executivo faz parte do seu compromisso para com a transparência e a acessibilidade da informação orçamental. Também publica documentos adicionais de apoio à proposta de orçamento do executivo sobre programas novos e contínuos no site do ministério. O ministério recebeu o apoio do Centro de Auxílio Técnico e Financeiro do Pacífico do FMI na produção desses documentos actualizados. Após o encerramento do período de recolha de dados para a ronda mais recente do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, o governo das Fiji também tomou a medida positiva de publicar o relatório de auditoria online, incluindo três relatórios de anos anteriores.

Contudo, a abordagem do governo à transparência e à boa gestão financeira pública parece ser inconsistente. Embora tenha divulgado recentemente a proposta de orçamento do executivo em 2016, durante o mesmo período as Fiji não publicaram nem sequer produziram o relatório de fim de ano e a declaração pré-orçamental, ambos produzidos e disponibilizados ao público anteriormente.

Os ganhos em transparência também só foram parcialmente contrabalançados pela fiscalização reduzida do órgão legislativo. Ao abrigo da Ordem Permanente 51 no Parlamento, adoptada em Dezembro de 2014, o órgão legislativo apresentou, debateu e promulgou leis de despesa no mesmo dia, reduzindo drasticamente a revisão legislativa do orçamento. Os debates sobre a proposta de orçamento anual também foram encurtados. Embora o Parlamento tivesse anteriormente duas semanas para debater o projecto de orçamento, o prazo foi agora reduzido para uma semana.

Embora a recente publicação do relatório de auditoria das Fiji tenha sido um avanço importante em matéria de transparência, o presidente da oposição do Comité de Contas Públicas que levou a esta mudança foi destituído da sua função de liderança através de votação e o governo mudou as regras parlamentares por forma a permitir que um membro do partido governante presidisse o comité. Além disso, o governo impôs restrições à sociedade civil, tal como a proibição de as organizações que recebem financiamento de doadores organizarem reuniões ou realizarem sensibilização ou debates públicos em época de eleições. Esta decisão mostra que muito embora o resultado de transparência das Fiji possa ter aumentado devido à publicação da proposta de orçamento do executivo, o compromisso do governo em reforçar a transparência e a prestação de contas continua a ser fraco.

Resumo

- A transparência orçamental não melhorou entre 2015 e 2017, descendo modestamente. A queda foi mais pronunciada na África Subsariana, mas também afectou outras regiões em menor medida. Embora parte desta queda tenha sido provocada pela alteração na forma como a disponibilidade pública é definida, houve também uma queda genuína na disponibilidade pública das informações orçamentais.
- A queda na transparência deveu-se à não divulgação de documentos ao público. A gama geral de informações fornecida nesses documentos realmente publicados aumentou marginalmente entre 2015 e 2017.
- De um modo geral, a queda na transparência orçamental em 2017 não eliminou os ganhos de rondas anteriores do inquérito, por isso está disponível mais informação orçamental ao público agora do que há uma década. Tal é particularmente verdade para os países que eram menos transparentes em rondas anteriores do inquérito.

28 Moustapha Doukoure e Aarti Shah, "Reflections on budget transparency in Francophone Africa," CABRI, 2 de Agosto de 2016, http://www.cabri-sbo.org/en/blog/2016/reflections-on-budget-transparency-in-francophone-africa.

4

Avaliação das Instituições de Fiscalização

Este capítulo examina o papel das instituições de fiscalização no processo orçamental. Focamo-nos nos órgãos legislativos, nas instituições supremas de auditoria (ISA) e, pela primeira vez, nas Instituições Fiscais Independentes (IFI).

As instituições de fiscalização são centrais a um governo democrático eficaz e à gestão financeira pública. Oferecem prestação de contas "horizontal", que se distingue da relação de prestação de contas "vertical" que existe entre cidadãos e governo, discutida no próximo capítulo. Contudo, prestação de contas horizontal e vertical não devem ser vistas simplesmente como verificações paralelas ao governo, mas sim como mecanismos inter-relacionados.

Sem órgãos legislativos e auditores eficientes, a influência do cidadão sobre a política e a implementação orçamental é restrita. Nem os cidadãos mais activos conseguem substituir órgãos de fiscalização dedicados que tenham o mandato e os recursos para verificar o ramo executivo. Estas instituições garantem igualmente que o governo divulga informações e, em determinados casos, como as IFI, também ajudam a analisar essa informação. Os seus esforços permitem aos cidadãos desempenhar o seu próprio papel de forma efectiva. Ao mesmo tempo, sem cidadãos activos, as instituições de fiscalização ficam enfraquecidas. OS cidadãos activos partilham informações com os auditores e os legisladores sobre áreas onde o governo não está a alcançar os objectivos. As opiniões destes cidadãos deve também ajudar os órgãos de fiscalização a focar-se nas áreas em que têm mais impacto.

Para esta ronda do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, fizemos uma revisão às perguntas sobre as instituições de fiscalização; modificámos algumas delas e adicionámos outras por forma a focar os principais contributos de um acompanhamento eficaz. As nossas medidas revistas destacam o papel das comissões legislativas no processo orçamental e os poderes reais dos órgãos legislativos e das instituições supremas de auditoria. Adicionámos ainda uma secção sobre as IFI, instituições independentes e apartidárias, normalmente ligadas ao executivo ou ao órgão legislativo, que fazem as previsões fiscais e estimam o custo de políticas. Esta adição foi feita para reconhecer a emergência recente destes intervenientes importantes no sistema orçamental e investigar a forma como operam. As nossas perguntas sobre as IFI baseiam-se em parte nos princípios da OCDE adoptados em Fevereiro de 2014 e no trabalho do FMI.[29] Outras perguntas nesta parte do inquérito são inspiradas nos princípios do FMI e da INTOSAI. As nossas alterações às perguntas significam que a avaliação da fiscalização de 2017 não é directamente comparável à avaliação de 2015.

De um modo geral, concluímos que apenas 28% dos órgãos legislativos têm resultados que indicam práticas adequadas de fiscalização, enquanto dois terços das ISA têm práticas adequadas. Os órgãos legislativos praticam uma fiscalização mais adequada durante a formulação e aprovação do orçamento do que durante a implementação. Embora existam agora IFI em 28 países, apenas 18 delas são independentes e têm recursos suficientes para executar as suas funções. Embora não possamos oferecer uma avaliação abrangente de todos os tipos de instituições de fiscalização, acreditamos que os resultados do inquérito fornecem um sentido razoável sobre se os sistemas orçamentais do país incluem pesos e contrapesos eficazes que oferecem integridade e prestação de contas na utilização de recursos públicos.

Fiscalização Legislativa

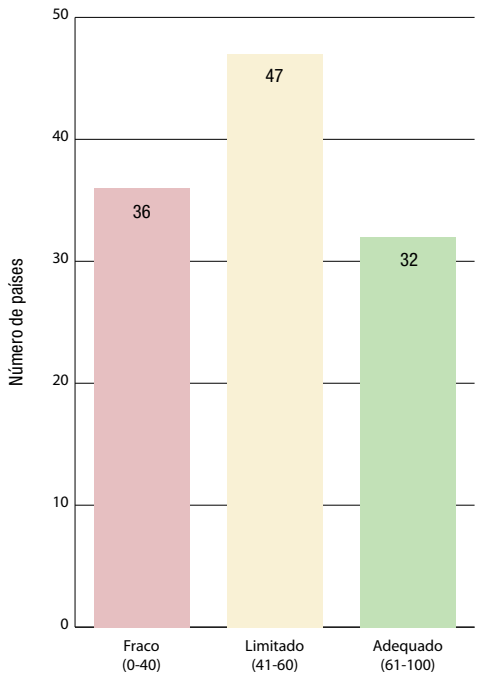
Os órgãos legislativos podem desempenhar um papel nas quatro fases do processo orçamental. Podem ajudar a definir os principais contornos do orçamento e a definir prioridades e podem acompanhar a implementação do orçamento e a rever relatórios de auditoria.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 revela que apenas 32 órgãos legislativos nacionais (28%) dos 115 inquiridos têm práticas adequadas de fiscalização. Uma pluralidade de 47 países (41%) apenas tem fiscalização legislativa limitada, enquanto 36 países (31%) têm uma fiscalização legislativa fraca.

Formulação e aprovação. Fizemos uma pergunta quanto ao papel do órgão legislativo na formulação orçamental em 2017. Queríamos saber se os órgãos legislativos debatem as políticas

29 Para uma discussão mais vasta sobre estes princípios e as IFI na OCDE, *vide* Lisa von Trapp, Ian Lienert, e Joachim Wehner, "Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies," OECD Journal on Budgeting 15, n.º 2 (22 de Março de 2016): 9-24. *Vide* também "The Functions and Impact of Fiscal Councils," *Policy Paper* (Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 16 de Julho de 2013), https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf.

Figura 4.1: Países agrupados por resultado de fiscalização legislativa de 2017



orçamentais antes de apresentarem o orçamento. Tal debate pode ajudar a garantir que há um maior escrutínio público das escolhas estratégicas mais vastas no orçamento, em vez de discussões agrupadas das prioridades juntamente com a discussão de questões pormenorizadas de atribuição na fase de aprovação do orçamento.

Existem actualmente 29 países em que o órgão legislativo (no seu total ou por comissão) debate e aprova as principais recomendações políticas antes de apresentar o orçamento. Constituem um conjunto de países de diferentes regiões do mundo, como o Brasil, Canadá, Quénia, Nepal, Rússia, África do Sul e Espanha. Noutros países, o órgão legislativo ou debate, mas não aprova quaisquer recomendações, ou nem sequer debate tais políticas antes da apresentação do orçamento.

Para avaliar os orçamentos correctamente, os órgãos legislativos devem desenvolver competências técnicas ao longo do tempo. Frequentemente, essas competências são conferidas numa comissão orçamental ou financeira. Embora a maioria dos países tenha uma comissão destas, só em 30 países é que esta comissão tem pelo menos um mês para analisar o orçamento e produzir um registo publicamente disponível das suas recomendações. Em 54 países, uma comissão analisa o orçamento, mas não há qualquer registo publicamente disponível de quaisquer recomendações produzidas pela comissão.

Embora uma comissão especializada no orçamento deva examinar o orçamento geral, é igualmente importante que as comissões com competências no sector analisem os orçamentos do respectivo sector. Essas análises por sector ocorrem em 72 países, mas em 44 as comissões não emitem quaisquer recomendações publicamente disponíveis antes da adopção do orçamento.

As melhores práticas internacionais sugerem que os órgãos legislativos devam ter, pelo menos, três meses para analisar a proposta orçamental antes de iniciar o novo ano orçamental. Esta norma apenas é cumprida em 40 países (pouco mais de um terço do total), enquanto em 33 países, o órgão legislativo tem entre dois a três meses para analisar o orçamento. Em 21 países, o órgão legislativo tem menos de um mês para analisar o orçamento ou nem sequer recebe o orçamento previamente.

Os orçamentos deveriam também ser adoptados muito antes do ano orçamental para que os órgãos e os cidadãos pudessem preparar a sua implementação. Mas dos 73 países em que o órgão legislativo recebe o orçamento mais de dois meses antes do ano orçamental, em apenas 30 deles é que o órgão legislativo aprova o orçamento mais de um mês antes do início do ano orçamental.

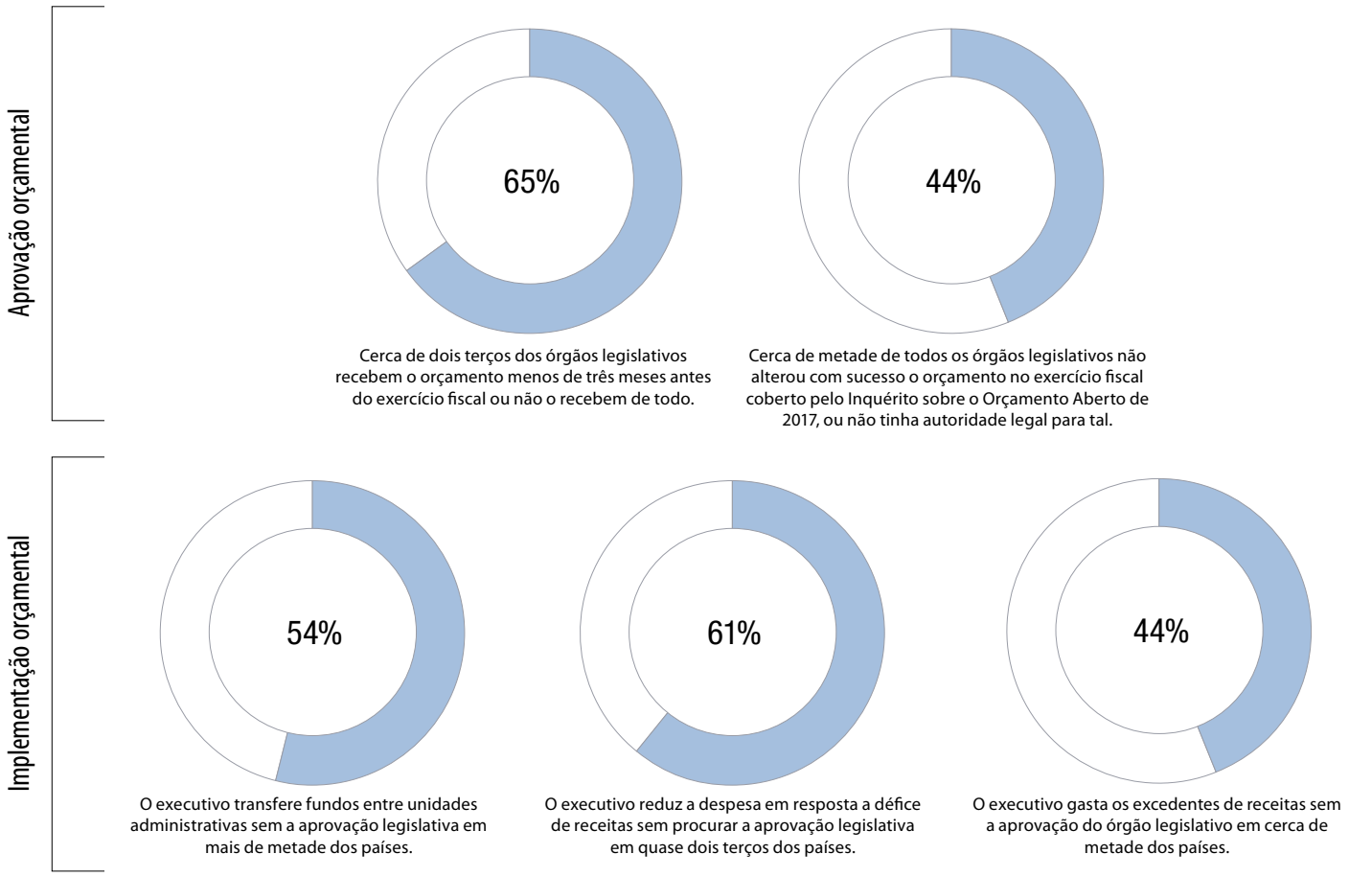
Caixa 4.1: Com que frequência é que os órgãos legislativos alteram os orçamentos?

O poder do órgão legislativo para alterar orçamentos antes de serem implementados pode ser uma verificação importante do poder executivo que garanta que o orçamento aprovado reflecte um vasto consenso. Em 2017, havia apenas 12 países em que o órgão legislativo não tinha quaisquer poderes de alteração. A maioria destes países têm transparência baixa também, mas a lista inclui igualmente o Canadá e a Geórgia, que têm resultados alta de transparência, bem como o Afeganistão e as Fiji, que têm resultados moderados de transparência.

Na maioria dos países em que os órgãos legislativos podem alterar o orçamento, ainda enfrentam restrições aos respectivos poderes: o órgão legislativo poderá não ser capaz de alterar a balança fiscal nem de alterar o total do envelope de recursos. Em Madagáscar e na Costa do Marfim, por exemplo, o órgão legislativo pode propor alterações ao orçamento que aumentem a despesa ou reduzam a receita apenas se essas propostas forem acompanhadas de aumentos equivalentes na receita ou reduções na despesa. Algumas destas diferenças institucionais reflectem diferenças em sistemas políticos: os sistemas parlamentares, por exemplo, têm oferecido aos órgãos legislativos, de uma forma tradicional, menos funções na formulação orçamental do que os sistemas presidenciais.

Embora 9 em 10 países inquiridos concedam ao órgão legislativo algum poder na legislação para alterarem o orçamento, em apenas 6 em 10 países é que os órgãos legislativos recorrem aos seus poderes de alteração para modificar o orçamento proposto pelo executivo. Cerca de 4 em 10 países com pelo menos alguma autoridade legal para alterar o orçamento não o fez no ano inquirido.

Figura 4.2: Desafios à fiscalização legislativa durante a aprovação e implementação orçamental (percentagem de 115 países inquiridos)



Existem 14 países em que o órgão legislativo recebe o orçamento mais de um mês antes do início do ano orçamental, mas só o aprova depois do início do ano orçamental.

Quando olhamos para a aprovação orçamental, uma das questões críticas é se os órgãos legislativos têm o poder legal para alterar o orçamento e, em caso afirmativo, se recorrem a esse poder. A caixa 4.1 olha para esta questão.

Implementação. É imperativo que os órgãos legislativos façam fiscalização de alterações ao orçamento promulgado que ocorre durante a implementação do orçamento. Embora seja frequentemente concedida ao executivo alguma flexibilidade na implementação do orçamento promulgado para que possa gerir efectivamente as agências, grandes alterações requerem normalmente a aprovação legislativa. Em alguns países, os órgãos legislativos têm que autorizar essas alterações ao orçamento promulgado antes de ocorrerem, enquanto noutros, esta autorização é dada apenas após as alterações terem sido efectuadas. Quando o órgão legislativo não aprova as alterações ou apenas as aprova após o facto, o processo orçamental pode ficar enfraquecido, particularmente se permitir que a fiscalização feita antes do processo seja prejudicada durante a implementação.

O executivo procura a aprovação legislativa antes de transferir fundos entre diferentes unidades administrativas em menos de metade dos países inquiridos (53 de 115). Em 18 países, a legislação requer a aprovação legislativa antes dessas alterações serem realizadas ao orçamento, mas na prática os governos fazem essas alterações antes de obterem a aprovação.

Outra função crítica desempenhada pelo órgão legislativo é a análise dos relatórios de auditoria. As conclusões da auditoria devem ser apresentadas ao órgão legislativo para análise e acompanhamento e este deve depois garantir que o executivo implementa de facto quaisquer recomendações feitas. Isto deve também ser feito dentro dos prazos, idealmente no prazo de três meses após a recepção do relatório de auditoria, de modo a ter impacto na implementação e formulação orçamentais correntes do próximo orçamento.

Durante o período de investigação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, os legisladores em apenas 22 países produziram relatórios sobre conclusões de auditoria no prazo de seis meses. Em 41 países, o órgão legislativo não examinou de todo as conclusões da auditoria. Nestes casos, é extremamente improvável que as conclusões de auditoria tenham um impacto nas práticas governamentais.

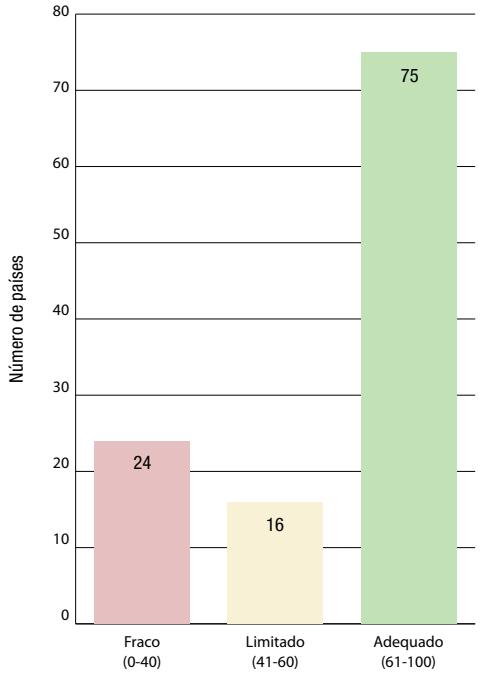
Comparar formulação/aprovação e implementação/auditoria. O resultado médio geral dos órgãos legislativos para a formulação e aprovação é de 53. Quanto às perguntas relacionadas com a implementação e auditoria, o resultado médio é de 42. Embora nenhum resultado seja considerado adequado pelo Inquérito sobre o Orçamento Aberto, os órgãos legislativos exercem mais fiscalização antes do processo orçamental do que durante a implementação. Tal sugere que os executivos estão de certa forma mais restritos ao procurar aprovar o orçamento original, mas têm de certa forma mais liberdade durante o ano para fazerem alterações a esse orçamento apenas com uma análise legislativa limitada. Tal pode levar a despesas que não estejam em conformidade com as prioridades iniciais acordadas no orçamento aprovado e, geralmente, abre a porta para a má gestão de fundos públicos por parte do executivo. O facto de muitos órgãos legislativos atrasarem a análise dos relatórios de auditoria, ou de não os analisarem de todo, enfraquece ainda mais a fiscalização da despesa do executivo.

Instituições Supremas de Auditoria

A quarta fase do processo orçamental é a fase de auditoria. As instituições supremas de auditoria podem avaliar se os fundos são utilizados em conformidade com a legislação e se existiram falhas no cumprimento dos procedimentos financeiros do governo. Muitos auditores executam igualmente auditorias financeiras e de desempenho adicionais para avaliar se o governo alcançou as suas metas e se a despesa pública foi eficaz.

As condições básicas para as ISA fornecerem uma fiscalização adequada estão implementadas na maioria dos países: 75 em 115 no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 (65%). As ISA continuam a ser fracas em 24 países, contudo, e têm competências limitadas nos restantes 16. À semelhança dos órgãos legislativos, não avaliamos a eficácia real da fiscalização das ISA; em vez disso, medimos as condições que permitem a fiscalização, tais como se são independentes da influência do governo e se têm financiamento suficiente para executar as respectivas responsabilidades.

Figura 4.3: Países agrupados por resultado de fiscalização da Instituição Suprema de Auditoria em 2017



O Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017 conclui que os chefes de 81 das 115 instituições supremas de auditoria inquiridas foram nomeados de uma forma que garantia a sua independência e 92 não podiam ser removidos apenas pelo ramo executivo. Em conjunto, estas conclusões sugerem um grau relativamente elevado de independência das instituições supremas de auditoria a nível global.

Apesar desta independência, contudo, as ISA ainda cometem falhas no desempenho das suas funções no sistema de prestação de contas. Em alguns países, faltam às instituições supremas de auditoria orçamentos adequados para executarem o seu trabalho; os analistas suscitaram preocupações em 37% dos países inquiridos em 2017. Em 38 países, não foram publicados quaisquer relatórios de auditoria; em 41 países, conforme vimos acima, o órgão legislativo não analisa conclusões de auditoria.

As ISA são geralmente menos capazes em países menos transparentes. O resultado médio de transparência para os países em que o executivo pode remover o auditor é de 25; nos países onde tal não é possível, o resultado médio é de 46. A falta de transparência combinada com uma falta de independência e fiscalização da instituição suprema de auditoria pode criar situações particularmente preocupantes de uma perspectiva da prestação de contas.

Instituições Fiscais Independentes

As IFI são um fenómeno crescente nas finanças públicas. Têm existido num pequeno conjunto de países (como a Áustria, a Bélgica e os Estados Unidos da América) durante décadas, mas muitos outros países criaram estes órgãos na última década. Estas agências são geralmente consideradas parte do ramo executivo ou do órgão legislativo, mas são apartidárias, e a sua independência é garantida pela legislação. Um motivo para o número crescente dessas instituições é a necessidade de recuperar a credibilidade nas finanças do governo e melhorar a confiança dos cidadãos nos números dos governos. Como tal, as IFI constituem outra ferramenta que poderá ajudar a construir novas pontes entre os cidadãos e o estado.

Na prática, as IFI assumem geralmente uma de duas formas: gabinetes orçamentais parlamentares ou conselhos fiscais. Exemplos do lado legislativo incluem o Gabinete Orçamental Parlamentar no Quénia, o Centro de Estudos Financeiros Públicos no México, o Gabinete Orçamental da Assembleia Nacional na Coreia do Sul e o Gabinete Orçamental do Congresso nos Estados Unidos. Do lado executivo, exemplos incluem o Conselho Fiscal do Peru, o Conselho de Política Fiscal sueco e o Gabinete do Reino Unido para a Prestação de Contas Orçamental. As IFI são principalmente responsáveis por informar a tomada de decisões orçamental preparando previsões económicas, ou avaliando as previsões preparadas pelo executivo, e estimando os custos de propostas políticas. Algumas também acompanham a conformidade das regras fiscais, enquanto outras (como as do Quénia ou Estados Unidos) fornecem apoio directo aos legisladores na análise orçamental.

Ao longo de 2016, 18 países tinham IFI independentes e com recursos adequados, enquanto 87 países nem sequer tinham IFI. Os restantes 10 países têm IFI que ou não são independentes juridicamente ou não têm recursos adequados ou ambos. As IFI são desproporcionadamente encontradas em países com transparência elevada, embora a Coreia do Sul, a Colômbia, a Sérvia e a Eslováquia, que são todos países com transparência limitada, têm também IFI independentes e com recursos adequados.

Onze dessas IFI estão envolvidas em cada uma das principais funções que avaliamos: publicam as suas próprias previsões macroeconómicas e previsões fiscais e estimam os custos de pelo menos algumas das propostas políticas. As outras fazem algumas, mas não todas, destas coisas. Apenas na África do Sul, Coreia do Sul e Estados Unidos é que produzem estimativas de custos de todas as novas propostas políticas e essas três IFI são baseadas no órgão legislativo. Existem 12 IFI que não estimam os custos de quaisquer propostas.

Resumo

- Os órgãos legislativos são capazes de fornecer fiscalização limitada no processo orçamental, com ligeiramente mais influência nas fases de formulação e aprovação orçamental do que durante as fases de implementação orçamental e auditoria. Os órgãos legislativos alteram o orçamento em mais de metade dos países inquiridos, mas numa maioria de países, o executivo consegue alterar o orçamento durante a implementação sem aprovação legislativa.
- As condições básicas para que as instituições supremas de auditoria forneçam fiscalização estão implementadas numa maioria de países, mas muitas instituições supremas de auditoria ainda têm falta de capacidade e financiamento para realizarem os seus mandatos e, em muitos países, o órgão legislativo não analisa as conclusões de auditoria.

5

Os mecanismos de participação podem ser mais inclusivos e melhor estruturados

No início deste relatório, explicámos porque é que a diminuição da confiança no governo, nomeadamente num governo democrático, sugere que há uma necessidade de actualizar a forma como o governo e os cidadãos interagem. Como é que produzimos e implementamos políticas que estão melhor alinhadas com as preferências do cidadão do que as que emergem quando dependemos exclusivamente do mecanismo de prestação de contas das eleições? Acreditamos que a promoção de participação pública significativa no processo orçamental seja uma forma de construir pontes entre os cidadãos activos e os respectivos governos.

Quando os cidadãos não têm uma forma de utilizar as informações orçamentais para participar no processo de tomada de decisões, a importância da transparência desaparece. Além disso, transparência sem participação pode levar a frustração: os problemas podem ser mais fáceis de identificar, mas as soluções continuam fora do alcance. E transparência sem oportunidades para as pessoas participarem, particularmente grupos marginalizados ou vulneráveis, poderá beneficiar elites em vez de abordar desigualdades sociais.

Com isto em mente e reflectindo num consenso internacional emergente sobre o que é a participação apropriada, a IBP fez uma nova concepção significativa dos indicadores de participação utilizados nas rondas anteriores do inquérito para as fundamentar nas normas internacionais. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 incorpora estas perguntas actualizadas e é, por conseguinte, o primeiro inquérito internacional a utilizar normas globais para avaliar a participação formal no processo orçamental a nível nacional. Contudo, as alterações às perguntas sobre participação significam que a avaliação da participação de 2017 não é directamente comparável à avaliação de 2015 (vide caixa 5.7).

A nossa nova abordagem destaca a importância de os governos darem oportunidades de participação ao longo das quatro fases do ciclo orçamental, de fornecerem informações previamente, de garantirem o envolvimento abrangente entre governo e cidadãos e de aproveitarem as opiniões dos cidadãos quando derem o seu contributo. Vemos também esforços que sejam inclusivos e incorporem grupos vulneráveis. O inquérito avalia oportunidades formais de participação directa no processo envolvendo entidades do ramo executivo, legisladores e auditores. Não avaliamos a participação informal através de lobbies ou meios de comunicação nem outros esforços menos estruturados para influenciar os decisores políticos.

As nossas conclusões mostram que os países oferecem actualmente poucas oportunidades de participação pública na realização do orçamento. O resultado médio geral é de apenas 12 em 100 e nenhum país oferece oportunidades de participação que sejam consideradas adequadas (resultados de 61 ou acima). Dos 115 países incluídos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, 111 fornecem poucas ou nenhumas oportunidades para o público participar (menos de 41) e a maioria desses países tem um resultado com um único dígito. Este fraco resultado reflecte o facto de, embora o compromisso global para com a participação se tenha tornado cada vez mais firme de forma abstracta, a prática governamental não ter acompanhado esse consenso.

Tabela 5.1: Oportunidades de participação pública no processo orçamental

Avaliação da Participação – Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017	Número de países inquiridos
Poucas ou nenhumas oportunidades resultado: 0-40)	111
Oportunidades limitadas (resultado: 41-60)	4
Oportunidades adequadas (resultado: 61-100)	0

Há vislumbres de esperança, contudo. A vasta maioria dos países deu o primeiro passo para ouvir os cidadãos nas deliberações orçamentais. Embora muitos dos mecanismos utilizados pelos países que avaliamos sejam fracos, existem casos de inovação. A maioria dos países reconhece formalmente a necessidade de os cidadãos darem a opinião sobre os orçamentos. Podem e devem basear-se nestas fundações, aprendendo das experiências dos respectivos pares.

Este capítulo começa com uma breve discussão sobre a forma como a participação orçamental faz parte da reformulação global da democracia representativa discutida no Capítulo 1. Depois passa para a forma como as instituições internacionais e a IBP tentaram definir o que implica tal participação. Vamos discutir com pormenor os vastos mecanismos de participação

encontrados em todo o mundo e reflectir como são bem estruturados e inclusivos.

Participação e Democracia

A falta de oportunidades para os cidadãos participarem no processo orçamental faz parte da concepção histórica da democracia representativa. Os primeiros arquitectos da democracia moderna, como os revolucionários do século XVIII nos Estados Unidos e em França, pretendiam especificamente que as eleições produzissem uma "aristocracia natural", uma elite governante que fosse diferente do eleitorado. Esses representantes seriam socialmente superiores e livres de votar conforme quisessem.

Estes apoiantes iniciais da democracia representativa assumiram que a "filtragem" das eleições produziria liderança que poderia ser de confiança para a tomada de decisões em nome da política. Mas isto não resolveu as tensões básicas sobre o que a representação e a participação na governação significam numa democracia moderna. Por exemplo, se os interesses de entidades eleitas se desviassem dos do votante e se esses interesses, em vez de um interesse comum, orientassem um comportamento político, será que os interesses da elite poderiam triunfar sobre o bem comum? O que acontece quando o público deseja dar a sua opinião sobre políticas específicas em vez de delegar o julgamento a representantes?

Vários académicos do século XX argumentaram que a democracia eleitoral e os imperativos da mobilização social dentro das sociedades democráticas levam inevitavelmente a representantes com um estatuto social diferente e interesses distintos daqueles que representam.[30] Tal é consistente com a percepção contemporânea de que muitas entidades eleitas servem interesses da elite, um sentimento que poderá alimentar movimentos de contestação que podem moldar profundamente as políticas, conforme mencionado na introdução deste relatório.

Hoje em dia, os cidadãos são cépticos em relação ao facto de que as eleições produzam líderes que persigam sempre os interesses públicos. Muitos cidadãos pretendem intervir frequentemente nas decisões políticas, não apenas em tempo de eleições. O tipo de democracia representativa preconizado pelos primeiros teóricos já não é visto como sendo adequado para garantir que as opiniões dos cidadãos sejam respeitadas. Existe uma necessidade de superar a lacuna entre cidadãos e os respectivos representantes e garantir que as vozes de todos os cidadãos sejam incluídas nas decisões políticas contínuas. Tal ponte sustentaria a democracia abrindo-a e melhorando-a, baseando-se nos pontos fortes e corrigindo os pontos fracos da democracia representativa moderna.

Princípios emergentes sobre participação na orçamentação[31]

Como a ideia de que o público deve participar no governo de formas que vão além do voto foi generalizada, esta perspectiva gerou um debate sobre a forma como definir o que constitui participação significativa. Nos últimos anos, tem sido feito um progresso significativo na criação dessa definição, incluindo quando se trata da participação no processo orçamental.

Em Dezembro de 2012, a Assembleia-Geral das Nações Unidas adoptou um conjunto de princípios de alto nível sobre transparência fiscal, participação e prestação de contas propostos pela Global Initiative for Fiscal Transparency. A GIFT é uma rede global que facilita o diálogo entre a sociedade civil, o governo, o sector privado e outros no sentido de reforçar a transparência fiscal. É administrada por sete principais supervisores: representantes do Brasil, México, Filipinas, o Banco Mundial, o FMI, a IBP e a Federação Internacional de Contabilistas. Os princípios da GIFT sobre participação pública nas finanças públicas, divulgados em 2016, tornaram-se a base das análises feitas à secção da participação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017. Em resultado, as perguntas sobre participação que utilizamos este ano são agora fundamentadas

Caixa 5.1: De que forma é que os Princípios de Participação Pública da GIFT estão ligados às perguntas sobre participação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017?

Princípios da GIFT de Participação Pública na Política Fiscal *	**Perguntas do IOA de 2017**
Inclusão	126, 129: Os executivos tomam medidas concretas para incluir grupos vulneráveis e sub-representados. 125, 128, 135: Mecanismos nas fases de formulação e aprovação do orçamento mostram provas de inclusão.
Prontidão	125: Os mecanismos no momento da formulação garantem a participação prévia antes das principais decisões serem tomadas.
Abertura	127, 130, 137: Garantir um âmbito alargado de discussão sobre todas as principais questões orçamentais, não apenas algumas. 131: As finalidades e o âmbito de participação são claramente fornecidos com antecedência.
Sustentabilidade	132, 133, 138, 141: Os executivos, os órgãos legislativos e as instituições supremas de auditoria dão feedback sobre as opiniões recebidas do público, encorajando mais envolvimento.

** Existem 10 princípios de participação pública acordados pela GIFT em 2016 e ligeiramente modificados em 2017. Esta caixa apresenta alguns desses princípios e as perguntas do Inquérito sobre o Orçamento Aberto associadas a cada um deles. Para ver uma lista completa dos princípios GIFT, vá ao site da GIFT em http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/.*

30 Robert Michels, Political Parties: *A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy,* trans. Eden e Cedar Paul (Nova Iorque: Hearst's International Library Co., 1915); Bernard Manin, The *Principles of Representative Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

31 Este capítulo contém vários estudos de casos sobre mecanismos de participação em diferentes países originalmente redigidos por Brian Wampler.

pelas normas internacionais, tal como tem sido sempre verdadeiro na secção de transparência do inquérito (*vide* Caixa 5.1).

Resultados Gerais de Participação

Os resultados médios globais de participação são baixos. O resultado médio geral da nossa avaliação de participação em 2017 é de 12. Não existem países com um resultado acima de 60. Apenas quatro países no nosso inquérito oferecem oportunidades moderadas de participação pública, o que significa um resultado entre 41 e 60: Austrália, Nova Zelândia, Filipinas e Reino Unido. Os restantes 111 países têm um resultado inferior a 41.

Os países com melhor resultado na participação estão entre os países mais transparentes no nosso inquérito. Não existem países com transparência baixa e resultados de participação moderada.

Tabela 5.2: Resultados médios de participação de país por categoria de transparência do Índice do Orçamento Aberto

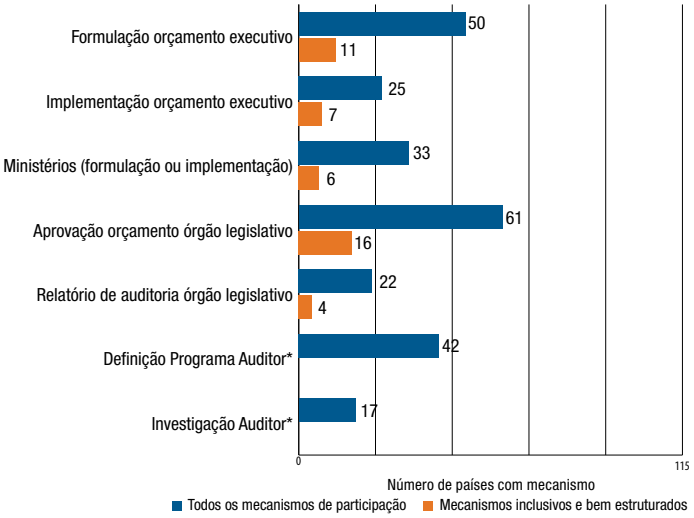
Categoria de Transparência do Índice do Orçamento Aberto	Resultado Médio de Participação (em 100)
Baixa (resultado do IOA 0-40)	5
Limitada (resultado do IOA 41-60)	13
Suficiente (resultado do IOA 61-100)	24

Mecanismos de participação: Será que são comuns? Que forma assumem?

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 é o primeiro grande inquérito entre nações a aplicar os princípios GIFT ao avaliar os mecanismos de participação formal em fases do processo orçamental. Considerámos sete tipos de mecanismos de participação, a começar pelos mecanismos do ramo executivo que envolvem o público durante a formulação e a execução orçamental. Avaliámos mecanismos legislativos que envolvem o público durante a aprovação e a fiscalização orçamental (quando é considerado o relatório de auditoria). Por fim, vimos a participação no próprio processo de auditoria, incluindo a determinação do que auditar e a implementação real da auditoria. Examinámos a existência desses mecanismos e, na maioria dos casos, a sua inclusão.

A Figura 5.1 resume o número de países com cada tipo de mecanismo implementado. Mais países têm oportunidades de participação pública através do ramo executivo durante a formulação do orçamento e com o órgão legislativo durante a respetiva aprovação. Embora poucos países tenham múltiplos mecanismos de participação, a maioria dos países (94 em 115) tem pelo menos um desses mecanismos. Os países podem avançar expandindo e aprofundando as práticas existentes; a maioria dos países não precisa de desenvolver totalmente os seus mecanismos de participação de raiz.

Figura 5.1: Quão comuns são os sete mecanismos de participação avaliados no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017?



**Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 avalia se os mecanismos de auditoria existem, mas não se são inclusivos ou bem estruturados.*

A Figura 5.1 dá uma indicação da forma como os mecanismos utilizados pelo executivo e pelo órgão legislativo são inclusivos e bem estruturados. (O Inquérito sobre o Orçamento Aberto avalia se existem mecanismos de participação na auditoria, mas não se são inclusivos ou bem estruturados). Nestes casos, a participação está aberta a todos os membros do público. Estes números indicam que os mecanismos que existem em muitos países poderiam ser consideravelmente mais abertos e inclusivos.

Caixa 5.2: Caminho a percorrer: Incluindo as opiniões de grupos vulneráveis

Tentámos avaliar a inclusão em muitas das nossas perguntas, principalmente para consultas lideradas pelo executivo. Na Figura 5.1, vimos que a maioria dos mecanismos de participação não são bem estruturados nem inclusivos. Aqui vemos especificamente as perguntas que fizemos sobre esforços para alcançar populações vulneráveis e sub-representadas. A tabela abaixo indica que muito poucos países com mecanismos de participação do executivo envidam um esforço especial para alcançar grupos vulneráveis.

Mecanismo de Participação do Executivo	Número de países (em 115) com mecanismo	Número de países (em 115) que envidam esforços para alcançar grupos vulneráveis
Formulação	50	7
Implementação	25	1

Caixa 5.3: Filipinas: Acordos de Parceria Orçamental

Os Acordos de Parceria Orçamental (APO) foram iniciados em 2012 por forma a incluir directamente as organizações da sociedade civil (OSC) nas decisões orçamentais de forma transparente. Em 2016, o envolvimento aumentou incluindo 18 agências do governo nacional, nove empresas públicas e vários conselhos e comissões sectoriais.[A]

Os APO alteram o processo orçamental de várias formas. Ao abrigo dos acordos, as agências governamentais concordam fornecer informações mais transparentes relativamente à despesa. Realizam igualmente audiências públicas formais aos níveis nacional e regional para as quais convidam OSC para consultas e até OSC que não foram especificamente convidadas podem participar. Embora estas audiências não sejam completamente abertas, vale a pena observar que mais de 80% dos filipinos estão associados nas OSC.[B] As agências são depois obrigadas a enviar um relatório sobre as exigências das OSC resultantes dessas audiências ao Departamento do Orçamento e Gestão (DOG) e a responder às OSC e ao DOG.

Ao abrigo dos acordos, as OSC têm a autoridade formal para acompanharem programas à medida que são implementados e para se envolverem na fiscalização e avaliação de projectos concluídos. Com a implementação de um APO, as OSC conseguem ir além do trabalho de lobbying aos órgãos legislativos, executivos e burocracias, e isto diminui a probabilidade de partilhas ilegais ou não democráticas.

Encontramos o exemplo de um APO no sector da habitação. A National Housing Authority (NHA, uma agência de habitação governamental) celebrou um APO com uma OSC designada Partnership of Philippines Support Service Agencies (PHILSSA). Nos termos do BPA, a PHILSSA teve várias consultas, enviou uma avaliação resumida de programas passados da NHA e auxiliou com uma proposta orçamental para o ano seguinte. A proposta incluía uma lista consolidada de projectos propostos, incluindo programas de melhoramento das áreas degradadas, relocalização e reinstalação. A NHA tinha recebido apenas cerca de metade do orçamento. A NHA pediu depois ao DOG uma reconsideração com base nas recomendações das OSC e foram aprovados mais 24,9 milhões de dólares em afectações orçamentais para esse ano. Para propostas orçamentais subsequentes, a NHA conseguiu incorporar os projectos prioritários recomendados pela OSC. De acordo com um relatório recente que avalia os APO, o compromisso contínuo entre a NHA e uma OSC levou a uma maior confiança e compreensão de que são aliados a trabalhar para um objectivo comum e a defender reformas semelhantes.[C]

A. Citizens' Participation in the Budget Process: How the Government Empowered the Citizens to Engage the Budget Process," Departamento do Orçamento e Gestão, República das Filipinas, 2014.
B. Vide *Civil Society Index: A Philippine Assessment Report* (Quezon City, Filipinas: CODE-NGO e CIVICUS, Agosto de 2011).
C. O exemplo das Filipinas incluído no estudo de caso do APO foi retirado de um relatório designado Avaliação do Acordo de Parceria Orçamental (Resumo Executivo e Conclusões, Parte I e II). O estudo foi encomendado pelo Departamento do Orçamento e Gestão das Filipinas e concluído pela Rede Afiliada de prestação de contas Social na Ásia Oriental e pela Pacific Foundation, Inc em Junho de 2013.

Mecanismos do executivo. Os tipos de mecanismos de participação que os países usam em cada uma destas sete categorias variam consideravelmente. Duas das perguntas com os maiores resultados gerais na secção da participação são as que avaliam se o executivo tem mecanismos para consultar o público durante a formulação orçamental e considera o âmbito dos tópicos cobertos por tais mecanismos. Dos 50 países em que os executivos têm mecanismos de participação para consultar o público em torno da formulação orçamental, apenas 29 cobrem pelo menos metade dos principais tópicos que tais mecanismos devem cobrir, como a receita, a despesa social e a dívida.

Em determinadas partes da Europa de Leste e Ásia Central, a participação liderada pelo executivo na formulação do orçamento ocorre através de conselhos públicos em que os representantes do governo se sentam com representantes de várias organizações da sociedade civil, sindicatos e peritos. Como estes mecanismos são exclusivamente para quem pertence a determinadas associações, têm um resultado inferior na nossa avaliação do que os casos em que a participação é menos restrita. Os Acordos de Parceria Orçamental, uma abordagem relacionada mais centrada nas organizações da sociedade civil, têm sido implementados durante vários anos nas Filipinas e são descritos na Caixa 5.3.[32]

Em determinados casos em que os executivos criaram mecanismos de participação aberta na fase de formulação orçamental, apenas se pede ao público que envie opiniões por escrito ou apenas determinados membros do público poderão ser convidados a participar. Noutros casos, como o Malávi, as sessões são verdadeiramente abertas e há um envolvimento directo entre o governo e qualquer membro do público que pretenda assistir. Na Malásia, o executivo dá aos cidadãos duas semanas para enviarem sugestões para a proposta orçamental online. No Canadá, o governo recorre cada vez mais aos meios de comunicação social para expandir o âmbito de participação além das consultas tradicionais. O recurso do Brasil aos Conselhos de Gestão de Política Pública são outra abordagem única à participação no processo de formulação (e implementação) orçamental, conforme descrito na Caixa 5.4.[33]

Os países têm resultados mais fracos no envolvimento do executivo com o público durante a implementação do orçamento do que no envolvimento durante a formulação do orçamento. Apenas 25 países têm mecanismos de envolvimento público durante a implementação. Contudo, também existem abordagens inovadoras nesta área. Por exemplo, o Japão fornece uma oportunidade de os cidadãos comentarem a implementação orçamental relacionada com projectos específicos (mais de 5000 projectos em 2017). Estes comentários informam depois a própria avaliação interna e liderada por peritos do governo

32 Os Acordos de Parceria Orçamental nas Filipinas destacam-se pela sua abordagem inovadora de incorporar o público no processo orçamental nacional, mas os eventos recentes demonstraram a sua fragilidade e apontam a necessidade contínua de garantir que os ganhos em participação pública sejam sustentáveis.
33 Os Conselhos de Gestão de Política Pública o Brasil destacam-se pela sua abordagem inovadora de trazer o público ao processo orçamental nacional, mas os eventos recentes ameaçaram a sustentabilidade destes programas e apontam a necessidade contínua de garantir que os ganhos em participação pública não sejam revertidos.

Caixa 5.4: Brasil: Conselhos de Gestão de Política Pública

O Brasil é bem conhecido pelo seu modelo de orçamentação participativa, mas é de notar igualmente uma inovação menos celebrada conhecida por Conselho de Gestão de Política Pública (CGPP). Os CGPP operam a nível nacional, estatal e municipal e incorporam directamente cidadãos, representantes de sindicatos, entidades governamentais e prestadores de serviços num único órgão de elaboração de políticas num sector específico como a educação, a saúde e o ambiente. Normalmente, metade dos assentos do CGPP são para entidades eleitas, enquanto um quarto é atribuído a cidadãos eleitos em eleições por votação secreta. O restante quarto dos assentos é depois dividido entre representantes de sindicatos, prestadores de serviços e peritos em política (ou seja, urbanistas num conselho habitacional).

Os membros do conselho devem aprovar os orçamentos anuais no sector em que trabalham e também acompanhar a implementação do orçamento. Se o orçamento não for aprovado pelo CGPP, o governo federal tem o direito de reter as transferências financeiras para o ministério municipal, estatal ou federal. A autoridade formal dos conselhos em matéria de orçamentos ocorre durante a fase de proposta; executivos eleitos (presidentes da câmara, governadores ou o presidente) devem assegurar a aprovação do conselho antes de o orçamento ser enviado para o órgão legislativo. O órgão legislativo tem o direito formal de alterar esta atribuição orçamental, mas tal acção não é comum. Durante o exercício fiscal, os conselhos devem aprovar as alterações às rubricas orçamentais dentro da sua área política, e esta é uma autoridade orçamental que os conselhos detêm, mas o órgão legislativo não. Embora os membros do conselho não estejam directamente envolvidos na implementação do orçamento, exercem a fiscalização aprovando relatórios trimestrais e de fim de ano.

As reuniões do conselho são abertas ao público, portanto quaisquer cidadãos interessados podem assistir e falar, embora a maioria dos participantes sejam membros do conselho ou tenham um forte interesse numa arena política específica. Uma maior participação política entre cidadãos comuns é mais provável ocorrer em conferências políticas, que funcionam em paralelo com os conselhos. As conferências são normalmente realizadas duas vezes por ano, permitindo aos cidadãos assistir a uma conferência com a duração de um fim-de-semana onde há deliberação geral de objectivos políticos. Os participantes desenvolvem propostas políticas que são apresentadas a entidades governamentais, mas estas são consultivas, não vinculativas.

Existe uma grande variação entre os conselhos na qualidade de deliberação democrática, em parte relacionada com as diferenças entre arenas políticas. Por exemplo, os conselhos de política da saúde tendem a ser mais sólidos porque podem contar com a participação de mais números de movimentos sociais e de organizações baseadas na comunidade. Em contraste, os conselhos de auxílio social tendem a ser dominados por ONG profissionais que estão frequentemente envolvidas na prestação de serviços.

da execução do projecto. Enquanto isso, a Coreia do Sul mantém uma agência dedicada a receber relatórios de cidadãos sobre desperdícios e ineficácia do governo, descrita com mais pormenor na Caixa 5.5.

Caixa 5.5: Coreia do Sul: Site para comunicação de desperdícios orçamentais

O governo sul-coreano opera um Centro de Informação sobre Desperdícios que tem resultado em poupanças orçamentais na ordem dos $16 mil milhões nos últimos 16 anos. Qualquer cidadão pode recorrer ao site, visitar um dos 300 centros de informação ou ligar para uma central de atendimento que lhes permite registar as suas alegações de que os recursos do governo estão a ser utilizados de forma ineficaz ou ilegal.[A] Após o envio da alegação, o governo tem 30 dias para responder. Durante os 30 dias, os funcionários do Centro de Informação sobre Desperdícios investigam a queixa e emitem um relatório a quem fez a queixa.

O site e o processo alargado são concebidos para distinguir entre desperdícios e corrupção. A corrupção refere-se especificamente à má utilização de autoridade pública para ganho privado por parte das entidades públicas. Estas actividades são criminosas e não entram no âmbito da competência do centro de informação sobre desperdícios. O centro investiga apenas casos de desperdícios, que se referem à utilização ineficaz ou injusta de recursos públicos. Por exemplo, os recursos públicos devem ser empregues no serviço de comunidades necessitadas e não para beneficiar comunidades mais privilegiadas.

Quando os desperdícios são revelados, a pessoa que fez a reclamação é elegível para receber uma pequena compensação monetária (200.000 Wons coreanos, ou cerca de 175 dólares, em 2017). As compensações aumentam de valor em duas condições: se a queixa for seleccionada como caso de melhor prática, a compensação aumenta de 175 dólares para 2600; se a poupança orçamental for particularmente grande, a compensação pode ir até 50.000 dólares.[B]

A participação está formalmente aberta a todos os residentes, tanto cidadãos como não cidadãos. Na prática, contudo, os peritos profissionais e as pessoas com informação privilegiada sobre os programas públicos fazem uma utilização mais extensa do site do centro. Os relatórios são apresentados a cada nível de governo, desde o nacional ao local.

A. *Vide* "Budget Waste Reporting Center," e-*People*, Coreia do Sul, http://www.epeople.go.kr/jsp/user/bw/front/UBwIntroduction.jsp.
B. *Vide* "Budget Waste Reporting Center," e-*People*.

Infelizmente, o executivo dá pouco feedback com pormenores das opiniões que recebe do público ou explica que opiniões são incorporadas em acções. Quando existe um mecanismo de participação para a formulação orçamental, 44 em 50 países não fornecem qualquer feedback sobre as opiniões recebidas do público. Quando se trata da implementação, 21 dos 25 países com tais mecanismos não fornecem qualquer feedback.

Mecanismos legislativos. Outra área de desempenho relativamente forte na nossa avaliação da participação refere-se às audiências legislativas sobre a formulação do orçamento antes da aprovação. Ocorre algum tipo de audiência pública em mais de metade dos países inquiridos (61) e o âmbito dessas audiências é razoavelmente abrangente em cerca de metade desses

Caixa 5.6: Canadá: Audiências legislativas antes da aprovação orçamental na Casa dos Comuns

Na Casa dos Comuns canadiana, o Comité Permanente de Finanças (FINA) tem realizado consultas pré-orçamentais anuais desde 1994. O processo é concebido para fornecer aos membros do parlamento uma maior compreensão das condições sociais e económicas em mutação no Canadá.

As consultas consistem num processo de duas fases. Primeiro, pede-se que os cidadãos e as organizações canadianos enviem um relatório por escrito não superior a 2000 palavras. O comité FINA estabelece perguntas ou temas específicos e procura respostas dos cidadãos e organizações interessados. Na consulta pré-orçamental do FINA para o orçamento de 2017, as principais perguntas eram:

1. Que medidas federais ajudariam os Canadianos em geral – e grupos específicos como os desempregados, povos indígenas, pessoas com deficiência e idosos – a maximizar, da maneira que quisessem, os seus contributos para o crescimento económico do país?
2. Que acções federais auxiliariam as empresas do Canadá a cumprir os seus objectivos de expansão, inovação e prosperidade para, assim, contribuírem para o crescimento económico no país?
3. Que medidas federais poderiam garantir que as comunidades urbanas, rurais e remotas ao longo do Canadá permitam que os residentes façam o contributo que desejem para o crescimento económico do país e que as empresas contribuam para o crescimento?[A]

As testemunhas são escolhidas por entre os relatórios enviados e convidadas para as audiências públicas. O processo consultivo é aberto a todos os cidadãos interessados, mas favorece os que têm competências profissionais para escrever relatórios persuasivos. A vasta maioria dos que enviam relatórios são de ONG profissionais, sindicatos e lobbies. Assim, o processo canadiano permite a participação aberta, mas os principais grupos que aproveitam o processo são OSC bem organizadas. A maioria das audiências públicas realiza-se na capital nacional, mas o comité do FINA também realiza reuniões por todo o Canadá por forma a aumentar a probabilidade de frequência de mais interessados.

Não há garantias de que a Casa dos Comuns ou o executivo adoptem qualquer uma das medidas propostas. Contudo, a Casa dos Comuns emite um relatório com recomendações que inclui questões suscitadas durante essas audiências. Em 2016, por exemplo, 81 recomendações para o orçamento de 2017 estavam incluídas no relatório, incluindo recomendações para um maior financiamento que reduzisse a lacuna de competências do país em tecnologia da informação, com foco nas mulheres, e uma análise e reforma do sistema de previdência social infantil para as Primeiras Nações (povos indígenas). Mas o executivo não indica como ou se essas opiniões são utilizadas na preparação do orçamento.

A. Para mais pormenores sobre estas consultas, vide Comité Permanente de Finanças, Parlamento do Canadá, "Canadians Are Invited to Share Their Priorities for the 2017 Federal Budget," comunicado de imprensa, 3 de http://bit.ly/2DejfOT .
B. Vide relatório em http://bit.ly/2DrS7Pw

países (metade ou mais dos principais tópicos que deveriam ser discutidos em tais audiências são cobertos). Ainda assim, isto significa que a maioria países não realiza audiências legislativas abrangentes. Só em 16 países é que todos os membros do público (em oposição a grupos ou indivíduos convidados) podem expressar-se sobre a formulação orçamental ou submeter questões através de outro mecanismo.

Na Libéria, o público pode assistir às audiências legislativas sobre o orçamento e enviar sugestões ao órgão legislativo por escrito durante as mesmas. O Benim também realiza audiências públicas abertas no órgão legislativo sobre o orçamento anual. A abordagem às audiências legislativas do Comité Permanente de Finanças do Canadá é descrita na Caixa 5.6.

O órgão legislativo dá feedback ao público sobre as opiniões que recebe deles? Não é muito frequente. Entre os 61 países onde existem audiências públicas, o órgão legislativo dá alguma forma de feedback ao público em apenas 11 casos.

O inquérito pergunta igualmente se o órgão legislativo realiza audiências públicas sobre os relatórios de auditoria. Existe alguma forma de audiência em apenas 22 dos 115 países e, na maioria desses países, o vasto público não é livre de enviar comentários.

Mecanismos do auditor. A participação na fase de auditoria é particularmente disseminada na América Latina, onde os cidadãos podem contribuir para as investigações de auditoria. Por exemplo, na Costa Rica os auditores inquirem por vezes os cidadãos sobre a sua experiência com serviços enquanto parte de uma auditoria de desempenho; algo semelhante ocorre periodicamente na Rússia. No Reino Unido, os cidadãos podem acompanhar as auditorias em curso online e enviar informações que tenham sobre essas auditorias em curso.

De um modo geral, existem 42 países com mecanismos implementados para os cidadãos darem opiniões sobre o programa de auditoria do auditor. Em 17 países, a ISA oferece ao público uma oportunidade para dar a opinião sobre as investigações que fazem parte da auditoria. Quando se trata do feedback, as ISA fornecem alguma forma de feedback ao público sobre as opiniões que receberam sobre o que auditar em 19 países.

Juntando tudo: O sistema de prestação de contas

A IBP e muitos outros observadores do processo orçamental acreditam fortemente que uma gestão financeira pública eficaz está enraizada num sistema de prestação de contas que envolva

Caixa 5.7: Medidas de participação mais sólidas em 2017 levam a resultados inferiores

Entre 2015 e 2017, incorporámos perguntas mais elaboradas sobre os mecanismos de participação utilizados em diferentes países. Este novo conjunto de perguntas está melhor alinhado com as normas internacionais e representa uma abordagem mais sólida para avaliar os mecanismos genuínos de participação.

Estas perguntas impõem normas mais exigentes aos governos do que a nossa avaliação anterior de várias formas. Primeiro, os resultados mais elevados em 2017 estão reservados para países que facilitam o envolvimento entre governo e cidadãos, em oposição a recolherem simplesmente a opinião dos cidadãos. Segundo, as normas de 2017 requerem que os governos alcancem um público vasto, em vez de seleccionarem grupos ou indivíduos específicos dos quais pretendem receber feedback. Há também uma atenção especial dada aos mecanismos por forma a incluírem grupos vulneráveis. Terceiro, o inquérito de 2017 também capta mais informações sobre o âmbito do que é coberto nestas consultas, para que os países que encorajam os cidadãos a discutir questões macroeconómicas, receita, dívida e outras questões importantes de finanças públicas tenham um resultado mais elevado do que aqueles em que as discussões são restringidas a um nível de política mais geral.

Contudo, quanto mais rigorosa foi a nossa abordagem nesta ronda, levou a resultados inferiores e acreditamos que é apropriado: estamos a dar um retrato mais exacto do nível verdadeiro de participação formal no orçamento conforme considerado pelas normas internacionais em evolução. Os países com determinadas formas de mecanismos de participação implementados que não implicam especificamente a participação orçamental têm resultados fracos nas nossas medidas. Isto está em sintonia com o nosso objectivo de avaliar apenas a participação que esteja directamente relacionada com o orçamento.

Embora acreditemos que melhorámos consideravelmente as nossas medidas de participação orçamental e que os resultados que daí advieram fornecem uma perspectiva genuína sobre o que os países estão a fazer para facilitar a participação pública no processo orçamental, não são perfeitas e não contam a história toda. Em particular, as medidas a que recorremos podem sobrestimar a qualidade dos processos formais de participação e subvalorizar os mecanismos informais de participação que são importantes em muitos países. Embora os mecanismos formais possam ter um papel essencial na garantia de que as vozes marginalizadas são trazidas para o processo orçamental, as estruturas informais são igualmente cruciais e os cidadãos continuam a participar efectivamente através de acções que vão dos protestos de rua aos telefonemas directos aos respectivos legisladores.

Além disso, embora o Inquérito sobre o Orçamento Aberto não avalie a transparência orçamental nem a participação ao nível subnacional, sabemos que em alguns países com oportunidades nacionais limitadas de participação, há uma participação orçamental local sólida. Tal como tem sido o caso no passado, também conseguimos avaliar se os mecanismos de participação levaram a uma participação de alta qualidade ou a alterações genuínas nas decisões orçamentais. Isto não difere da parte da transparência do nosso inquérito, que avalia a disponibilidade das informações, mas não avalia a sua qualidade.

Para dar uma ideia do impacto dessas normas nos resultados, considerem-se dois exemplos de como os países se ressentiram nas perguntas de participação de 2015 e o tratamento que deram às perguntas de 2017. Embora os dois resultados não sejam comparáveis devido às diferentes perguntas subjacentes, compreender os motivos dessas alterações em casos específicos poderá ser instrutivo.

A Coreia do Sul continua a liderar a participação, mas o respectivo resultado é inferior ao abrigo das medidas de 2017 do que no inquérito de 2015. O motivo para tal é por alguns dos mecanismos inovadores a que recorre provocarem opiniões públicas que não estão abertas ao mais vasto público, mas sim limitadas a peritos ou profissionais. Além disso, a Coreia do Sul não faz quaisquer esforços em particular para alcançar as populações vulneráveis.

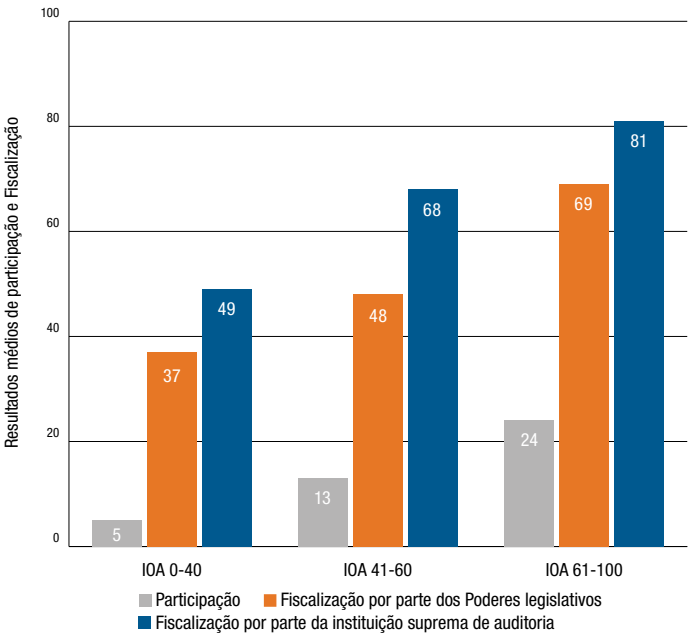
Os Estados Unidos também têm um resultado inferior ao abrigo das medidas de 2017. Embora o Congresso norte-americano ofereça oportunidades de envolvimento público no processo orçamental, as novas perguntas sobre participação dão mais ênfase às interacções com as entidades do ramo executivo, envolvimentos formais particularmente organizados por um órgão central (em oposição a contactos mais informais exclusivamente com departamentos). Da mesma forma, as novas medidas destacam a importância de todas as instituições governamentais darem feedback formal aos cidadãos sobre se as respectivas opiniões foram utilizadas, uma área que os Estados Unidos, à semelhança de muitos países, não atinge.

transparência, fiscalização e participação pública. Estes três pilares de prestação de contas têm de estar implementados para criar um sistema orçamental verdadeiramente aberto e reactivo.

A Figura 5.1 mostra que à medida que os resultados de transparência sobem, também sobem os resultados de fiscalização e participação. A participação pública continua a ser o elo mais fraco nesta cadeia, contudo, pois mesmo os países com transparência elevada têm apenas um resultado médio de 24 nas nossas perguntas sobre participação.

Não há países com um resultado de 61 ou superior em todas as componentes que avaliamos, largamente devido aos resultados baixos das perguntas sobre participação orçamental. Mas mesmo que permitíssemos resultados de participação de pelo

Figura 5.2: Desempenho no sistema de prestação de contas orçamental em 2017



menos 41, a situação não iria melhorar muito; apenas quatro países têm um resultado de participação de pelo menos 41 e um resultado de pelo menos 61 em fiscalização e transparência: Austrália, Nova Zelândia, Filipinas e Reino Unido.

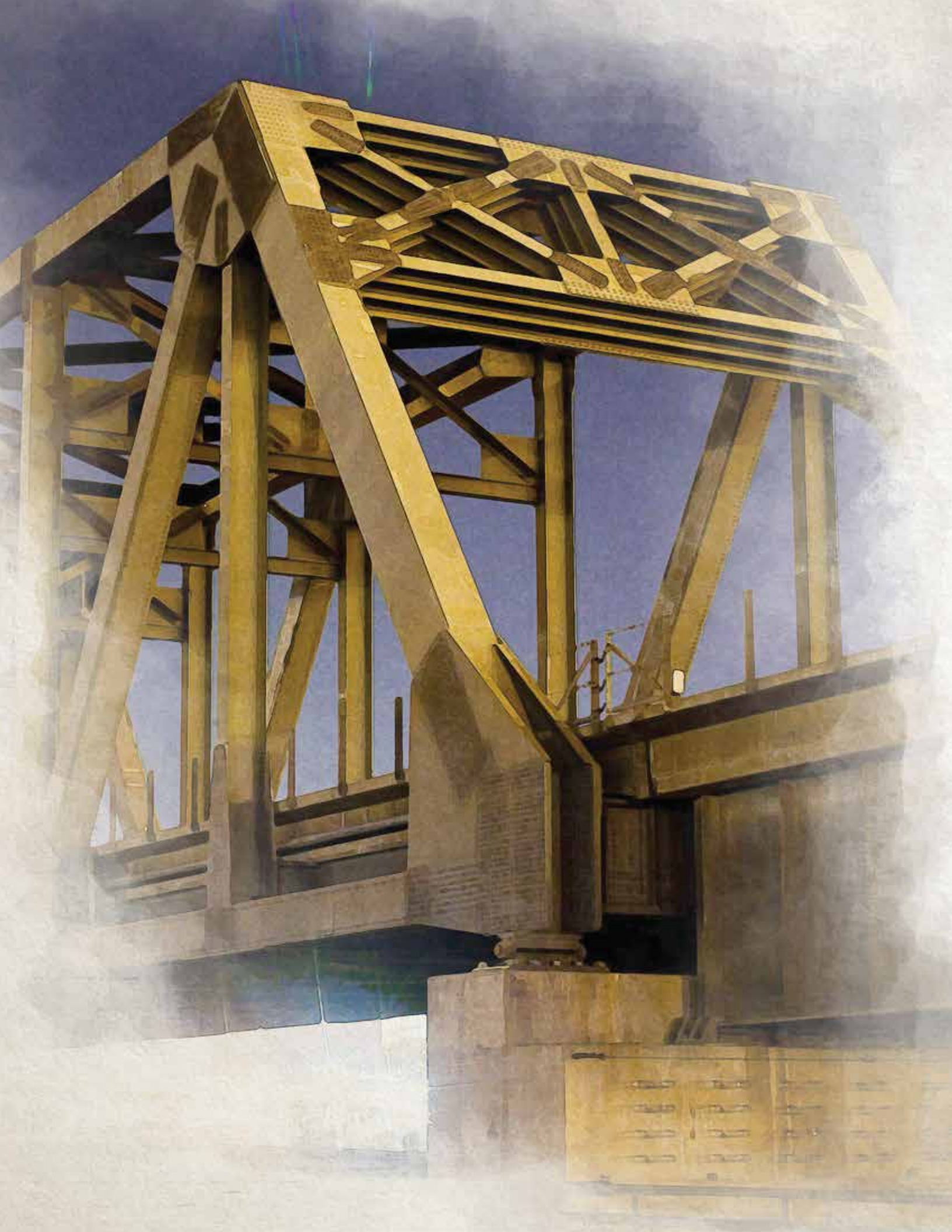
O processo orçamental deve ser considerado particularmente deficiente quando nenhum aspecto do mesmo funciona correctamente. Existem 22 países com um resultado de 40 ou inferior nas três medidas avaliadas pelo inquérito: transparência, participação e fiscalização (vide Tabela 5.3).

Tabela 5.3: Países com um resultado de 40 ou inferior nas três componentes do sistema de prestação de contas

Argélia	Madagáscar
Angola	Mali
Burkina Faso	Níger
Burundi	Qatar
Camarões	Arábia Saudita
China	Somália
Comores	Sudão
Costa do Marfim	Suazilândia
Guiné Equatorial	Tunísia
Líbano	Venezuela
Lesoto	Iémen

Resumo

- Embora novas formas de participação no processo orçamental tenham o potencial de desenvolver pontes mais sólidas entre cidadãos e estados, o estado actual da participação orçamental em todo o mundo é fraco, com um resultado de apenas 12 em 100 pontos no nosso índice.
- Muitos países têm implementada, pelo menos, uma forma de mecanismo de participação orçamental, mas muitos deles têm uma fraca estrutura e não são totalmente inclusivos. Na maioria dos casos, as entidades governamentais e os legisladores não dão qualquer feedback aos cidadãos sobre as suas opiniões, o que pode diminuir o interesse na participação no futuro e prejudicar a confiança nas instituições.
- Contudo, documentamos inovações importantes que ocorrem em todo o mundo nas quatro fases do processo orçamental e os países podem desenvolver as suas práticas actuais e aprender com os respectivos pares por forma a melhorar a participação.
- Por fim, quando consideramos os três pilares do sistema de prestação de contas em conjunto – transparência, participação e fiscalização – nenhum país tem um resultado elevado nos três (acima de 60) e 22 países têm um resultado baixo (40 ou inferior) nos três.



6

Observações e recomendações conclusivas

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 conclui que o governo representativo está desafiado em duas frentes. Primeiro, de um ponto de vista isolado, as condições básicas necessárias para que a democracia representativa funcione não são cumpridas na esfera orçamental, ou seja, o livre fluxo de informações e instituições de fiscalização com poderes que possam garantir pesos e contrapesos adequados e um mínimo de prestação de contas. Na maioria dos países, a transparência é inferior ao mínimo necessário para sustentar um debate público fundamentado sobre o orçamento ou para fiscalizar o mesmo. Após mais de uma década a acompanhar a transparência orçamental, vemos uma queda na transparência global pela primeira vez na ronda de 2017. Isto traduz uma estagnação global aos níveis de abertura que são simplesmente demasiado baixos para permitir a governação democrática eficaz dos orçamentos.

Muitos países têm também falta de condições para uma fiscalização legislativa adequada da formulação ou implementação do orçamento. Embora as instituições supremas de auditoria estejam mais capacitadas do que os órgãos legislativos, sabemos que as suas capacidades são frequentemente limitadas, as suas conclusões não são utilizadas de forma suficiente em muitos países e não podem compensar as outras fraquezas no sistema de prestação de contas que deveriam estar no centro da forma como funciona a democracia representativa.

Mas a democracia representativa e, de facto, muitos governos não democráticos também, enfrentam um segundo desafio sob a forma de uma crescente exigência dos cidadãos para uma maior participação na tomada de decisões e na fiscalização. O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 mostra que a maioria dos países apenas avançou na identificação de mecanismos formais para cumprir essas exigências e que a maioria dos seus esforços não é suficientemente inclusiva. Com fracas oportunidades de participação pública a nível global, a maioria dos países está longe de preconizar um caminho para relações mais eficazes entre os cidadãos e o estado. Face à queda na confiança nas instituições, e nomeadamente nas instituições democráticas, está agora na altura de os governos duplicarem novas abordagens de participação pública que possam recuperar a confiança na capacidade de as pessoas se envolverem colectivamente na esfera pública.

Este capítulo final reúne os principais pontos do relatório e faz recomendações para melhorar a transparência, a participação e a fiscalização no processo orçamental em todo o mundo. Oferecemos orientação separadamente aos executivos nacionais, instituições de fiscalização, sociedade civil e doadores, mas observamos que nenhum interveniente ou conjunto de intervenientes consegue abordar estes desafios isoladamente. A reforma sistémica do sistema de finanças públicas requer que as partes interessadas trabalhem em conjunto por forma a garantirem que as informações estejam disponíveis, que sejam tomadas decisões eficazes, equitativas e reactivas e que essas decisões sejam efectivamente implementadas.

O que devem fazer os executivos dos países

- **Os executivos dos países devem comprometer-se a alcançar resultados superiores a 60 no Índice do Orçamento Aberto, que indica a disponibilidade das informações orçamentais mínimas necessárias ao envolvimento do público.** Tal significa a produção de informações e a divulgação das mesmas de forma consistente. São publicados demasiados documentos num ano, não são publicados num ano a seguir e depois por vezes são publicados novamente. Os governos devem esforçar-se por institucionalizar a transparência para que os documentos que são produzidos continuem a ser publicados de forma consistente. Embora não seja suficiente para garantir a institucionalização, a legislação nacional que requer que os documentos sejam publicados poderá encorajar a publicação consistente.[34]
- **Os executivos devem publicar todos os documentos que produzem em sites oficiais do governo.** Muitos documentos ainda são produzidos, mas não são publicados online dentro dos prazos de modo a facilitar o acesso dos cidadãos. É o caso de mais de um quinto dos principais documentos orçamentais que avaliamos. É claro que os governos devem também produzir quaisquer documentos que não produzem e também colocá-los online dentro dos prazos.

34 Alta Folscher e Paolo de Renzio, "The Road to Budget Transparency: Lessons from Country Experience," (Washington, D.C.: International Budget Partnership, Novembro de 2017).

Entre os 115 países que inquirimos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017, 17% dos principais documentos orçamentais que deveriam ser gerados pelos governos ainda não eram produzidos.

- **Os executivos devem focar os seus esforços de transparência orçamental em informações que sejam de particular interesse para os cidadãos, tais como as que estejam relacionadas com a despesa em determinados sectores, o acompanhamento da implementação orçamental ao longo do ano e ligar orçamentos a objectivos e resultados políticos que afectem as vidas das pessoas**. Na nossa avaliação a este tipo de informações no Capítulo 2, concluímos que a maioria dos países continua a não disponibilizar uma grande parte das informações necessárias para a compreensão destas questões. Quando os cidadãos não conseguem encontrar informações nos orçamentos que falam sobre as suas preocupações, é provável que percam a confiança no governo e o interesse em participar no processo orçamental.
- **Os executivos devem expandir o número e o âmbito das oportunidades de participação pública existentes e tornar essas oportunidades mais inclusivas**. Os mecanismos formais de participação são essenciais para garantir que os grupos vulneráveis sejam incluídos no processo orçamental, mas a maioria dos governos pouco faz para incorporar tais grupos. Encontramos apenas oito casos em que os executivos incluem deliberadamente grupos vulneráveis no processo orçamental e a maioria desses esforços são na fase de formulação orçamental. Claramente, devem ser envidados mais esforços para garantir que, quando ocorrer a participação, esta não beneficie apenas os grupos melhor organizados e com melhores recursos.

O que devem fazer as instituições de fiscalização dos países

- **Os órgãos legislativos, as instituições supremas de auditoria e os órgãos de fiscalização devem ser reforçados por forma a garantir que as decisões tomadas anteriormente no processo orçamental sejam implementadas**. Actualmente, em demasiados países, a fiscalização legislativa é mais fraca durante a implementação. Os órgãos legislativos alteram o orçamento numa maioria de países inquiridos. Contudo, os executivos numa maioria de países consegue fazer alterações ao orçamento durante o ano sem primeiro obter a aprovação legislativa e as recomendações das instituições supremas de auditoria não são analisadas dentro dos prazos nem implementadas. Esta falha de fiscalização prejudica a confiança no processo orçamental. Poderá também ameaçar a participação pública se os cidadãos acreditarem que qualquer influência que possam exercer em fases anteriores do processo sejam desfeitas em fases posteriores.
- **Os órgãos legislativos e os executivos devem considerar o reforço ou a criação de Instituições Fiscais Independentes que possam ajudar a garantir previsões macroeconómicas de alta qualidade, independentes e credíveis, e que estimativas de custos de políticas sejam produzidas e consideradas na tomada de decisões.** Garantir que as decisões orçamentais são bem informadas e baseadas em estimativas de custos sólidas e objectivas é igualmente necessário se tiverem de ser implementadas.
- **Os órgãos legislativos e as instituições supremas de auditoria devem expandir o número e melhorar a estrutura e inclusão de mecanismos de participação existentes por forma a encorajar mais participação pública significativa no processo orçamental.** Os órgãos legislativos continuam a ser o local crítico de participação pública no processo orçamental, embora os auditores tenham um papel especial a desempenhar no envolvimento do público ao abordarem os desafios de implementação. Contudo, 54 órgãos legislativos nacionais não oferecem quaisquer oportunidades para o público dar opinião sobre o orçamento antes de este ser aprovado e em 73 países as instituições supremas de auditoria não oferecem aos cidadãos uma oportunidade para contribuírem para as decisões sobre que programas ou entidades públicas auditar. Muito frequentemente, quando se procura a opinião, não é dado qualquer feedback ao público sobre a mesma. As boas notícias é que existem exemplos de todo o mundo, alguns dos quais destacados neste relatório, em como essas instituições conseguem adaptar-se e expandir-se por forma a encorajar uma maior participação na orçamentação.

O que deve fazer a sociedade civil

- **As organizações da sociedade civil devem continuar a defender uma maior transparência e participação na orçamentação, mas devem também recorrer às informações orçamentais disponíveis e envolver-se em debates orçamentais na medida do possível**. Manter a exigência de informações orçamentais e procurar exercer influência no processo orçamental deve ser algo contínuo se os governos produzirem e publicarem de forma consistente a maioria das informações orçamentais importantes.
- **Acreditamos que a sociedade civil também pode desenvolver alianças mais amplas em apoio à reforma orçamental trabalhando com uma vasta gama de atores, desde movimentos sociais a campeões do governo e a entidades do sector privado, por forma a forjarem coligações mais fortes que possam promover alterações mais profundas**

nas práticas governamentais. As reformas sistémicas requerem pressão de muitos quadrantes diferentes e requerem activistas que procurem novos aliados e novas formas de enquadrar desafios antigos.

- **Por fim, a sociedade civil deve defender uma maior inclusão dos mecanismos de participação governamental, para que as vozes mais vulneráveis sejam ouvidas**. As organizações da sociedade civil estão bem colocadas para propor novos mecanismos ou formas de adaptar mecanismos existentes que facilitem a participação no processo orçamental por pessoas com mais necessidades. A sociedade civil pode também trabalhar com grupos marginalizados encorajando-os a aproveitar as oportunidades de participação existentes e levando-os a expandir essas oportunidades.

O que devem fazer os doadores

- **Os doadores devem reconsiderar a forma como utilizam a sua influência de modo a garantir que o seu financiamento contribua para uma maior transparência orçamental e participação pública no processo orçamental.** O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 demonstra que os níveis de transparência orçamental continuam demasiado baixos para facilitar uma boa gestão financeira pública. Mais alarmante ainda, o progresso geral da expansão da transparência foi lento pela primeira vez desde que o Inquérito sobre o Orçamento Aberto foi lançado há uma década. Embora não haja uma abordagem única que funcione em todos os sítios, a coordenação próxima entre doadores e outras partes interessadas pode ajudar a garantir que os doadores maximizem a sua influência.
- **Os doadores devem reforçar o seu apoio para reformas de transparência, mas também focar-se na sustentabilidade dessas reformas e tomar medidas prontas quando virem os governos regredir.** As conclusões deste ano mostram que alguns países que aumentaram drasticamente a transparência na ronda do inquérito de 2015 tornaram-se depois mais opacos na avaliação de 2017. As conclusões de várias rondas do inquérito mostram alterações significativas no estatuto de publicação dos principais documentos orçamentais de ano para ano. Tais conclusões sugerem que as reformas de transparência não podem ser tratadas como acontecimentos pontuais, mas que requerem uma mudança sistémica, acompanhamento e envolvimento contínuos. Melhorar a transparência deve também ser um objectivo explícito desde o início quando os doadores pretendem reformas mais vastas, como as que visam introduzir enquadramentos orçamentais a médio prazo ou sistemas avançados de tecnologia da informação para a gestão financeira pública.
- **Os doadores devem também expandir o apoio a alianças (ou coligações) de atores domésticos que mantenham uma pressão consistente por transparência ao longo do tempo.** Os doadores não podem trabalhar sozinhos nesta agenda e apenas a exigência prolongada e contínua de intervenientes internos não estatais pode garantir que os ganhos de transparência sejam alcançados e mantidos.
- **Os doadores devem também procurar compromissos de participação juntamente com os compromissos de transparência dos governos nacionais**. Sabemos que só a transparência não pode fazer as mudanças necessárias aos orçamentos nacionais e sabemos que as oportunidades de participação são fracas e frequentemente exclusivistas. Os doadores devem confrontar esses desafios em conjunto nos respectivos programas.

ANEXO A: Metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017

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

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto (IOA) avalia as três componentes de um sistema de prestação de contas orçamental: disponibilidade pública da informação orçamental, oportunidades de o público participar no processo orçamental, bem como o papel e a eficácia das instituições formais de fiscalização, incluindo o órgão legislativo e o gabinete nacional de auditoria (aqui designado "instituição suprema de auditoria"). A maioria das perguntas do inquérito avalia o que ocorre na prática e não o que é exigido pela lei.

As perguntas incluídas no Inquérito sobre o Orçamento Aberto são baseadas em boas práticas de gestão financeira pública geralmente aceites. Por exemplo, o inquérito avalia a disponibilidade pública de informações orçamentais considerando a divulgação atempada e os conteúdos de oito principais documentos orçamentais que todos os países devem emitir em diferentes momentos do processo orçamental. Muitos destes critérios baseiam-se nos que são desenvolvidos por organizações multilaterais, tais como o Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI), a iniciativa Public Expenditure and Finance Accountability (cujo secretariado está sediado no Banco Mundial), as Melhores Práticas de Transparência Orçamental da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Declaração de Lima sobre Directrizes para Preceitos de Auditoria da Organização Internacional de Instituições de Auditoria Suprema. Da mesma forma, os critérios utilizados para avaliar oportunidades para o público participar no processo orçamental são baseadas nos Princípios de Participação Pública na Política Fiscal da Global Initiative for Fiscal Transparency. A força dessas directrizes reside na sua aplicabilidade universal a diferentes sistemas orçamentais por todo o mundo, incluindo os países com diferentes níveis de rendimentos.

O Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 é o resultado de um processo de pesquisa colaborativa no qual a International Budget Partnership (IBP) trabalhou com parceiros da sociedade civil em 115 países, englobando todas as regiões do mundo e todos os níveis de rendimento, nos últimos 18 meses. Esta é a sexta ronda do OBS, que é normalmente realizada de dois em dois anos. As rondas anteriores foram concluídas em 2006, 2008, 2010, 2012 e 2015.

O Questionário sobre o Orçamento Abert

Os resultados de cada país no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017 baseiam-se num questionário de 145 perguntas com classificação que é preenchido por investigadores normalmente sedeados no país inquirido.[1] Quase todos os investigadores responsáveis pelo preenchimento do questionário são de organizações da sociedade civil ou de instituições académicas. Embora os mandatos e as áreas de interesse dos grupos de investigação variem muito, todos têm um interesse comum na promoção de práticas orçamentais transparentes e reactivas nos respectivos países. A maioria dos investigadores pertence a organizações com um interesse significativo em questões orçamentais.

A maioria das perguntas do inquérito requer que os investigadores escolham a partir de cinco respostas. As respostas "a" ou "b" descrevem as melhores ou as boas práticas, "a" indicando que o critério completo foi cumprido ou excedido e "b" indicando que os elementos básicos do critério foram cumpridos ou largamente cumpridos. A resposta "c" corresponde aos esforços mínimos para alcançar o critério relevante, enquanto a "d" indica que o critério não foi de todo cumprido. Uma resposta "e" indica que o critério não é aplicável; por exemplo, quando se pergunta a um país da OCDE sobre que tipo de auxílio estrangeiro recebe. No entanto, algumas perguntas apenas têm três respostas possíveis: "a" (critério cumprido), "b" (critério não cumprido) ou "c" (não aplicável).

Depois de completas, as respostas do questionário são quantificadas. Para as perguntas com cinco opções de resposta: a "a" recebe um resultado numérico de 100, a "b" recebe 67, a "c" recebe 33 e a "d" recebe 0. As perguntas "e" não são incluídas nos resultados agregados do país. Para as perguntas com três opções de resposta: as respostas "a" recebem 100, as "b" recebe 0 e as "c" não são incluídas no resultado agregado.

1 As 145 perguntas com classificação incluídas no questionário incluem 109 perguntas que avaliam a disponibilidade pública da informação orçamental, 18 perguntas que avaliam as oportunidades de o público participar no processo orçamental e 18 perguntas que avaliam o papel e a eficácia do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria. O questionário também inclui 83 perguntas adicionais que não são utilizadas para calcular resultados individuais, mas sim para ajudar a completar a investigação do Inquérito sobre o Orçamento Aberto que recolhem informações gerais sobre os principais documentos orçamentais e exploram diferentes características da gestão das finanças públicas de um país.

O Processo de Investigação

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

Todas as respostas às perguntas do Inquérito sobre o Orçamento Aberto são apoiadas por provas. Estas incluem citações de documentos orçamentais, leis nacionais ou entrevistas a entidades governamentais, legisladores ou peritos no processo orçamental do país. Ao longo do processo de investigação, os colaboradores da IBP ajudaram os investigadores a seguir a metodologia do inquérito, nomeadamente as directrizes para responder às perguntas do mesmo.[2]

Depois de completo, os colaboradores da IBP analisaram e discutiram cada questionário com os investigadores durante um período de três a seis meses. A IBP procurou garantir que todas as perguntas eram respondidas de forma consistente a nível interno em cada país, bem como entre todos países inquiridos. As respostas foram igualmente verificadas por comparação dos documentos orçamentais e dos relatórios publicados sobre transparência fiscal emitidos por instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE.

Cada questionário foi depois revisto por um revisor anónimo que possui conhecimentos de trabalho substanciais sobre os sistemas orçamentais do dado país. Os revisores, que não estavam associados ao governo do país cuja revisão efectuaram, foram identificados através de contactos profissionais e vários outros canais.

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

A IBP fez a revisão dos comentários dos revisores de modo a garantir que eram consistentes com a metodologia do estudo. Quaisquer comentários dos revisores que fossem inconsistentes foram removidos e os restantes comentários foram depois partilhados com os investigadores. Os investigadores responderam aos comentários dos revisores e do respectivo governo, quando aplicável, e a IBP registou respostas conflituosas de modo a garantir a consistência da selecção de respostas entre países.

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

Documento Orçamental	Prazos de Divulgação para Documentos "Publicamente Disponíveis"*	Pergunta IOA 2017	Número de perguntas por documento no IOA
Declaração pré-orçamental	Deve ser divulgada pelo menos um mês antes de a proposta de orçamento do executivo ser enviada ao órgão legislativo para consideração.	54-58, PBS-2	6
Proposta de orçamento do executivo e documentos de apoio da proposta de orçamento do executivo	Devem ser divulgados publicamente enquanto o órgão legislativo ainda está a considerá-los e antes de o mesmo os aprovar. Em caso algum deverá uma proposta divulgada depois de o órgão legislativo a ter aprovado ser considerada "publicamente disponível".	1-53, EBP-2	54
Orçamento promulgado	Deve ser divulgado o mais tardar três meses depois o orçamento ser aprovado pelo órgão legislativo.	59-63, EB-2	6
Orçamento cidadão	Deve ser publicado no mesmo período do que a proposta de orçamento do executivo ou orçamento promulgado subjacentes. Por exemplo, um orçamento cidadão para a proposta de orçamento do executivo deve ser divulgado enquanto o órgão legislativo ainda está a considerar a proposta de orçamento do executivo e antes de esta ser aprovada.	64-67	4
Relatórios durante o ano	Devem ser divulgadas o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.	68-75, IYR-2	9
Revisão semestral	Deve ser divulgada o mais tardar três meses depois de o período de elaboração de relatórios terminar.	76-83, MYR-2	9
Relatório de Fim de Ano	Deve ser divulgado o mais tardar 12 meses após o final do exercício fiscal (o período de elaboração de relatórios).	84-96, YER-2	14
Relatório de auditoria	Deve ser divulgado o mais tardar 18 meses após o final do exercício fiscal (o período de elaboração de relatórios).	97-102, AR-2	7

** O Inquérito sobre o Orçamento Aberto considera um documento "publicamente disponível" se for publicado no site relevante do governo num dado prazo e se estiver disponível gratuitamente.*

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

O Índice do Orçamento Aberto

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

Avaliação das instituições de fiscalização e participação pública

Quarenta das perguntas do inquérito que não são utilizadas para calcular o IOA avaliam as oportunidades de participação do público durante o processo orçamental e a capacidade de fiscalização de instituições fiscais independentes, dos órgãos legislativos e das instituições supremas de auditoria. De modo a avaliar em que medida os governos incluem o público na tomada de decisões orçamentais e no acompanhamento das mesmas, bem como o papel do órgão legislativo e da instituição suprema de auditoria no processo orçamental, as respostas às perguntas pertencentes a cada área correspondem a uma média. Assim, é dado um resultado separado a cada área. A IBP também recolhe informações sobre a função de instituições fiscais independentes (IFI), instituições independentes e apartidárias, normalmente ligadas ao executivo ou ao órgão legislativo que fazem as previsões fiscais e estimam o custo de políticas. Contudo, a IBP não calcula um resultado separado para a função das IFI.

Avalização dos Intervenientes e das Práticas de Fiscalização

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

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

Conforme mencionado acima, o resultado do IOA de 2017 de cada país é calculado a partir de um subconjunto de 109 perguntas do inquérito. Embora cada um dos oito principais documentos orçamentais avaliados possa ter um número diferente de perguntas relacionadas com o mesmo, o resultado do Índice do Orçamento Aberto é uma média simples das respostas a todas as 109 perguntas. Ao calcular os resultados do Índice do Orçamento Aberto, não é utilizado qualquer método de ponderação explícita.

Embora seja clara a utilização de uma média simples, dá implicitamente mais ponderação a determinados documentos orçamentais do que a outros. Em particular, 54 das 109 perguntas do IAO avaliam a disponibilidade e abrangência públicas da proposta de orçamento do executivo e são, assim, determinantes principais do resultado do IOA geral de um país. Em contraste, o orçamento cidadão e o orçamento promulgado são o centro de apenas quatro e seis perguntas, respectivamente.

Esta ponderação implícita é justificada. Da perspectiva da sociedade civil, a proposta de orçamento do executivo é o documento orçamental mais importante, pois define os objectivos e os planos políticos do orçamento do governo para o próximo ano. Normalmente fornece pormenores sobre as políticas fiscais do governo que não estão disponíveis em nenhum outro documento. O acesso a estas informações é crítico para que a sociedade civil compreenda e influencie o orçamento antes da aprovação do mesmo e que o tenha como um recurso ao longo do ano.

Para Mais Informações

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

ANEXO B: Uma Actualização ao Índice do Orçamento Aberto de 2017

Conforme anunciado no relatório do Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2015 (página 24, Caixa 2.2) e directamente indicado aos países inquiridos em 2017, alterámos a definição de "disponibilidade pública" de documentos entre o Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2015 e 2017: apenas os documentos orçamentais publicados num site relevante do governo de forma atempada são agora considerados publicamente disponíveis. Em rondas anteriores, os documentos que eram apenas publicados em formato papel (ou produzidos em formato electrónico, mas não publicados na internet) de forma atempada eram igualmente considerados como disponíveis ao público. Consequentemente, quaisquer informações nesses documentos em formato papel contribuíam para o resultado do Índice do Orçamento Aberto de um país. Em 2017, contudo, as informações fornecidas em documentos orçamentais que existam apenas em formato papel não contam para o resultado do Índice do Orçamento Aberto de um país.

Em resultado disso, os documentos que se encontram apenas em formato papel são agora tratados como outros documentos que o governo produz, mas não disponibiliza ao público atempadamente. Tal inclui documentos que o governo produz apenas para uso interno e não disponibiliza de todo ao público, bem como documentos que divulga ao público, mas demasiado tarde durante o ano de forma que lhes permita influenciar o processo orçamental.

Esta actualização do inquérito considera os desenvolvimentos tecnológicos da última década. Os documentos publicados na Internet são muito mais acessíveis ao público do que os documentos em formato papel que poucos poderão conseguir obter. A penetração na internet expandiu rapidamente e as organizações da sociedade civil podem imprimir facilmente documentos online para partilhar com outras pessoas que não tenham acesso à internet. Além disso, qualquer documento que seja produzido em formato papel pode agora ser facilmente publicado num site a um custo trivial. Na verdade, fica mais barato aos governos publicar tais documentos online do que imprimir e distribuir grandes livros orçamentais.

Quando o Inquérito sobre o Orçamento Aberto foi lançado em 2006, as publicações na internet não eram comuns nem baratas como são hoje em dia. Os países que avaliámos de forma consistente desde o primeiro Inquérito sobre o Orçamento Aberto disponibilizam agora menos documentos em formato papel do que faziam há uma década. Todos excepto seis dos 115 países cobertos no Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017 publicaram pelo menos um documento online, e dois desses seis países já tinham publicado documentos online anteriormente. Os governos de todo o mundo têm claramente a capacidade para disponibilizar documentos ao público online.

Para a vasta maioria dos países incluídos no inquérito, esta alteração não tem qualquer efeito nos resultados de 2017 ou nas comparações 2015-2017. Mas alguns países continuam a prática de produzir documentos apenas em formato papel, e os respectivos resultados são afectados, embora de forma modesta na maioria dos casos. Em 2017, dos 920 documentos possíveis nos 115 países examinados, 561 documentos foram publicados online atempadamente. Dos 359 documentos que não foram considerados publicamente disponíveis, apenas 29 foram produzidos em formato papel. Deste total, os 102 países cobertos nas rondas de 2015 e 2017 produziram 20 documentos em formato papel apenas em 2017. A incapacidade para não produzir documentos ou para não os disponibilizar ao público atempadamente continua a ser um factor muito mais importante do resultado global do Índice do Orçamento Aberto do que a nossa decisão em não contar documentos em formato papel como publicamente disponíveis.

Embora possamos contar o número de documentos que foram afectados por esta alteração, o conteúdo de documentos em formato papel não foi avaliado em 2017. Por conseguinte, é impossível saber qual teria sido o resultado associado a esses documentos se a definição de disponibilidade pública não tivesse mudado.

No entanto, realizámos vários testes, fazendo pressupostos sobre resultados para os documentos em formato papel, por forma a estimar o impacto da alteração da definição nos resultados de 2017. Um cenário assume que os documentos publicados em formato papel em 2015 teriam recebido o mesmo resultado em 2017 se os tivéssemos avaliado. Quando o resultado de um documento não estava disponível para 2015, recorremos ao resultado médio regional para esse documento. Com base nestes pressupostos, o resultado global em 2017 teria sido cerca de um ponto superior, mas teria ainda assim mostrado uma pequena descida relativamente a 2015. A nível

regional, esta abordagem teria levado a Ásia Austral a aumentar o seu resultado em mais um ponto desde 2015, e a queda da África Subsariana teria sido menos grave, caindo seis pontos em vez de 11.

Testámos também um cenário muito mais generoso para os países com documentos em formato papel. Nesta abordagem, fizemos o pressuposto mais optimista possível: que qualquer documento em formato papel receberia um resultado de 100, o resultado máximo possível, e em vários casos superior ao resultado de qualquer documento produzido por um país no Inquérito sobre o Orçamento Aberto de 2017. Por exemplo, calculámos um resultado hipotético do Índice do Orçamento Aberto para os Camarões assumindo que o respectivo relatório de fim de ano, apenas produzido em formato papel em 2017, tinha recebido um resultado perfeito de 100 em 2017. Ou seja, demos ao relatório de fim de ano dos Camarões, que teve um resultado de 38 em 2015, um resultado de 100 em 2017, embora nenhum país tenha produzido um relatório de fim de ano com um resultado de 100 em 2017. Esta abordagem, quando aplicada a todos os países inquiridos, resultaria num aumento de mais dois pontos para a Ásia Austral em 2015, embora o resultado médio da África Subsariana para o mesmo período continuasse a cair, mas agora três pontos em vez de 11. No total, o resultado global não mostraria virtualmente qualquer alteração entre 2015 e 2017 segundo esta abordagem, o que indica que o progresso ascendente visto em rondas anteriores teria chegado ao fim independentemente da alteração na definição de disponibilidade pública.

Ambos os testes oferecem apenas aproximações. Por exemplo, nenhum consegue ajustar totalmente o facto de alguns países que publicaram um documento online também terem produzido documentos de apoio importantes em formato papel que não foram considerados ao abrigo da nova definição de disponibilidade pública. Mas, com base na nossa revisão de vários cenários, concluímos que o resultado global do Índice do Orçamento Aberto teria quase certamente estagnado nesta ronda, e provavelmente teria caído, independentemente da definição actualizada de disponibilidade pública. Na nossa discussão da África Subsariana no Capítulo 3, olhámos para esta questão em mais pormenor para a região.

ANEXO C: Resultados do Índice do Orçamento Aberto ao longo do tempo, 2006 a 2017

País	Índice do Orçamento Aberto 2006	Índice do Orçamento Aberto 2008	Índice do Orçamento Aberto 2010	Índice do Orçamento Aberto 2012	Índice do Orçamento Aberto 2015	Índice do Orçamento Aberto 2017
	40 países comparáveis de 2006-2017	77 países comparáveis de 2008-2017	93 países comparáveis de 2010-2017	100 países comparáveis de 2012-2017	102 países comparáveis de 2015-2017	115 países no IOA de 2017
Afeganistão		8	21	59	42	49
Albânia	25	37	33	47	38	50
Argélia		2	1	13	19	3
Angola	5	4	26	28	26	25
Argentina	40	56	56	50	59	50
Austrália						74
Azerbaijão	30	37	43	42	51	34
Bangladesh	39	42	48	58	56	41
Benim				1	45	39
Bolívia		7	13	12	17	10
Bósnia Herzegovina		44	44	50	43	35
Botsuana			51	50	47	8
Brasil	74	74	71	73	77	77
Bulgária	47	57	56	65	65	66
Burkina Faso			5	23	43	24
Burundi						7
Cambodja		11	15	15	8	20
Camarões		5	2	10	44	7
Canadá						71
Chade			0	3	4	2
Chile			72	66	58	57
China		14	13	11	14	13
Colômbia	57	61	61	58	57	50
Comores						8
Costa Rica	45	45	47	50	54	56
Costa do Marfim						24
Croácia	42	59	57	61	53	57
República Checa	61	62	62	75	69	61
Rep. Dem. do Congo		1	6	18	39	29
República Dominicana		12	14	29	51	66
Equador			31	31	50	49
Egipto	19	43	49	13	16	41
El Salvador	28	37	37	43	53	45
Guiné Equatorial		0	0	0	4	0
Fiji		13	0	6	15	41
França	89	87	87	83	76	74
Geórgia	34	53	55	55	66	82
Alemanha		64	68	71	71	69
Gana	42	50	54	50	51	50
Guatemala	46	46	50	51	46	61
Honduras		12	11	53	43	54
Hungria					49	46
Índia	53	60	67	68	46	48
Indonésia	42	54	51	62	59	64
Iraque			0	4	3	3
Itália			58	60	73	73
Japão						60
Jordânia	50	53	50	57	55	63
Cazaquistão		35	38	48	51	53
Quénia			49	49	48	46
República Quirguiz		8	15	20	54	55
Líbano		32	32	33	2	3
Lesoto						0
Libéria		3	40	43	38	36
Macedónia		54	49	35	35	37
Madagáscar						34
Malávi		28	47	52	65	26
Malásia		35	39	39	46	46

País	Índice do Orçamento Aberto 2006	Índice do Orçamento Aberto 2008	Índice do Orçamento Aberto 2010	Índice do Orçamento Aberto 2012	Índice do Orçamento Aberto 2015	Índice do Orçamento Aberto 2017
	40 países comparáveis de 2006-2017	77 países comparáveis de 2008-2017	93 países comparáveis de 2010-2017	100 países comparáveis de 2012-2017	102 países comparáveis de 2015-2017	115 países no IOA de 2017
Mali			35	43	46	39
México	50	55	52	61	66	79
Moldávia						58
Mongólia	18	36	60	51	51	46
Marrocos	19	28	28	38	38	45
Moçambique			28	47	38	41
Myanmar				0	2	7
Namíbia	50	46	53	55	46	50
Nepal	36	43	45	44	24	52
Nova Zelândia	86	86	90	93	88	89
Nicarágua			37	42	46	43
Níger		26	3	4	17	0
Nigéria	20	19	18	16	24	17
Noruega	72	80	83	83	84	85
Paquistão		38	38	58	43	44
Papua Nova Guiné	52	61	57	56	55	50
Paraguai						43
Peru		67	65	57	75	73
Filipinas	51	48	55	48	64	67
Polónia		67	64	59	64	59
Portugal			58	62	64	66
Qatar				0	0	0
Roménia	66	62	59	47	75	75
Rússia	47	58	60	74	74	72
Ruanda		1	11	8	36	22
São Tomé e Príncipe		1	0	29	29	31
Arábia Saudita		1	1	1	0	1
Senegal		3	3	10	43	51
Sérvia		46	54	39	47	43
Serra Leoa				39	52	38
Eslováquia			57	67	57	59
Eslovénia		74	70	74	68	69
Somália						8
África do Sul	86	87	92	90	86	89
Coreia do Sul		66	71	75	65	60
Sul do Sudão						5
Espanha			63	63	58	54
Sri Lanka	47	64	67	46	39	44
Sudão					10	2
Suazilândia						3
Suécia	76	78	83	84	87	87
Tajiquistão				17	25	30
Tanzânia		36	45	47	46	10
Tailândia		40	42	36	42	56
Timor Leste			34	36	41	40
Trindade e Tobago		33	33	38	34	33
Tunísia				11	42	39
Turquia	42	43	57	50	44	58
Uganda	32	51	55	65	62	60
Ucrânia		55	62	54	46	54
Reino Unido	88	88	87	88	75	74
Estados Unidos	81	82	82	79	81	77
Venezuela		35	34	37	8	0
Vietname	3	10	14	19	18	15
Iémen		10	25	11	34	0
Zâmbia			36	4	39	8
Zimbabué				20	35	23

ANEXO D: Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: Transparência, Participação Pública e Poder das Instituições de Fiscalização

País	Transparência (Índice do Orçamento Aberto)	Participação Pública	Fiscalização			Instituição Fiscal Independente (Sim ou Não
			por Órgão Legislativo e Instituição Suprema de Auditoria	por Órgão Legislativo	por Instituição Suprema de Auditoria	
Afeganistão	49	15	43	30	67	Não
Albânia	50	2	69	67	72	Não
Argélia	3	0	31	42	11	Não
Angola	25	7	33	33	33	Não
Argentina	50	13	56	44	78	Não
Austrália	74	41	70	56	100	Sim
Azerbaijão	34	11	63	53	83	Não
Bangladesh	41	13	44	42	50	Não
Benim	39	9	61	61	61	Não
Bolívia	10	13	48	42	61	Não
Bósnia Herzegovina	35	9	65	50	95	Não
Botsuana	8	15	57	50	72	Não
Brasil	77	35	76	72	83	Não
Bulgária	66	22	59	53	72	Sim
Burkina Faso	24	0	37	47	17	Não
Burundi	7	0	22	17	33	Não
Cambodja	20	4	55	44	78	Não
Camarões	7	7	22	22	22	Não
Canadá	71	39	57	50	72	Sim
Chade	2	0	44	31	72	Não
Chile	57	11	56	42	83	Não
China	13	6	28	14	56	Não
Colômbia	50	15	68	61	83	Sim
Comores	8	0	33	25	50	Não
Costa Rica	56	7	70	61	89	Não
Costa do Marfim	24	0	31	31	33	Não
Croácia	57	26	59	45	89	Sim
República Checa	61	9	82	81	83	Não
Rep. Dem. do Congo	29	9	46	44	50	Não
República Dominicana	66	17	57	58	56	Não
Equador	49	6	47	33	80	Não
Egipto	41	11	39	39	39	Não
El Salvador	45	6	65	61	72	Não
Guiné Equatorial	0	0	22	33	0	Não
Fiji	41	15	15	8	28	Não
França	74	17	85	89	78	Sim
Geórgia	82	22	74	67	89	Sim
Alemanha	69	17	89	86	95	Sim
Gana	50	22	43	39	50	Não
Guatemala	61	30	57	50	72	Não
Honduras	54	7	48	39	67	Não
Hungria	46	11	65	50	95	Sim
Índia	48	15	48	42	61	Não
Indonésia	64	22	85	86	84	Não
Iraque	3	0	65	58	78	Não
Itália	73	7	78	78	78	Sim
Japão	60	20	59	50	78	Não
Jordânia	63	11	41	47	28	Não
Cazaquistão	53	13	63	69	50	Não
Quénia	46	15	50	42	67	Sim
República Quirguiz	55	31	74	72	78	Não
Líbano	3	0	11	6	22	Não
Lesoto	0	0	31	30	33	Não
Libéria	36	11	54	47	67	Sim
Macedónia	37	0	56	45	78	Não
Madagáscar	34	9	28	36	11	Não
Malávi	26	15	55	61	44	Não
Malásia	46	22	35	25	56	Não

País	Transparência (Índice do Orçamento Aberto)	Participação Pública	Fiscalização			Instituição Fiscal Independente (Sim ou Não
			por Órgão Legislativo e Instituição Suprema de Auditoria	por Órgão Legislativo	por Instituição Suprema de Auditoria	
Mali	39	6	39	33	50	Não
México	79	35	63	56	78	Sim
Moldávia	58	7	59	47	83	Não
Mongólia	46	7	76	69	89	Não
Marrocos	45	0	31	36	22	Não
Moçambique	41	7	37	36	39	Não
Myanmar	7	0	48	56	33	Não
Namíbia	50	0	48	33	78	Não
Nepal	52	24	44	28	78	Não
Nova Zelândia	89	59	78	72	89	Não
Nicarágua	43	11	63	64	61	Não
Níger	0	0	39	36	45	Não
Nigéria	17	13	56	53	61	Sim
Noruega	85	17	91	92	89	Não
Paquistão	44	6	44	36	61	Não
Papua Nova Guiné	50	6	31	31	33	Não
Paraguai	43	11	48	42	61	Não
Peru	73	22	80	78	83	Sim
Filipinas	67	41	65	56	83	Sim
Polónia	59	24	82	75	95	Não
Portugal	66	15	72	72	72	Sim
Qatar	0	2	2	0	6	Não
Roménia	75	6	63	58	72	Sim
Rússia	72	13	78	75	83	Não
Ruanda	22	13	59	64	50	Não
São Tomé e Príncipe	31	0	46	36	67	Não
Arábia Saudita	1	0	11	0	33	Não
Senegal	51	2	39	42	33	Não
Sérvia	43	2	63	53	83	Sim
Serra Leoa	38	6	42	28	72	Não
Eslováquia	59	9	56	47	72	Sim
Eslovénia	69	11	80	78	83	Não
Somália	8	2	22	8	50	Não
África do Sul	89	24	85	78	100	Sim
Coreia do Sul	60	39	85	86	83	Sim
Sul do Sudão	5	2	54	44	72	Não
Espanha	54	2	56	47	72	Sim
Sri Lanka	44	11	50	42	67	Não
Sudão	2	0	31	22	50	Não
Suazilândia	3	0	37	44	22	Não
Suécia	87	17	85	81	95	Sim
Tajiquistão	30	7	65	64	67	Não
Tanzânia	10	15	41	42	39	Não
Tailândia	56	7	52	44	67	Sim
Timor Leste	40	9	56	50	67	Não
Trindade e Tobago	33	7	44	39	56	Não
Tunísia	39	2	35	42	22	Não
Turquia	58	0	59	50	78	Não
Uganda	60	28	63	53	83	Sim
Ucrânia	54	30	83	86	78	Não
Reino Unido	74	57	63	50	89	Sim
Estados Unidos	77	22	85	81	95	Sim
Venezuela	0	7	30	11	67	Não
Vietname	15	7	72	72	72	Não
Iémen	0	0	9	6	17	Não
Zâmbia	8	15	48	36	72	Não
Zimbabué	23	9	44	42	50	Não

ANEXO E: Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2017: A Disponibilidade Pública de Documentos Orçamentais

País	Declaração pré-orçamental	Proposta de orçamento do executivo	Orçamento promulgado	Orçamento cidadão	Relatórios durante o ano	Revisão semestral	Relatório de fim de ano	Relatório de auditoria
Afeganistão	●	●	●	●	●	●	●	●
Albânia	●	●	●	●	●	●	●	●
Argélia	●	●	●	●	●	●	●	●
Angola	●	●	●	●	●	●	●	●
Argentina	●	●	●	●	●	●	●	●
Austrália	●	●	●	●	●	●	●	●
Azerbaijão	●	●	●	●	●	●	●	●
Bangladesh	●	●	●	●	●	●	●	●
Benim	●	●	●	●	●	●	●	●
Bolívia	●	●	●	●	●	●	●	●
Bósnia Herzegovina	●	●	●	●	●	●	●	●
Botsuana	●	●	●	●	●	●	●	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●
Bulgária	●	●	●	●	●	●	●	●
Burkina Faso	●	●	●	●	●	●	●	●
Burundi	●	●	●	●	●	●	●	●
Cambodja	●	●	●	●	●	●	●	●
Camarões	●	●	●	●	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●	●	●	●	●
Chade	●	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●
China	●	●	●	●	●	●	●	●
Colômbia	●	●	●	●	●	●	●	●
Comores	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa do Marfim	●	●	●	●	●	●	●	●
Croácia	●	●	●	●	●	●	●	●
República Checa	●	●	●	●	●	●	●	●
Rep. Dem. do Congo	●	●	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●
Equador	●	●	●	●	●	●	●	●
Egipto	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●	●
Guiné Equatorial	●	●	●	●	●	●	●	●
Fiji	●	●	●	●	●	●	●	●
França	●	●	●	●	●	●	●	●
Geórgia	●	●	●	●	●	●	●	●
Alemanha	●	●	●	●	●	●	●	●
Gana	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●
Hungria	●	●	●	●	●	●	●	●
Índia	●	●	●	●	●	●	●	●
Indonésia	●	●	●	●	●	●	●	●
Iraque	●	●	●	●	●	●	●	●
Itália	●	●	●	●	●	●	●	●
Japão	●	●	●	●	●	●	●	●
Jordânia	●	●	●	●	●	●	●	●
Cazaquistão	●	●	●	●	●	●	●	●
Quénia	●	●	●	●	●	●	●	●
República Quirguiz	●	●	●	●	●	●	●	●
Líbano	●	●	●	●	●	●	●	●
Lesoto	●	●	●	●	●	●	●	●
Libéria	●	●	●	●	●	●	●	●
Macedónia	●	●	●	●	●	●	●	●
Madagáscar	●	●	●	●	●	●	●	●
Malávi	●	●	●	●	●	●	●	●
Malásia	●	●	●	●	●	●	●	●

● Disponível ao público ● Publicado tardiamente ou Não publicado online, ou Produzido apenas para utilização interna ● Não produzido

País	Declaração pré-orçamental	Proposta de orçamento do executivo	Orçamento promulgado	Orçamento cidadão	Relatórios durante o ano	Revisão semestral	Relatório de fim de ano	Relatório de auditoria
Mali	🟡	🟢	🟢	🟡	🟢	🟡	🟡	🔴
México	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Moldávia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Mongólia	🟡	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡	🟡	🟢
Marrocos	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🟢
Moçambique	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Myanmar	🟡	🟡	🟢	🟡	🟡	🟡	🟢	🟡
Namíbia	🔴	🟢	🟡	🟡	🟢	🟢	🟢	🔴
Nepal	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢
Nova Zelândia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Nicarágua	🟡	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢
Níger	🟡	🟡	🟡	🟡	🟡	🔴	🟡	🔴
Nigéria	🟡	🟢	🟢	🟡	🟡	🔴	🟢	🟢
Noruega	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Paquistão	🟡	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟢	🟡
Papua Nova Guiné	🟡	🟢	🟢	🔴	🔴	🟢	🟢	🔴
Paraguai	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢
Peru	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Filipinas	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Polónia	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡	🟢	🟢
Portugal	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢
Qatar	🟡	🟡	🟡	🔴	🟡	🟡	🟡	🟡
Roménia	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Rússia	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Ruanda	🟢	🟡	🟢	🟢	🟢	🟡	🟡	🟢
São Tomé e Príncipe	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟡	🔴
Arábia Saudita	🔴	🔴	🟡	🟢	🔴	🔴	🔴	🟡
Senegal	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Sérvia	🟡	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟡	🟢
Serra Leoa	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟡	🟢
Eslováquia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Eslovénia	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Somália	🟡	🟡	🟢	🔴	🟡	🔴	🟢	🔴
África do Sul	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Coreia do Sul	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Sul do Sudão	🟡	🟡	🟢	🔴	🟡	🟡	🔴	🟡
Espanha	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🔴	🟡
Sri Lanka	🟡	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟢	🟡
Sudão	🟢	🟡	🟡	🔴	🟡	🔴	🟡	🟡
Suazilândia	🟡	🟡	🟡	🔴	🔴	🟡	🟡	🟢
Suécia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Tajiquistão	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡
Tanzânia	🟢	🟡	🟢	🟡	🟡	🔴	🔴	🟢
Tailândia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢
Timor Leste	🔴	🟢	🟢	🟢	🟡	🔴	🟡	🟢
Trindade e Tobago	🔴	🟢	🟢	🔴	🔴	🟡	🔴	🟢
Tunísia	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡
Turquia	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Uganda	🟢	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢
Ucrânia	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Reino Unido	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢
Estados Unidos	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢
Venezuela	🟡	🟡	🟡	🔴	🟡	🔴	🟡	🔴
Vietname	🟢	🟡	🟢	🟡	🟢	🔴	🟢	🟡
Iémen	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Zâmbia	🔴	🟡	🟢	🟡	🟢	🟡	🟡	🟢
Zimbabué	🟢	🟢	🟡	🔴	🟡	🟢	🔴	🟢

🟢 Disponível ao público 🟡 Publicado tardiamente ou Não publicado online, ou Produzido apenas para utilização interna 🔴 Não produzido

Créditos fotográficos

Capa: Foto superior: International Budget Partnership;
Foto do meio: Pippa Ranger for DFIF/Flickr;
Foto inferior: Paula Bronstein/Getty Images Reportage

Página iv: Corey Oakley/Flickr

Página 8: Jonathan Torgovnik/Images of Empowerment

Página 18: Daniel Kulinski/Flickr

Página 28: UNDP/Flickr

Página 34: UNDP/Flickr

Página 44: Thomas Hawk/Flickr

Projetado por: Kristof Creative

A sede da International Budget Partnership:

820 First Street NE, Suite 460
Washington, DC 20002
(Tel.) +1 202 408 1080
(Fax) +1 202 408 8173

O IBP também tem escritórios em Cape Town,
África do Sul, e Nairobi, Quênia, bem como membros
do pessoal com sede no Brasil, Canadá, Índia e U.K.

Para mais informações sobre a IBP,
contacte-nos em **info@internationalbudget.org**
ou vá a **www.internationalbudget.org.**