

# Índice

Latino-americano  
de **Transparência**  
*Orçamentária*

Uma comparação entre 10 países

**2 0 0 3**

# Reconhecimientos

Los resultados presentados en este documento reflejan las conclusiones de las personas involucradas en el estudio.

Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford-México, y de la Fundación Open Society Institute, a través del International Budget Project. Incentivamos su reproducción y agradecemos se cite la fuente.

**Coordinación:** Briseida Lavielle, Mariana Pérez y Helena Hofbauer

**Diseño Gráfico:** Deikon

**Impreso por:** Martínez y Gamboa, S.A. de C.V.

**México, D.F., Octubre 2003.**

## ■ Reconhecimentos

As seguintes organizações, equipes de trabalho e pessoas estiveram envolvidas na realização da segunda edição do Índice Latinoamericano de Transparência.

### Argentina:

A organização responsável do projeto foi Poder Ciudadano, e a equipe que trabalhou na sua realização está composta por: Virginia Lencina (Direção e coordenação de atividades e informação), Norah Baragli (acompanhamento à enquete de percepção), Guillermo Haiuk (assistência geral) e Alejandro Vicchi (colaboração geral voluntária). Além do mais, colaboraram na elaboração do estudo Luis Galvalisis, membro da Comissão de Finanzas Públicas e Administración Pública do Conselho Profesional de Ciencias Económicas da Cidade de Buenos Aires; Jaime Garreta SER (Seguridad Estratégica Regional), CELS, CiPPEC e Lilia Goday.

### Brasil:

A organização responsável foi o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, do Rio de Janeiro. Participaram, como coordenador geral, João Sucupira e como pesquisador responsável Julio Silva. Contaram com o apoio de Paulo Rocha, como consultor e dos seguintes assistentes de pesquisa: Soraya Martins, Silvia Noroña, Maurício Santero, Elizabeth Cavalheiro e Paula Raja.

### Colômbia:

A realização do Índice de Transparência Orçamentária em Colômbia foi resultado da colaboração de Ernesto Parra Escobar, Presidente de Corfas e Gory Suárez, coordenadora da iniciativa. Além do mais, contou-se com o apoio de William Moreno López (consultor), assim como de Marcela Carrasquilla e Natalia Rivas (assistentes de pesquisa).

### Costa Rica:

As pessoas responsáveis nas instituições encarregadas da coordenação do estudo foram: Luis Alberto Cordero, Jean Paul Vargas e Gabriela González da Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano; Juan Rafael Vargas e Nelson Carazo da Posgraduação em Economía da Universidade de Costa Rica e Miguel Gutiérrez e Evelyn Villarreal do Programa Estado de la Nación. Os estudos específicos foram realizados por Alex Solís e Ronald Alfaro. A edição do informe do país esteve a cargo de Evelyn Villarreal.

### Chile:

A organização responsável do projeto foi o Departamento de Economía da Faculdade de Ciências Económicas e Administrativas da Universidade do Chile. A coordenação do estudo esteve a cargo de Edmundo Beteta Obreros, Pesquisador Associado do Departamento de Economía, quem contou com o apoio de Andrea Tartakowsky e Roberto Gutiérrez como assistentes de pesquisa.

### Equador:

A organização responsável da realização do Índice em Equador foi o Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, de Quito. Os responsáveis diretos foram Luz María Tamayo, pesquisa e análises da informação; Juana Sotomayor, coordenadora do projeto, análise e edição final. Mario Melo e Jorge Acosta, aportaram na leitura dos

resultados. Susana Chu, sistematização e análises finais. Patricio Pazmiño Freire, revisão de textos e apoio na elaboração das conclusões finais.

### El Salvador:

O trabalho do Índice de Transparência Orçamentária esteve a cargo de Manuel Castillo e Jaime López e Irene Díaz, da organização civil Probidad, situada em San Salvador, com o apoio de Francisco Lazo e María de los Ángeles Valencia.

### México:

Na realização do projeto participaram as seguintes instituições e pessoas: Fundar, Centro de Análisis e Investigación -particularmente Helena Hofbauer, Briseida Lavielle e Mariana Pérez. O Centro para la Investigación y Docencia Económicas -CIDE, especialmente Arturo del Castillo, Laura Sour e Sergio San Sebastián. Laura Carrillo foi responsável do estudo formal/prático. O acompanhamento à enquete de percepções foi responsabilidade de Fundar, Centro de Análisis e Investigación-particularmente de Mariana Pérez e Alejandro Ortiz. A análise integral de resultados foi feita por Gloria Labastida, de Berumen y Asociados, Sergio Sansebastián, Arturo del Castillo, Mariana Pérez, Briseida Lavielle e Helena Hofbauer.

### Nicaragua:

A iniciativa do Índice de Transparência foi coordenada por Ana Quirós Víquez, de CISAS. A pesquisadora responsável do estudo formal/prático foi Alicia Sáenz. As revisoras foram Sarah Bradshaw e Ana Quirós Víquez.

### Perú:

O estudo esteve sob a responsabilidade de Tamiko Hasegawa Akamine e Eduardo Morón Pastor, do Centro de Investigación da Universidade do Pacífico, de Lima, Perú. Dania Muñoz e Milagros Otaegui formaram parte da equipe de apoio para a realização das enquetes de percepção.

\*\*\*

A **coordenação regional** da segunda edição do Índice de Transparência Orçamentária em América Latina foi responsabilidade de Briseida Lavielle.

A **integração dos resultados da enquete de percepções**, assim como sua sistematização, foi feita por Gloria Labastida, de Berumen y Asociados.

A **coordenação do documento regional** esteve a cargo de Briseida Lavielle, Mariana Pérez e Helena Hofbauer.

A **integração da informação dos discos compactos** foi feita por Fundar.

A **integração da página de Internet** que apresenta os distintos produtos deste estudo foi responsabilidade de Rocío Campos e Pamela Gómez, do International Budget Project, baseado em Washington D.C. Pode ser consultada em <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>

# ■ Índice Latino-americano de Transparência Orçamentária 2003

*Uma comparação entre 10 países*

## Introdução

### I. Metodologia

### II. Índice de Transparência Orçamentária

### III. Análise por variável

- Participação cidadã no orçamento
- Atribuições e participação do legislativo no orçamento
- Informação sobre critérios macro-econômicos do orçamento
- Mudanças do orçamento
- Destinação do orçamento
- Fiscalização do orçamento
- Avaliação da controladoria interna
- Capacidade dos órgãos de controle externo
- Prestação de contas
- Controle sobre funcionários federais
- Responsabilidade de níveis de governo
- Informação sobre dívida federal
- Qualidade da informação e estatísticas em geral
- Oportunidade da informação do orçamento

### IV. Recomendações por país

- Argentina
- Brasil
- Colômbia
- Costa Rica
- Chile
- Equador
- El Salvador
- México
- Nicarágua
- Peru

### V. Anexos

- Metodologia
- Questionário da Enquete
- Tabela de qualificações positivas por país

## ■ I. Introdução

Recentemente surgiram vários índices que tentam medir a transparência com a que os governos de todo o mundo se desempenham. Em geral, pode-se dizer que transparência significa que as razões de toda decisão governamental e administrativa, como também os custos e recursos comprometidos na aplicação dessa decisão, são acessíveis, claros e são comunicados ao público em geral. Assim compreendida, a transparência implica várias vantagens: favorece o apego à lei, promove o uso criterioso dos recursos públicos, reduz as margens de arbitrariedade com que se interpreta a lei, e impele a comportamentos honestos e responsáveis no exercício da autoridade pública.

A transparência no gasto público tem especial importância pelo caráter central do orçamento na política de qualquer governo. No orçamento expressam-se de forma palpável os verdadeiros objetivos, os compromissos e as prioridades dos governantes. Por esta razão, a análise do orçamento permite avaliar quem ganha e quem perde realmente com a distribuição dos recursos públicos. Além do mais, esse tipo de análise revela o grau de eficácia e eficiência que está tendo o gasto público, pois localiza casos potenciais de corrupção. Em suma, analisar e avaliar o grau de transparência do processo orçamentário contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e para a consolidação do Estado de direito.

Em 2001, oito organizações de cinco países da América Latina desenvolveram a primeira edição do Índice de Transparência Orçamentária em América Latina (ITO). O objetivo central do projeto foi contar com informação para avaliar quão transparentes eram as práticas orçamentárias nos países envolvidos no estudo. Para conseguir este objetivo, foi desenhado um estudo estruturado em duas partes: por um lado, foi desenvolvida uma enquete de percepções, respondida por grupos de peritos de cada um dos países envolvidos. Por outro, foi desenhado um guia de análise do marco legal que regula o processo orçamentário, o qual foi respondido por um perito em matéria legal e orçamentária.

A elaboração do ITO foi uma contribuição social considerável a nível internacional, pois passou a ser um instrumento de avaliação útil para exercer pressão social e política, com o objetivo de melhorar o processo orçamentário em cada um dos países considerados no estudo. Além do mais, o ITO contribuiu com conhecimento atualizado para observadores e usuários da informação orçamentária.

Em 2003, foi feita uma segunda versão deste instrumento de medição e avaliação. Nela foram incluídos cinco novos países, sendo então os países considerados: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, México, Nicarágua e Peru. Cumpre-se assim a meta de enriquecer este esforço, somando novas experiências. A realização da segunda edição do ITO contou com o apoio generoso da Fundação Ford - México, com apoios complementares dos escritórios do Brasil e do Chile. Contou-se também com recursos da Fundação Open Society Institute, facilitados pelo International Budget Project, e com o apoio da Agência Britânica de Cooperação (DFID) - Peru.

Esta segunda edição do ITO é também resultado de um esforço coletivo que envolveu organizações não governamentais, universidades e centros de pesquisa dos dez países envolvidos. São as seguintes as organizações que participaram desta segunda edição:

- Poder Ciudadano (Buenos Aires, - Argentina)
- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, - IBASE (Rio de Janeiro - Brasil)
- Departamento de Economia, - Universidade do Chile (Santiago de Chile)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS (Santa Fé de Bogotá - Colômbia)
- Departamento de Economia da Universidade de Costa Rica - Programa Estado da Nação e Fundação Arias (San José - Costa Rica)
- Centro de Direitos Econômicos e Sociais, CDES (Quito - Equador)
- Probidade (São Salvador - El Salvador)
- Berumen e Asociados - Centro de Investigación e Docência Económica - CIDE e Fundar - Centro de Análise e Investigación (México D.F. - México)
- Centro de Informação e Serviços de Assessoria em Saúde - CISAS - Coordenadoria Civil e Grupo Fundemos (Manágua - Nicarágua)
- Centro de Investigación da Universidade do Pacífico (Lima - Peru)

Todas estas organizações e instituições participaram ativamente tanto no levantamento da enquete de percepções, como na pesquisa e análise das condições formais e práticas do processo orçamentário em cada país. A coordenação regional do esforço foi realizada pela Fundar e a iniciativa contou com a participação e o apoio contínuo do International Budget Project. Três objetivos guiaram este novo estudo, a saber:

- Replicar e melhorar um índice que permita medir o grau de transparência no gasto público nacional e que permita, ao mesmo tempo, fazer comparações entre países e através do tempo.
- Atualizar o conhecimento que se tem sobre o processo orçamentário e a importância da transparência neste âmbito.
- Identificar as áreas específicas do orçamento com menos transparência, para que os governos possam trabalhar em soluções concretas.

**Esta análise se baseia numa metodologia que combinou três elementos:**

1. Uma enquete aplicada entre peritos e usuários da informação orçamentária que avalia as percepções com relação à transparência. Esta enquete foi aplicada seguindo os mesmos critérios nos dez países (veja a seção metodológica), o que permite comparar as diferentes características relevantes de transparência em termos quantitativos. Com esta enquete foi construído o índice de transparência orçamentária. O índice qualifica os países numa escala de 0 a 100, onde 0 significa nada transparente e 100 totalmente transparente.

2. Uma análise detalhada das condições formais e práticas do processo orçamentário, guiada por um questionário, o qual foi respondido por peritos locais e revisado por diferentes leitores. O questionário está desenhado para identificar os aspectos da estrutura legal do processo orçamentário que influem e promovem a transparência ao mesmo tempo que avalia a aplicação destes marcos legais na prática. Com este questionário se complementou a informação obtida por meio da enquete e foi possível acrescentar uma dimensão quantitativa ao estudo. Desta forma, o questionário serviu para aprofundar nas razões que explicam as percepções em torno da transparência orçamentária e identificar possíveis obstáculos.

3. Um guia que serviu para vincular a enquete de percepções e a análise formal/prática do questionário. Este guia de vinculação permitiu comparar os resultados, identificar as disposições legais relevantes e seu nível de aplicação real. Outrossim, facilitou a retroalimentação entre os países participantes. Este exercício de vinculação sustenta as recomendações e propostas de melhoras específicas emitidas neste documento.

Com base nestas ferramentas metodológicas, foi construído o índice de transparência e se desenvolveu a análise de 14 variáveis identificadas como as mais importantes dentro do processo orçamentário. Cada uma destas variáveis foi analisada com base na informação obtida da enquete de percepções e dos questionários que serviram para avaliar as condições formais e práticas do processo orçamentário. Desta análise por variáveis, pôde-se desprender um conjunto de recomendações por país que busca melhorar as condições de transparência orçamentária. Estas recomendações não só se nutrem da análise do contexto específico de cada país, mas também da comparação que se pôde realizar entre os diferentes países da região.

Este trabalho está estruturado em cinco seções. Na primeira parte, apresenta-se brevemente a metodologia no desenho e levantamento da enquete de percepções. Na mesma seção, explica-se, também, o modelo estatístico utilizado para analisar as variáveis mais significativas do processo orçamentário. Na segunda parte, apresentam-se os resultados do índice de transparência orçamentária. A seguir, na terceira parte, apresenta-se a análise por variáveis. Para cada variável, apresenta-se tanto o gráfico de resultados como uma breve explicação de sua importância e sua relação com cada um dos países avaliados. A informação estatística detalhada de cada uma destas variáveis se apresenta no anexo deste documento. Na quarta parte, apresentam-se as recomendações que se sugerem seguir, por país. Finalmente, na quinta parte, apresentam-se algumas conclusões e comentários finais.

A avaliação sistemática e comparativa do estado da transparência no orçamento de vários países é uma fonte de informação inigualável para observadores e usuários da informação orçamentária. Assim, o documento procura oferecer uma agenda de proposta de melhoras específicas por país, que contribua para o fortalecimento das instituições democráticas e de transparência na América Latina. Temos a convicção de que a realização de estudos independentes sobre a transparência dos orçamentos pode acrescentar um valor significativo à discussão orçamentária, às práticas orçamentárias

e às possíveis reformas que diferentes países realizem nesta matéria. É um mecanismo para revelar as falhas na comunicação das decisões orçamentárias do governo e oferecer alternativas para fortalecer a participação social na destinação da despesa.

Adicionalmente, o ITO é um esforço para gerar um maior conhecimento sobre o orçamento e favorecer a sua transparência ao estabelecer uma referência pontual, crível e simples em torno da informação sobre as finanças públicas e a sua acessibilidade para a sociedades. Como tal, fortalece os apelos por governos mais transparentes, eficientes, com alto grau de probidade e espaços cada vez mais reduzidos para a arbitrariedade e a corrupção.

## ■ Metodologia<sup>1</sup>

A metodologia para construir o Índice de Transparência Orçamentária foi desenhada durante o ano 2000 e aplicada em 2001 em cinco países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México e Peru. Para a segunda edição, utilizou-se a mesma metodologia com algumas modificações e aplicando-a em dez países. Os cinco países adicionais são: Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador e Nicarágua. Esta metodologia consta de três partes:

### 1. Enquete de percepções

Como a transparência orçamentária define o entorno no qual se realiza a tomada de decisões, a participação e a incidência na destinação dos recursos públicos, é fundamental avaliar as percepções que existam a seu respeito. Com esta finalidade foi desenvolvida e aplicada uma enquete com as seguintes características e critérios.

**População:** Dado que os temas do orçamento e a transparência de suas práticas são pouco conhecidas, foi definida como população objetivo “os peritos em questões orçamentárias e usuários da informação orçamentária”. A definição dos critérios para selecionar a população objetivo assegura a capacidade de aplicar as amostras com critérios homogêneos em todos os países. Estas populações são pequenas em todos os países. Por isso, a primeira etapa deste projeto consistiu na elaboração de uma lista com critérios comuns entre países.

- Legisladores: Foram escolhidos os representantes populares que participam na comissão de orçamento (deputados e/ou senadores).<sup>2</sup>
- Meios de comunicação. Foram selecionados os periódicos e revistas de cobertura nacional; em cada meio selecionaram-se os jornalistas que escrevem sobre orçamento.
- Acadêmicos ou Pesquisadores: Os peritos que estudam o tema e/ou publicaram sobre temas de orçamento. Foram procurados a partir dos censos de institutos de pesquisa ou educação superior.
- Organizações da Sociedade Civil (OSC): as OSC que trabalham com temas de orçamento, prestação de contas, transparência, corrupção e monitoramento de recursos governamentais. Os diretórios se construíram a partir das declarações na imprensa sobre o orçamento, ou com base em diretórios de OSC existentes nos países.

**Questionário:** Para a realização da enquete Transparência Orçamentária na América Latina -, 2003, foi utilizado, como base, o questionário aplicado em 2001 com algumas variações. O questionário contém 70 perguntas que se repetem em todos os países e que se agrupam em três categorias:<sup>3</sup>

1. Qualificações sobre a transparência do orçamento em diferentes níveis: uma qualificação das condições da transparência no orçamento em geral e qualificações

<sup>1</sup> Para conhecer mais detalhes da metodologia, veja o anexo.

<sup>2</sup> Para o caso de Costa Rica, foi consultada a Comissão de Aprovação do Orçamento que funcionava antes da publicação do Índice.

<sup>3</sup> Ver questionário completo no anexo.

dos processos ou temas específicos de formulação, aprovação, execução, fiscalização, participação cidadã e acesso à informação. Estas qualificações foram medidas numa escala de 1 a 100.

- Qualificações sobre a importância de cada uma das etapas do orçamento ou temas relacionados (formulação, aprovação, execução, fiscalização, participação cidadã e de acesso à informação).
- Perguntas específicas sobre a transparência no orçamento. Estas perguntas foram elaboradas como escalas Likert com níveis de 1 a 5, para medir acordos e níveis de acordos ao mesmo tempo. São perguntas muito específicas que requerem conhecimentos sobre o processo orçamentário.

#### Resultados reportados

Os resultados são apresentados com duas unidades ou escalas. Por um lado, a qualificação sobre as condições da transparência em geral e as qualificações por etapas ou processo são as médias obtidas na enquete de peritos, usando uma escala de 1 a 100. O Índice Geral de Transparência Orçamentária está dado por uma qualificação desse tipo.

Por outro lado, apresenta-se a percentagem de respostas positivas ou concordantes, para variáveis e perguntas específicas. Esta percentagem é a soma das respostas de concordância total e concordância (valores 4 e 5) entre o total de respostas válidas, na seguinte escala:

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
-------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------

**Ponderação:** Em 2001, a enquete de percepções em torno da transparência incluiu maiores populações de legisladores para todos os países, porque se incorporou a três comissões parlamentares em lugar de uma. A análise dos resultados mostrou que as respostas do legislativo tendem a serem mais positivas que as do restante da população de peritos, especialmente com relação a certas etapas do orçamento. Além do mais, o tamanho das populações de legisladores varia muito para cada país e a sua proporção nas respostas de cada país vai de 4 a 35 por cento. Para evitar um “viés legislativo” de diferentes proporções entre países ponderaram-se as respostas de tal maneira, que as respostas dos legisladores equivalassem a 10 por cento do total das respostas em todos os países.

**Construção de variáveis:** As variáveis são grupos de perguntas que indagam sobre os aspectos particulares da transparência. Construíram-se 14 variáveis, partindo de 49 perguntas específicas. As variáveis e o número de perguntas que as integram detalham-se a continuação<sup>4</sup>:

Variáveis	Atributos
Participação cidadã no orçamento	5
Atribuições e participação do legislativo no orçamento	3
Informação sobre critérios macro-econômicos do orçamento	2
Mudanças do orçamento	1
Destinação do orçamento	4
Fiscalização do orçamento	5
Avaliação do controle interno	1
Capacidades dos órgãos de controle externo	3
Prestação de contas	7
Controle sobre funcionários federais	5
Responsabilidade de níveis de governo	1
Informação sobre dívida federal	4
Qualidade da informação e estatísticas em geral	4
Oportunidade da informação do orçamento	4
	49

#### Análise formal/prática

Com o propósito de contextualizar os resultados proporcionados pela enquete de percepções e recomendar linhas específicas de ação foram analisados, por um lado, o marco legal ou formal que regula o processo orçamentário e, por outro, as práticas nas diferentes etapas do processo orçamentário. Além do mais, foi feita uma análise detalhada sobre as condições predominantes de acesso, utilidade e difusão da informação orçamentária.

- Descrição do Marco Legal. Aqui identificaram-se os atores relevantes em cada uma das etapas do processo orçamentário, suas funções, atribuições e responsabilidades, partindo de um formato de questionário de perguntas abertas.
- Análise prática. Nesta segunda parte, o objetivo foi identificar o grau de cumprimento do marco legal, partindo da enumeração das práticas reais durante o processo orçamentário. Optou-se por um formato de questionário de perguntas fechadas.<sup>5</sup>

Ambas as partes da análise formal/prática foram respondidas por um grupo de peritos locais, revisadas por leitores locais e, posteriormente, por peritos de outros países, através de um intercâmbio de documentos entre os grupos que participam na iniciativa. Os documentos completos das análises formal/práticas dos dez países estão disponíveis em versão eletrônica em <http://www.internationalbudget.org/>.

<sup>4</sup> A listagem completa de variáveis, atributos e a percentagem das respostas positivas para cada um dos países está incluída no anexo.

<sup>5</sup> O questionário para avaliar as práticas foi desenvolvido pelo International Budget Project, visando estabelecer um marco mínimo comum entre os esforços de avaliação da transparência orçamentária que estão se realizando em diferentes regiões do mundo. Como tal, é um adendo ao Índice Latino-americano de Transparência Orçamentária.

### Guia de vinculação:

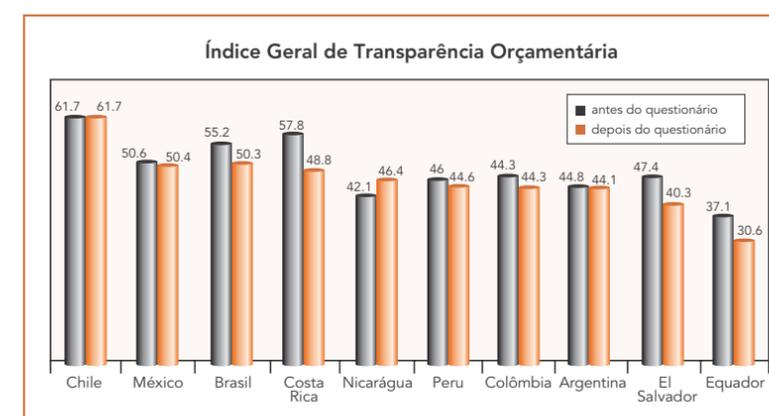
A enquete de percepção respondida por peritos e usuários da informação orçamentária e a análise formal/prática foram vinculadas através de um guia. Este guia seguiu a ordem das variáveis da enquete e tem por objetivo explicar seus resultados, contextualizando-os no marco legal e na prática que rege o processo orçamentário. Este guia também permite comparar as provisões legais e práticas dos diferentes países, ao poder revisar normatividades e o seu cumprimento para aspectos de interesse particular. Como tal, este guia dá suporte às recomendações e propostas concretas apresentadas neste documento. O guia de vinculação está disponível na versão eletrônica em: [www.internationalbudget.org/](http://www.internationalbudget.org/).

## Resultados do Índice Geral de Transparência Orçamentária

A maioria dos países participantes tem níveis insatisfatórios em matéria de transparência nos gastos públicos. O primeiro indicador neste sentido é dado pelo Índice Geral de Transparência Orçamentária, que resulta de uma pergunta que se repete no início e no final da enquete de percepções. Os peritos qualificam as condições gerais da transparência numa escala de 1 a 100, encontrando-se a maioria dos valores perto dos 50 pontos.

As respostas a esta pergunta revelam que em três dos dez países - Chile, Brasil e Costa Rica - apenas existem níveis satisfatórios de transparência orçamentária. Um segundo bloco formado por México, Colômbia, Peru e Argentina chega perto de níveis de aprovação, escassamente no caso do primeiro e falhando para os outros três. Finalmente, as qualificações mais baixas correspondem a Nicarágua, Equador e El Salvador.

A qualificação intuitiva que os peritos e usuários outorgam à transparência orçamentária se modificou ao serem confrontados com as 49 perguntas específicas do questionário. Em geral, a percepção piorou depois de conhecer os diferentes conceitos que dão sentido e profundidade à transparência. Especialmente nos casos de Brasil e Costa Rica, o desencanto é visível. A diminuição de qualificações positivas para estes dois países significou que o México, que manteve níveis iguais antes e depois do questionário, passasse do quarto para o segundo lugar, melhor qualificado. O Chile reafirmou o seu lugar de ter a maior transparência. O caso que sobressai como excepcional é o da Nicarágua, onde a percepção em torno da transparência melhorou depois que os peritos e usuários foram confrontados com o significado e conteúdo da transparência orçamentária.



Nos casos da Argentina, Brasil, Chile, México e Peru, que são os cinco países que integraram a primeira edição do Índice de Transparência Orçamentária, as qualificações gerais da transparência se mantêm em níveis similares com diferenças não significativas entre 2001 e 2003. Entretanto, as opiniões detalhadas mostram sim, algumas mudanças que serão revisadas mais adiante.

## ■ Análise por Variável

### Participação cidadã no orçamento

A participação da cidadania ao longo do processo orçamentário é indispensável não somente para fortalecer a democracia de um país, mas como uma forma eficaz de assegurar que as necessidades mais prementes da população possam se ver refletidas no orçamento do governo.

Participação cidadã é a variável pior qualificada em todos os países. Suas qualificações positivas vão de 3 por cento para o Equador a um máximo de 20 por cento para o Brasil.



Esta variável está formada por cinco atributos, a saber:

- Existem mecanismos que permitam incorporar a opinião da população em geral na formulação do orçamento.
- Existem mecanismos conhecidos pela população para incorporar sua opinião durante a aprovação do orçamento.
- Caso houvesse mudanças substantivas no orçamento aprovado durante seu exercício, o Poder Executivo presta relatórios exaustivos sobre essas mudanças à opinião pública.
- Existem mecanismos que permitam incorporar a opinião da população no orçamento.
- No final do exercício do orçamento, o Poder Executivo presta relatórios exaustivos sobre o impacto dos seus gastos.

Como já se falou, esta é a variável com pior qualificação porque, em geral, os países não contam com mecanismos formais que incentivem a população a participar em nenhuma das fases do processo orçamentário. No caso do **México**, que é o segundo melhor avaliado, não existem mecanismos formais que assegurem a integração das prioridades da cidadania no processo orçamentário. Isto se dá tanto na fase da formulação, como na de aprovação, já que não existem obrigações legais para que o executivo realize consultas públicas nestas etapas.

Além do mais, até o momento não se fizeram avaliações exaustivas sobre o impacto do gasto no México, embora este dever do executivo esteja estipulado legalmente.<sup>6</sup> Também nunca existiram precedentes de mudanças substantivas no orçamento que devessem ser informadas à opinião pública. Apesar deste panorama, é importante salientar que, no dia 12 de junho de 2003, entrou em vigência a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública, o que garante, pelo menos formalmente, que a população possa participar de maneira informada no processo orçamentário.

No caso do Peru, ocorre o contrário, já que o resultado de 7 por cento de respostas positivas obtidas para esta variável diverge com a existência de uma variedade de mecanismos formais para fomentar a participação cidadã<sup>7</sup>, principalmente na formulação do orçamento. Por um lado, para o ano fiscal de 2003, foi implementada a programação participativa para incorporar a opinião dos diferentes setores sociais ao orçamento. Por outro lado, deve se notar que no Peru também se ocorrem mudanças importantes no orçamento através de relatórios trimestrais, segundo estipulado na sua Lei de Transparência e Acesso à Informação. Porém, a percepção sobre a participação no Peru é muito baixa, porque a legislação desse país não tem nenhuma norma que exija do executivo a apresentação de um relatório sobre o impacto do gasto exercido e porque não existem mecanismos de participação nas outras fases do processo orçamentário.

Além destes casos, é importante indicar que países como **Equador, Argentina, El Salvador, Chile e Costa Rica** não contam, em nenhum caso, com um marco legal de participação da cidadania no processo orçamentário. No caso da Costa Rica, embora não exista uma lei específica nesse sentido, há sim um conjunto de normas dispersas na legislação que permitem que o cidadão participe, especialmente nas fases de aprovação e fiscalização, embora não durante a discussão e execução orçamentária. No Equador, desde o ano 2000, o Congresso Nacional e a sociedade civil têm convocado diálogos sobre o orçamento, porém, não foram institucionalizados e suas resoluções não são vinculatórias.

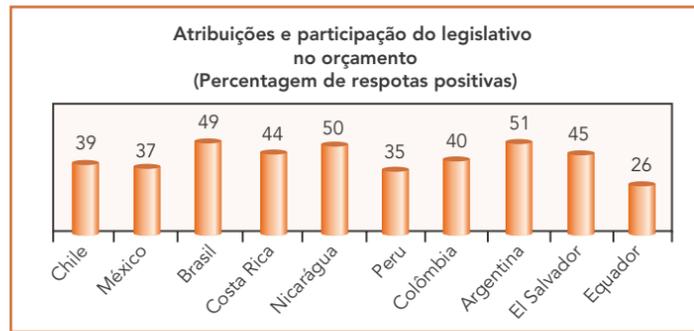
### Atribuições e participação do legislativo no orçamento

A participação do Poder Legislativo no orçamento é indispensável já que, por um lado, age como principal contrapeso do executivo e, por outro, representa, em principio, os interesses e prioridades da população. É por meio do legislativo que esses interesses e prioridades podem ser incorporados, em termos monetários, ao orçamento.

Os peritos de todos os países outorgam qualificações altas às atribuições e participação do legislativo. De fato, esta é a segunda variável melhor qualificada dentro da enquete de transparência. Deve-se notar também, que a metade dos países se encontra acima da média geral obtida. No seguinte gráfico pode se ver que tanto a **Nicarágua** como a **Argentina** encabeçam esta variável com 51 por cento das respostas positivas, deixando o **Equador** em último lugar, com 26 por cento.

<sup>6</sup> No artigo 70 do Decreto do Orçamento dos Egressos da Federação.

<sup>7</sup> Cfr. p. 18 do Guia Formal/Prático do Peru. Aqui também se verá um exemplo prático da participação cidadã na formulação do orçamento para o ano fiscal de 2003.



As perguntas que formam esta variável, são:

- O Poder Legislativo tem suficientes atribuições para modificar o projeto de orçamento do Poder Executivo.
- É suficiente o período de tempo<sup>8</sup> que se dá legalmente para a análise e a discussão do orçamento.
- Existe um debate significativo na legislatura sobre a proposta orçamentária do executivo.

Como já foi dito, esta é uma das variáveis com melhor qualificação. Isto é assim, porque a maioria dos países conta com um marco legal que confere faculdades substanciais aos legisladores neste tema.<sup>9</sup> Por exemplo, **Costa Rica, Nicarágua, México** e **El Salvador** contam com este marco formal. Adicionalmente, todos os países do índice têm comissões especializadas encarregadas da revisão, correção e pareceres sobre o orçamento, que depois é discutido, em quase todos os casos no plenário do Congresso. Outrossim, na sua maioria, os congressistas dos países estão amparados por lei, tanto para conhecer os critérios e lógicas de destinação dos recursos, como para exigir do Executivo a informação que considerem necessária.

**Argentina** aparece como o país melhor avaliado e, cabe ressaltar, que é precisamente esta variável a que obteve a porcentagem mais alta de repostas positivas no caso deste país. Embora na prática, poucas vezes o legislativo tenha tido que modificar o projeto do executivo, na Argentina os congressistas estão facultados legalmente para fazer mudanças importantes no orçamento.<sup>10</sup> Para isso, as Comissões de Orçamento e Fazenda da Câmara de Deputados e do Senado podem citar a todo tipo de funcionários para solicitar deles informações adicionais. Inclusive o projeto de orçamento se acompanha de indicadores, critérios e técnicas para torna-lo mais compreensível. É importante salientar que, por causa da crise econômica argentina, as atribuições e a participação do legislativo diminuíram, tendo assim o executivo mais poder que o habitual, por exemplo, na determinação do montante total do orçamento ou do montante de dívida previsto.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> O período de tempo foi especificado em cada país.

<sup>9</sup> Para conhecer em mais detalhes estes marcos legais, podem se consultar os Guias Formal/Práticos da cada um desses países.

<sup>10</sup> Isto está estabelecido na Lei de Administração Financeira.

<sup>11</sup> Cfr. p. 13 do Guia Formal/Prático da Argentina.

Apesar destas superioridades, o debate em torno do orçamento é fraco no caso argentino. Por um lado, a Legislatura não conta com recursos técnicos que apoiem a discussão do orçamento - não existe, por exemplo, uma área profissionalizada de suporte técnico para o Congresso. Por outro lado, embora sejam as Comissões de Orçamento e Fazenda da Câmara de Deputados e do Senado as que formalmente discutem o orçamento, na prática são os deputados os que se envolvem mais profundamente neste processo e é por isso que, finalmente, o debate não se torna muito significativo.

**Nicarágua**, que é o segundo país melhor avaliado, reflete uma percepção que discrepa com o que acontece na prática. Apesar de que este país conta com leis que definem a autoridade do Poder Legislativo neste tema<sup>12</sup>, os congressistas estão limitados para certas questões, como o aumento de receita.

É importante destacar o caso da **Costa Rica** por ser totalmente anômalo. Embora o Poder Legislativo tenha faculdades para suprimir, diminuir, aumentar ou criar novas rubricas no orçamento, deve-se mencionar que isto representa somente um terço do total do gasto público. Os dois terços restantes são aprovados pela Controladoria da República sem nenhuma intervenção do legislativo.<sup>13</sup>

No **Chile**, opõe-se uma percepção mais positiva sobre o prazo de discussão, com uma mais crítica sobre o significado do debate e as atribuições do Legislativo para modificar a proposta do Executivo. O debate legislativo concentra-se a nível agregado - partidas dos Ministérios e agencias públicas - e o marco legal<sup>14</sup> indica que o Congresso Nacional não pode modificar a estimativa das receitas e somente pode reduzir as despesas que não tenham a ver com as leis permanentes. Não obstante, o Poder Legislativo tem amplas faculdades para pedir os antecedentes e explicações que precise<sup>15</sup>, e nos últimos anos, aumentou de forma significativa a informação entregue pelo Executivo, tanto na fase de discussão como durante a execução e avaliação.<sup>16</sup>

De maneira geral, vale a pena salientar que a pergunta que se refere especificamente ao tempo com que contam os legisladores para discutir o orçamento se identifica como insuficiente na **Nicarágua**, na **Costa Rica** e no **México**.

### **Informação sobre critérios macro-econômicos**

Para ser mais transparente, o orçamento anual deve ser preparado e apresentado dentro de um marco macro-econômico exaustivo e consistente. Os critérios macro-econômicos são úteis para conhecer o impacto que têm as despesas e a receita levando em consideração variáveis como a inflação, taxas de juros ou o crescimento do PIB.

<sup>12</sup> Lei 51 ou Lei do Regime Orçamentário.

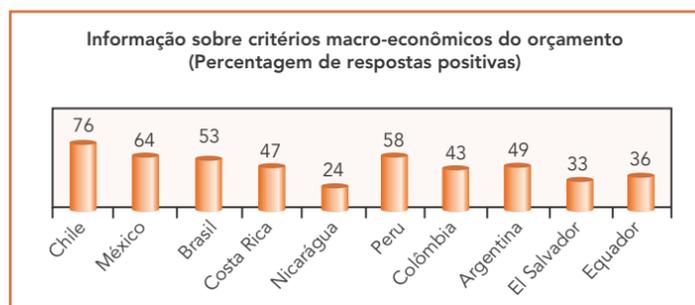
<sup>13</sup> Recentemente foi apresentado o projeto de lei #15048 que pretende transferir a aprovação do orçamento das instituições autônomas à Assembléia Legislativa. Isto requer uma reforma constitucional que necessita maioria calificada (Rô, não sei que é isso). Quando se redigiu este relatório estava na pauta do dia para a sua terceira leitura; si a votação for afirmativa, será formada uma comissão para que a dictamine.

<sup>14</sup> Constituição Política da República.

<sup>15</sup> Lei 18.918 Orgânica Constitucional do Congresso.

<sup>16</sup> Além do mais, uma modificação recente do marco legal amplia as atribuições do Legislativo, outorgando caráter permanente à Comissão Especial Mista de Orçamentos, que até 2002 reunia-se somente durante o período de discussão e aprovação.

Dentre todas as variáveis que formam o Índice de Transparência Orçamentária, a informação sobre os critérios macro-econômicos é a melhor qualificada. Como se pode observar, o **Chile** encabeça a enquete com 76 por cento de respostas positivas, seguido pelo **México** e pelo **Peru**. A maioria dos países contam com qualificações acima da média, que é de 48 por cento. Destaca-se a **Nicarágua** com qualificações especialmente negativas.



A variável de critérios macro-econômicos está formada por duas questões:

- O Executivo publica os pressupostos macro-econômicos que utiliza quando elabora um novo orçamento.
- As projeções da receita no orçamento são confiáveis.

As boas qualificações vêm do fato de que a maioria dos países contam com a obrigação legal de que o Poder Executivo publique os pressupostos macro-econômicos sobre os quais baseia a elaboração do novo orçamento. Dentre os países que têm este marco estão a **Argentina**, o **Peru**, a **Colômbia**, o **México** e a **Costa Rica**. Entretanto, é importante ressaltar que as duas perguntas que compõem a variável recebem qualificações notoriamente diferentes: de fato, para todos os casos, excetuando o **Chile** e a **Costa Rica**, a segunda pergunta provoca percepções bastante negativas. Ou seja, na maioria dos países as projeções das receitas são consideradas pouco confiáveis.

A pesar da boa avaliação da **Costa Rica**, que apresenta 47 por cento de qualificações positivas, existe uma discrepância entre o resultado que aparece na opinião dos peritos e o estudo formal/prático. Tanto a qualidade como a disponibilidade dos pressupostos macro-econômicos elaborados pelo Banco Central mereceriam uma resposta mais positiva.

Esta variável é a melhor avaliada em nível global para o **México** e o **Chile**, porque publicam os critérios macro-econômicos com base nos quais elaboram o orçamento. O documento conhecido como Critérios Gerais de Política Econômica<sup>17</sup> apresenta prognósticos a respeito da inflação e taxas de juros, entre outros. Neste documento também se ilustra o impacto destas variáveis nas despesas, nas receitas e na dívida para o ano orçamentário em curso e o seguinte. Entretanto, é bom salientar que, embora o México tenha a qualificação mais alta para a primeira pergunta dentro desta variável, registra uma das mais baixas para a segunda.

<sup>17</sup>A Lei de Orçamento, Contabilidade e Despesa Pública Federal estabelece a obrigação de publicar os aspectos macro-econômicos com os que se realiza o orçamento.

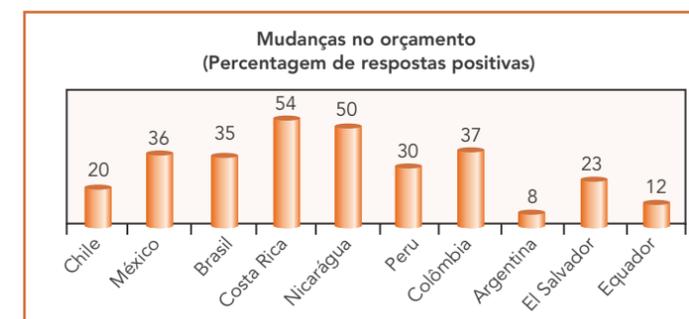
No caso do **Chile**, o Executivo incrementou nos últimos 10 anos a informação publicada sobre os pressupostos macro-econômicos, mesmo sem existir uma obrigação legal explícita. Esta variável, assim como os principais agregados da qualificação econômica, são anexados à proposta de Lei de orçamentos com projeções para o ano orçamentário a ser aprovado e os três seguintes.

Ao contrário, na **Nicarágua**, que sobressai como o país pior avaliado, não existe uma obrigação formal sobre a publicação dos pressupostos macro-econômicos. De fato, os critérios macro-econômicos que servem de base para a elaboração do orçamento podem ser encontrados publicados, a posteriori, no site de internet do governo. Em 2002 por exemplo, foi dada uma variedade de dados que divergiam entre si de maneira considerável, o que não permitia ter uma idéia clara das perspectivas macro-econômicas. Os pressupostos reais não se publicaram até muito tempo depois, já que implicavam num ajuste que não fôra previamente consultado com a Assembléia Nacional nem discutido com os atores econômicos e políticos do país.<sup>18</sup> Neste sentido, o caso da Nicarágua ilustra claramente espaços discricionários que, por meio de provisões legais adequadas, poderiam se reduzir.

Como já se disse, de forma global as projeções das receitas no orçamento resultam pouco confiáveis. As causas desta percepção generalizada são variadas. Por exemplo, nos casos do **México** e da **Argentina** foram feitos cálculos equivocados da inflação nos últimos anos. Em países como o **Equador** e a **Nicarágua**, as dúvidas sobre as projeções de receitas se depreendem de suas fontes - empréstimos, doações e receitas do petróleo - assim como o destino deste tipo de receita.

### Mudanças no orçamento

Durante a execução da despesa, é freqüente que o Poder Executivo faça mudanças no orçamento que tinha sido aprovado pelo legislativo. Embora seja verdade que há margens de flexibilidade, é importante à medida em que estas mudanças se informam. Nesta variável observa-se que **Costa Rica** obteve uma boa avaliação, 54 por cento de respostas positivas; de fato, esta é a segunda variável melhor avaliada para este país. Ao contrário, **Argentina** só recebeu 8 por cento de respostas favoráveis, sendo esta a sua variável pior avaliada.



<sup>18</sup>Cfr. p. 30 do Guia Formal/Prático da Nicarágua.

#### A frase que integra esta variável é:

- No caso em que se façam modificações substanciais no orçamento aprovado durante o exercício, em que medida participa o Poder Legislativo nestas mudanças?

Exceto para a **Argentina** e o **Chile**, esta é uma das variáveis melhor avaliadas pelos consultados. Na Argentina, a intervenção de legislativo está formalmente prevista a posteriori, assim que o executivo tem discricionariedade neste sentido, prejudicando então, a transparência na destinação de recursos. A Lei da Administração Financeira estabelece que ficarão reservadas ao Congresso Nacional as decisões que afetem o montante total do orçamento e o montante do endividamento previsto, assim como as mudanças que impliquem aumentar os gastos correntes em detrimento dos gastos de capital ou das aplicações financeiras, e os que impliquem numa mudança na distribuição das finalidades. Nos últimos anos, e por causa das crises econômicas, foram concedidos poderes especiais ao executivo, fazendo com que essa disposição nem sempre fosse cumprida na prática. Na prática, o Poder Executivo realiza mais modificações das que está autorizado a fazer por lei.

Destaca-se o caso nicaragüense, pois em geral registra qualificações baixas na maioria das variáveis mas, neste caso, os consultados têm uma opinião mais positiva. Na **Nicarágua**, o legislativo participa ativamente nas modificações que se façam às despesas durante a sua execução, principalmente no caso de contingências como desastres naturais ou guerras. Além de participar nas modificações orçamentárias em relação a gastos não previstos, também poderão participar em mudanças nas receitas.

Na **Costa Rica**, que é um país onde esta variável é percebida mais positivamente, o legislativo participa de maneira ativa na modificação de orçamentos ordinários e extraordinários. Tanto para os fundos de contingência como para outros, a legislatura aprova as mudanças antes da sua execução.

No **México** existem disposições legais para que o legislativo participe no caso em que se dê uma redução de 5 por cento nas receitas previstas originariamente. Porém, não fica claro que possa intervir numa modificação do orçamento - nem mesmo no caso da aprovação de fundos para atender uma emergência. De forma similar, no **Peru** o legislativo pode intervir quando houver mudanças nos créditos suplementares, nas habilitações e transferências de partidas assim como créditos e anulações orçamentárias.

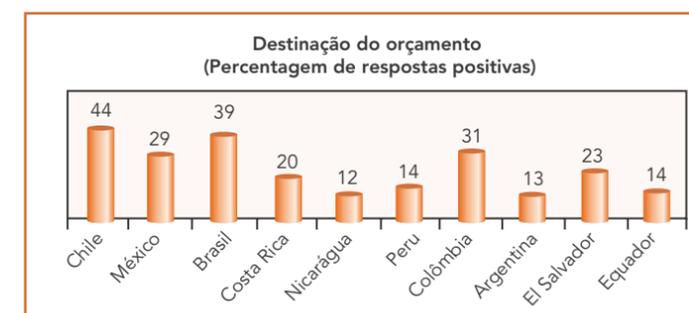
Em **El Salvador** a Constituição faculta à Assembléia Legislativa a "decretar o Orçamento de receitas e despesas da Administração Pública, assim como as suas reformas". No orçamento aprovado, a Assembléia inclui disposições específicas sobre modificações que poderiam acontecer durante a sua execução e delega de forma significativa ao Ministério da Fazenda para que as autorize. Para o caso **equatoriano**, existe uma norma constitucional sobre a participação expressa do Poder Legislativo para aprovar aumentos além da percentagem permitida por lei. A Lei Orgânica de Administração Financeira e Controle, por sua vez, estabelece um limite de 5 por

cento sobre os créditos que pode aprovar o Ministério de Economia e Finanças sem prévia autorização do Legislativo. Entretanto, o Legislativo não faz uso das atribuições constitucionais que permitem a sua intervenção quando o executivo supera o limite estabelecido por lei.

No **Chile**, país com regime presidencialista, define-se um conjunto de espaços nos quais o Executivo pode prescindir do Legislativo e outros nos quais precisa da autorização dada por lei para incrementar seu valor, entre os que se destacam: Gastos com Pessoal, Bens e Serviços, obrigações da previdência, transferências correntes, investimentos e tranfesrências de fundos entre Ministérios ou para empresas públicas.

#### Destinação do orçamento

A destinação orçamentária pode ou não responder às prioridades de um país dependendo dos critérios que se utilizem para a distribuição dos recursos. Portanto, é fundamental avaliar a transparência desses critérios. Esta é uma das três variáveis pior avaliadas para o conjunto dos países da região; especialmente a **Argentina**, a **Nicarágua**, o **Equador** e o **Peru**, não passam dos 14 por cento de respostas positivas. Nos casos do **Chile**, da **Colômbia** e do **Brasil**, uma maior percentagem dos consultados se expressou de maneira positiva.



#### As frases que integram esta variável são:

- A maioria dos recursos que o executivo nacional destina aos governos sub-nacionais se destina segundo critérios públicos.
- A destinação do orçamento é basicamente inercial, ou seja, baseia-se nas destinações passadas.
- Os orçamentos anuais são elaborados seguindo as políticas de longo prazo estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento.
- Os recursos exercidos estão de acordo com os níveis de despesas aprovados pela legislatura.

Apesar de que formal ou informalmente os orçamentos anuais se elaborem seguindo políticas de longo prazo, na maioria dos países a destinação do orçamento

é basicamente inercial. Isto significa que, independentemente do exercício de planejamento e avaliação, o orçamento se destina baseando-se em níveis prévios de despesas.

Na **Nicarágua** não existe obrigação legal para que os orçamentos anuais sejam elaborados seguindo as políticas de longo prazo, ainda que existam disposições que indiquem que os programas e projetos a longo prazo devam ser contemplados dentro do Orçamento Geral da República, explicando a percentagem dos programas que estão sendo orçados. A **Argentina** não tem um Plano Nacional de Desenvolvimento, mas as suas políticas de longo prazo refletem-se nas partidas orçamentais plurianuais. No **Peru**, embora se tome como guia de longo prazo para a elaboração do orçamento o chamado Plano Estratégico Institucional, onde se colocam os lineamentos de receitas e gastos segundo os objetivos institucionais, é pouca a difusão deste plano. Isto se reflete no pouco conhecimento que os peritos têm dele.

Similarmente, no **Ecuador** toma-se como base o Plano Plurianual de Governo, apresentado no começo de cada gestão. Porém, a percepção dos peritos aponta que, por exemplo, não se leva em consideração a legislação nacional nem a internacional sobre direitos humanos para definir as prioridades do gasto público. Mais ainda, quase todos concordam em que os recursos destinados pelo executivo não correspondem a políticas de Estado referidas ao bem-estar de todas e todos os equatorianos.

Por sua parte, a **Costa Rica** aprovou recentemente uma lei que estabelece o caráter vinculador do Plano Nacional de desenvolvimento para a elaboração do orçamento, embora ainda não tenha conseguido aplicar este preceito na prática. Em **El Salvador** os orçamentos baseiam-se normalmente no programa de cada governo, mas não existe uma obrigação legal sobre quais critérios a longo prazo devem ser utilizados para a sua formulação. Na prática não está claro como se relaciona o programa de governo com os orçamentos, ou seja, o programa do governo não se expressa em termos de indicadores orçamentários.

No **Chile** existem critérios públicos para a destinação de recursos aos Governos Regionais e Municipais; por outro lado, a lei de Administração Financeira do Estado estabelece que o orçamento deve expressar as políticas públicas e um programa financeiro a médio prazo. A formulação anual inclui, para cada serviço público, uma definição de sua missão e das metas dos programas a financiar com o orçamento. Na prática, embora perto de 70 por cento do orçamento seja destinado de forma inercial, houve um avanço ao se dar flexibilidade e transparência aos montantes restantes através de licitações de iniciativas das agências públicas.

No **México** uma grande parte do orçamento está legalmente pré-designada. Essa parte, que oscila entre 60 e 70 por cento, está composta pelos chamados requerimentos financeiros do setor público e se referem basicamente a salários, pensões e participações federais aos estados e municípios, entre outros. Na **Argentina**, acontece algo parecido já que uma percentagem grande de seu orçamento está formalmente destinada a jurisdições fixas. Situação análoga encontra-se na **Costa Rica**, já que compromissos

como concessões constitucionais e destinos específicos são fixados de forma inercial. No **Peru** e na **Colômbia**, o orçamento é muito inflexível já que entre 91 e 86 por cento dos recursos do orçamento ordinário e total respectivamente, são pré-destinados a obrigações inerciais como, por exemplo, os salários dos funcionários públicos.<sup>19</sup>

Com relação aos critérios públicos para destinar recursos aos governos sub-nacionais, na **Argentina** a lei estabelece esta obrigação. Na prática, porém a distribuição dos recursos fica sujeita a negociações políticas entre o Poder Executivo e os Governadores. Na **Nicarágua**, até há bem pouco tempo, não existia uma obrigação legal para normatizar as transferências, mas recentemente foi aprovada uma Lei de Transferências Municipais que permite ao governo nacional fazer transferências para os governos locais ou prefeituras por meio de uma decisão presidencial. É no momento da discussão do orçamento na Assembléia Nacional que se determina o montante e a forma em que serão transferidos os recursos. A nova lei regulamenta o montante para 2004 em 4 por cento e um aumento paulatino até atingir 10 por cento. Inclui também critérios para definir a distribuição entre os municípios.

Na **Colômbia**, por outro lado, existe a Lei de Transferências que ordena não somente a transferência de recursos a nível sub-nacional, mas também as diferentes rubricas da despesa e o montante destinado a cada um deles, segundo critérios públicos. Para o **Peru**, os critérios de destinação de recursos são públicos sim, como por exemplo, o cânon mineiro. Existem também mecanismos para assegurar a integração das preferências de governos sub-nacionais no processo de formulação do orçamento. Na **Costa Rica**, o baixo número de respostas positivas para esta pergunta - 13 por cento - pode ser explicado pela pouca aplicação da legislação existente sobre orçamentos municipais. Em **El Salvador**, por outro lado, há somente um critério de destinação de recursos a governos sub-nacionais, e é uma percentagem da receita corrente. Com relação à distribuição entre os municípios, a lei estabelece os critérios, entre os que se encontra o tamanho da população e indicadores sócio-econômicos. No **México** os recursos se atribuem de acordo com a Lei de Coordenação Fiscal.

Finalmente, deve se destacar que na maioria dos países os recursos exercidos não se restringem aos níveis de gastos aprovados pelas legislaturas. Não obstante, no **Chile**, o gasto total executado pelo governo central nos últimos cinco anos flutuou entre 97 e 99.8 por cento do orçamento aprovado.

### **Fiscalização**

A variável fiscalização do orçamento refere-se ao grau de confiança na auditoria do gasto público destinado a empresas paraestatais, organismos descentralizados, defesa e a contratação da dívida externa. A importância desta variável está em que todos esses recursos não fazem parte dos gastos da administração central ou em que habitualmente têm sido considerados de fiscalização débil. Os resultados sugerem que prevalece a percepção de uma fiscalização deficiente nestas rubricas das despesas. Os dados mostram diferenças importantes entre países. A **Costa Rica** é o único com resultado

<sup>19</sup>Ver Banco Interamericano de desenvolvimento e Banco Mundial, "Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction", *Public Expenditure Review*, junho 2002, p. 44.

positivo acima dos 50 por cento; a seguir estão o **Chile**, o **México** e a **Colômbia**. Depois vêm o **Brasil**, **El Salvador** e a **Argentina** com resultado inferior a 40 por cento e finalmente **Nicarágua**, **Peru** e **Equador** com qualificações muito baixas, o último, Equador, com só 4 por cento de respostas positivas. No caso do Equador, esta variável esteve entre as três mais baixas de todo o estudo - menor que a participação cidadã e a avaliação do controle interno.



As questões com as quais se construiu esta variável são as seguintes:

- Os recursos exercidos pelas empresas paraestatais são bem fiscalizados.
- Os recursos exercidos por organismos descentralizados são bem fiscalizados.
- O gasto nacional para defesa está bem fiscalizado.<sup>20</sup>
- A contratação da dívida externa é fiscalizada.

A **Costa Rica** tem a maior qualificação para esta variável devido à consolidação institucional da Controladoria Geral da República. Esta instituição é o órgão encarregado da fiscalização da Fazenda Pública há mais de 50 anos incluindo todas as entidades do Estado, inclusive aquelas instituições privadas que recebem fundos estatais. É um órgão auxiliar da Assembléia Legislativa mas com plena independência funcional e administrativa que, nos estudos de opinião, aparece com os maiores níveis de confiança entre a população. A maioria das suas funções de fiscalização são realizadas através do que a instituição chama de "fiscalização previa" (aprovação orçamentárias, modificações, visto de documentos, etc.), enquanto que as suas atividades de fiscalização posterior (relatórios de auditorias, atenção de denúncias, etc.) representam aproximadamente 35 por cento do total de suas atividades anuais.

Analisando outro caso, é paradoxal que no **Equador** a Controladoria Geral do Estado esteja facultada para exercer o controle das instituições do Estado entre as quais estão os organismos do setor público com autonomia financeira, despesa desconcentrada e fundos destinados à defesa nacional.<sup>21</sup> Na prática, porém, esta função não é percebida como confiável, talvez porque não se publica informação sobre isso e não se tem acesso a relatórios de organismos de controle. Este fato enfraquece os processos de fiscalização. Além disso, há disposições reservadas que restringem a fiscalização do

<sup>20</sup>Esta pergunta não se aplica a Costa Rica.

<sup>21</sup>A CPRE, no seu Art. 118 determina que são instituições do estado: 1. Os organismos y dependências das Funções Legislativa, Executiva e Judicial. 2. Os organismos eleitorais. 3. Os organismos de controle e regulamentação. 4. As entidades que integram o regime seccional autónomo. 5. Os organismos e entidades criados pela Constituição ou a lei para o exercício da potestade estatal, para a prestação de serviços públicos ou para o desenvolvimento de atividades econômicas assumidas pelo Estado. 6. As pessoas jurídicas criadas por ato legislativo seccional para a prestação de serviços públicos.

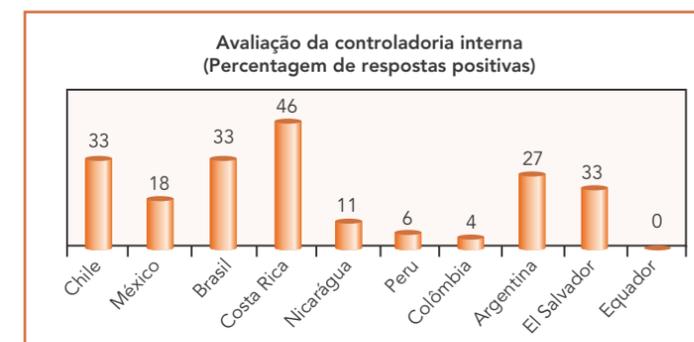
gasto em defesa, por exemplo. Isto explica porquê no Equador e demais países do estudo, exceto a Argentina, a pergunta sobre a fiscalização do gasto em defesa receba as menores qualificações dentro da variável.

No **Chile**, no **México** e na **Argentina** também há disposições legais que exigem a fiscalização nestes setores. Embora na prática se fiscalizem sim, a percepção demonstra a falta de confiança nestes esforços. O **Peru** e a **Nicarágua** chamam a atenção porque apesar de que em ambos os países existem leis para garantir o cumprimento da fiscalização nestas áreas, os entrevistados são da opinião de que não é realizada de maneira correta. Na Nicarágua todos os organismos sujeitos a orçamento parcial ou total devem ser fiscalizados; entretanto, os pontos fracos a levar em conta neste país são a fiscalização dos organismos descentralizados e paraestatais assim como a informação sobre a dívida externa. No Peru, a Lei Orgânica do Sistema de Controle da Controladoria Geral da República - independente do Poder Executivo- estabelece o requisito de fiscalizar o Governo Central, entidades e órgãos, incluindo as Forças Armadas e a Polícia. Outrossim, a Lei de Transparência e Acesso à Informação estabelece a disposição de que as Forças Armadas respondam às solicitações de informação e mostrem as suas informações ao Congresso. Porém a percepção é outra.

#### Avaliação da controladoria interna

Para avaliar a maneira como se executa o gasto público e melhorar a sua eficácia, é indispensável contar com órgãos internos confiáveis dedicados à fiscalização do orçamento. São também de grande importância as recomendações que estes órgãos podem emitir para melhorar a prática administrativa de avaliação e execução de recursos.

A avaliação da controladoria interna é a terceira variável pior classificada dentro do Índice de Transparência Orçamentária. Como se pode ver, quatro dos dez países estão abaixo da media e somente **Costa Rica** alcança uma qualificação superior a 45 por cento de respostas positivas. Devem-se notar, também, as percentagens totalmente insatisfatórias obtidas pelo **Equador**, o **Peru** e a **Colômbia**.



A frase que compõe esta variável é:

- A controladoria interna é confiável

Apesar de que esta variável é uma das pior avaliadas, as qualificações variam muito entre um país e outro, o que se deve mais à percepção que os peritos tiveram sobre a confiabilidade da controladoria interna e, possivelmente à má prática das diferentes controladorias, do que à série de mecanismos legais que na realidade existem para regulamentar a existência e as funções destes órgãos.

Temos, então, que em todos os países a lei obriga a que as unidades centrais do governo contem com sistemas de auditoria interna para a prestação de contas das despesas.<sup>22</sup> Outrossim, cabe assinalar que cada um destes sistemas se estende de maneira formal à administração tributária de todos os países. Entretanto, a existência de um marco legal que ampare as atribuições das auditorias não garante a sua eficácia e, por isso, também não garante a sua confiabilidade. Por exemplo, no caso do **Equador**, mesmo contando com as normas específicas que regulamentam as atribuições de seu órgão de auditoria -a Lei Orgânica da Controladoria Geral do Estado- prevalece uma percepção negativa sobre a sua confiabilidade, o que deveria ser visto no contexto de uma conjuntura de grave fraqueza institucional. Coincide com a realização deste estudo um prolongado período de debate público sobre isto e sobre a não eleição do Controlador que responde a bloqueios políticos no Congresso Nacional e a escândalos de corrupção recentes. Tudo isto parece refletir nos resultados da enquete de percepções já que esta é a variável pior classificada para este país.

Outro fator importante é que as recomendações que estes órgãos fazem nem sempre são atendidas. Neste caso estão países como a **Argentina**, a **Colômbia** e a **Costa Rica**. Este fenômeno se dá por diferentes razões. No caso costarricense, por exemplo, não existe um sistema de rastreio das disposições das auditorias e por isso não se pode saber se são atendidas. Apesar disto, pode-se observar que este país conta com um nível de percepção acima da média, o que pode estar relacionado com a recente aprovação de uma Lei Geral para o Controle Interno que fortalece o papel destas instâncias. Outro é o problema da Colômbia, onde as recomendações são levadas em conta ou não, dependendo do peso político do auditor.

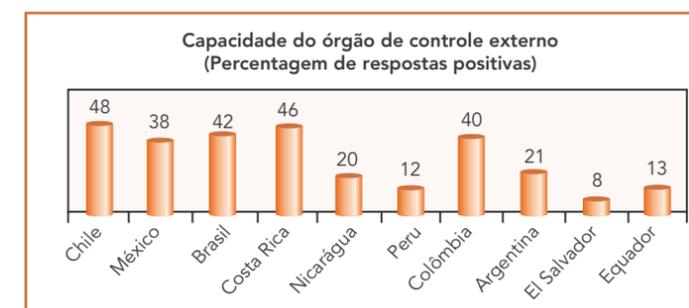
Por outro lado, na **Nicarágua** existem órgãos de controle em cada ministério, mas pouco se conhece sobre as suas recomendações. A Direção Geral de Contabilidade Governamental -que deveria desempenhar o papel de controle interno geral- tem um perfil bastante baixo e não desenvolve funções de auditoria em si, mas produz o relatório de execução orçamentária. O caso do **Peru** também é positivo porque as auditorias avaliam em que medida as normas, linhas e procedimentos foram eficazes para salvaguardar os seus ativos e assegurar a confiabilidade da informação contábil. Este processo é simultâneo à geração de recomendações pois são as mesmas entidades as que devem controlar suas funções durante o exercício do gasto e incorporar melhoras para depurar o seu desempenho. Porém, este país é um dos pior classificados nesta variável.

Esta variável foi bem classificada no **Chile** com relação ao restante, mas é a terceira pior avaliada no país. Não existe lei que obrigue as agências públicas a contar com unidades de controle interno, apesar de existirem organismos que emitem normas a esse respeito. Para 87 por cento das agências que atualmente dispõem destas unidades, alguns estudos questionaram a sua independência.

<sup>22</sup>Para conhecer em detalhe o marco legal dos países, consulte o Guia Formal/Prático de cada um deles.

### Capacidade do órgão de controle externo

Um dos elementos chave no exercício de fiscalização do orçamento está nas capacidades legais e efetivas que tenha o órgão de controle externo para realizar sua missão institucional. A princípio, os órgãos de controle externo fortalecem a prestação de contas horizontal e garantem a efetiva divisão de poderes. Um Estado que não garanta o controle externo pode ser presa fácil de práticas corruptas ou desvio de fundos. Neste estudo pode-se detectar que as capacidades de fiscalização externa entre os países analisados são percebidas como pouco efetivas. Nos dez países as qualificações obtidas foram reprovativas. O **Chile** obteve a melhor qualificação com 48 por cento dos entrevistados dizendo ter uma percepção positiva dos órgãos de controle externo. No outro extremo, está **El Salvador** com somente 8 por cento de aprovação.



Para quantificar esta variável foram tidas em conta quatro perguntas:

- A controladoria externa é confiável.
- As recomendações da controladoria externa contribuíram para o combate à corrupção.
- A controladoria externa verifica que o executivo cumpra com as metas físicas dos programas do orçamento.
- A controladoria externa tem a capacidade para fiscalizar eficazmente o gasto federal.

Com base nos resultados obtidos e no estudo feito dos aspectos formais e práticos do processo orçamentário pode-se argüir que os órgãos de controle externo na América Latina têm um papel bastante limitado na fiscalização do orçamento. Por exemplo, no **Costa Rica**, os países melhor colocados nesta variável, encontra-se que, no segundo caso, a Controladoria concentrou-se no controle prévio -como aprovações e modificações orçamentárias, vistos de documentos, autorizações de contratação direta, etc. De fato, o total dos fundos públicos fiscalizados posteriormente equivale à metade dos fundos públicos aprovados.<sup>23</sup> Com relação a sua capacidade de sanção, a Controladoria Geral da República emite anualmente diversas resoluções de ordem condenatória ou anulatória para as instituições, e informes nos quais se indicam eventuais responsabilidades de funcionários públicos, dos quais alguns casos são transferidos à administração, ao Ministério Público e a outras instâncias. Todavia, esta instituição não conta com um sistema de rastreio que permita conhecer se estas sanções foram aplicadas ou qual foi o resultado dos casos enviados ao sistema judiciário.

<sup>23</sup>Controladoria Geral da República, 2003.

No **Chile**, a legislatura outorga à Controladoria Geral da República autonomia e faculdades que a transformam numa espécie de “quarto poder” do Estado que, além de fiscalizar o manejo financeiro e a legalidade dos atos da administração pública, é responsável pela Contabilidade Geral da Nação. É possível que a percepção sobre a eficácia da Controladoria no Chile seja menos positiva que noutras variáveis por causa das supostas irregularidades que desde finais de 2002 estão sendo investigadas no poder judiciário.

Em outros países como na **Colômbia** e na **Argentina**, o problema aparece pela relativa novidade dos órgãos de controle externo pois, até há muito pouco tempo, esse controle era inexistente nesses países. As mudanças institucionais e de regime experimentados nos últimos anos possibilitaram que os órgãos de controle externo ganhassem maior legitimidade, mas a sua efetividade institucional viu-se diminuída pelas ambigüidades no próprio marco jurídico e legal que regula suas funções. A Colômbia, por exemplo, teve durante muitos anos uma Controladoria com claros vícios de corrupção que deterioraram a sua imagem. Porém, como consequência da reforma da Constituição em 1991 e o novo papel desempenhado pela Controladoria, a sua imagem sofreu uma mudança radical como se vê nos resultados da percepção dos peritos.

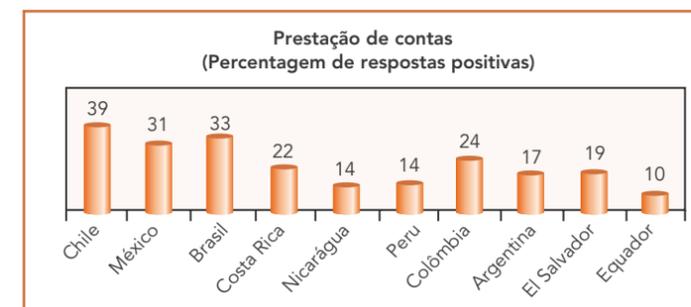
Em alguns casos, também, como na **Nicarágua** e no **Equador**, os órgãos de controle externo não são plenamente autônomos. No caso da Nicarágua, chama a atenção que a percepção não é tão negativa como em outras variáveis, quando se encontra no estudo formal e prático que apesar de ter as atribuições legais necessárias, o órgão de controle externo não tem um papel determinante na luta contra a corrupção. Além disso, carece de credibilidade pela sua falta de independência partidária e não conta com capacidade técnica própria, mas contrata firmas de auditoria, fazendo com que seu funcionamento seja mais caro e mais lento, mostrando uma falta de priorização no fortalecimento interno.

No caso do **Equador**, embora existam normas claras para as atribuições de controladoria externa, não costumam serem aplicadas. Assim, por exemplo, a percepção de controle sobre o cumprimento das metas físicas dos programas do orçamento é baixa, ainda quando a Lei Orgânica da Controladoria Geral do Estado outorga amplas faculdades para a fiscalização do exercício orçamentário.

### **Prestação de contas**

A prestação de contas entendida como a obrigação periódica e institucionalizada que têm os funcionários públicos e políticos de informar sobre as decisões adotadas, as razões dessas decisões e os custos gerados, é um aspecto fundamental para o fortalecimento das instituições democráticas. Não pode existir um verdadeiro Estado de direito sem um efetivo sistema global de prestação de contas.

Neste estudo foi possível detectar que nos dez países analisados não existe uma efetiva prestação de contas no processo orçamentário. Em todos os casos, as qualificações obtidas foram baixas. O país melhor qualificado foi o **Chile**, onde 39 por cento dos entrevistados indicou perceber um sistema adequado de prestação de contas. No outro extremo está o **Equador** com uma percentagem de aprovação de só 10 por cento.



Para quantificar esta variável o estudo tomou como base sete perguntas:

- O executivo publica periodicamente a informação necessária para avaliar o avanço no cumprimento das metas dos seus programas.
- O executivo emite relatórios sobre o estado de receita e despesa do governo.
- O executivo emite relatórios sobre o avanço na execução de programas e suas metas físicas.
- Os relatórios do exercício do orçamento incluem informação exaustiva sobre o gasto de qualquer tipo de organismo descentralizado ou empresa paraestatal.
- Os documentos do orçamento apresentam de maneira clara as principais iniciativas de políticas financiadas através do orçamento.
- Os preços de compra que o Poder Executivo paga se tornam públicos em compras ou gastos acima de 500,000 pesos.<sup>24</sup>
- O governo fornece indicadores que permitam avaliar adequadamente o impacto do gasto.

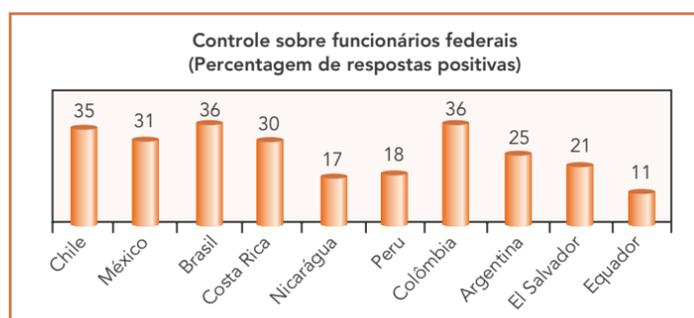
Para os dez países analisados, percebe-se que a prática de prestar contas ainda não é importante e é pouco clara. Esta percepção se vê reafirmada pelas provisões legais. Nos países como a **Argentina**, a **Colômbia**, o **Peru** e o **México**, a prestação de contas é deficiente por falhas no próprio desenho institucional das normas e regulamentos. Por exemplo, em nenhum desses países existe a obrigatoriedade de se publicar indicadores que permitam avaliar de forma adequada o impacto do gasto. Além do mais, muitos dos relatórios publicados carecem da consistência necessária em método e formato para realizar um exercício sustentado ou de comparação no tempo.

No que se refere ao **Equador**, apesar de existirem normas expressas na legislação para que o executivo informe trimestralmente sobre a execução do Orçamento Geral do Estado (como a Lei Orgânica de Responsabilidade, Estabilidade e Transparência Fiscal), a percepção e as práticas enfatizam a falta de informação pública e de indicadores para avaliar o impacto do gasto público.

<sup>24</sup>Esta quantia foi adaptada para cada um dos países.

### Controle sobre funcionários públicos

O poder público requer controles. O poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente, por isso é necessário que aqueles que exercem a autoridade pública estejam sujeitos a controles externos e internos, que garantam que a sua atuação esteja de acordo com o marco legal que regulamenta as suas funções. Nos dez países considerados neste estudo, os resultados obtidos para esta variável também foram de caráter reprovativo. Em nenhum país percebe-se que o controle sobre os funcionários públicos seja realmente efetivo. O melhor país posicionado nesta variável eram **Brasil** e **Colômbia**, onde 36 por cento dos entrevistados indicou perceber que existia sim um controle efetivo sobre os funcionários públicos. No outro extremo, está o **Equador** com uma percentagem de aprovação de somente 11 por cento.



30

Para quantificar esta variável este estudo baseou-se em cinco perguntas:

- Pode se conhecer com exatidão o salário dos funcionários (as).
- A informação sobre todos os rendimentos dos funcionários(as) é pública.
- Pode se detectar enriquecimento não explicável pelas declarações de renda que fazem os funcionários(as).
- No caso de uma irregularidade no exercício do orçamento pode se estabelecer quem são os (as) culpáveis.
- Penaliza-se o funcionário que faz mal uso do orçamento no seu benefício próprio ou de terceiros.

O resultado geral que se depreende para esta variável é que se percebe que o controle sobre funcionários públicos é pouco efetivo. Por exemplo, na **Colômbia**, o país com a mais alta percentagem de respostas positivas, não existe nenhuma obrigatoriedade legal para que a informação sobre os rendimentos dos funcionários públicos (como bônus, seguro médico, uso de carros, etc.) seja pública. Também na Colômbia, como no México, na Argentina e no Equador, é difícil estabelecer responsabilidades no caso de que existam irregularidades no exercício do orçamento. Em quase todas essas situações, as investigações sobre os casos conclui por vencimento de prazos, antes que se possa conhecer quem são os culpados e de quê.

Nos casos mais graves, como o do **Equador**, os resultados das auditorias são apresentados muito depois, ou não se realizam, e os funcionários encontrados culpados nem sempre são punidos segundo o direito. Embora as políticas salariais devam ser publicadas no registro oficial, não existe uma disposição expressa sobre a publicidade dos salários de funcionários públicos, nem sobre os seus rendimentos.

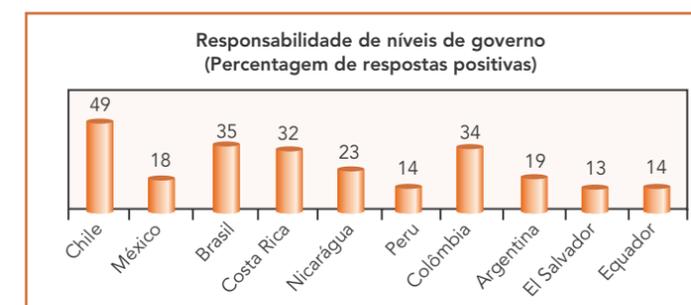
A constante, em todos os casos analisados, é que existem dificuldades no sistema de administração de justiça para sancionar os funcionários culpáveis de desvios ou irregularidades, isto torna menos arriscado cometer ilícitos ou faltas as determinações legais. Na **Costa Rica**, por exemplo, não existe o delito de enriquecimento ilícito, assim que as declarações de bens dos funcionários públicos apresentadas na Controladoria Geral não têm função alguma.

### Responsabilidades dos níveis de Governo

Esta variável mede se as responsabilidades de gasto entre os diferentes níveis de Governo são claras. É importante pois nos dá a informação dos pesos e contrapesos que existem entre os diferentes níveis de governo quanto às facultades de gastos, assim como nos mostra se existem incentivos para evitar problemas como o endividamento no nível local, pois entanto não haja clareza na distribuição de responsabilidades podem ocorrer problemas de coordenação fiscal. Além do mais, os resultados desta variável podem nos dar uma visão mais clara dos processos de descentralização da região. Em muitos países, com algumas exceções como **Costa Rica**, uma alta percentagem do orçamento se destina aos governos sub-nacionais. Daí a importância de se conhecer se existe uma clara delimitação das responsabilidades.

Todos os países desse estudo são qualificados com menos de 50 por cento de respostas positivas. O país melhor qualificado é o **Chile**, em seguida aparecem **Brasil**, **Colômbia** e **Costa Rica**. Verificamos também que **Argentina**, **México**, **Equador** e **Peru** tem qualificações muito baixas. Embora esta variável não seja das pior qualificadas no índice geral, ela sim é, para alguns países. Por exemplo, para o México esta variável é a segunda pior, para Argentina é a sexta e para o Peru é a quarta.

31



Esta variável se forma por apenas uma pergunta:

- A divisão de responsabilidades orçamentárias entre o governo nacional e os governos sub-nacionais é bastante clara.

O resultado das piores qualificações deve chamar a atenção. No **Peru**<sup>25</sup> a lei orçamentária para o ano de 2003 e outras leis estabelecem essa divisão de

<sup>25</sup>Lei de bases da Descentralização, Lei Orgânica de Governos Regionais e Lei Orgânica de Municipalidades. Além do mais, já estão disponíveis as Diretivas que regulam as fases de Programação e Formulação do Orçamento do Setor Público para o ano fiscal 2004 dos níveis de Governos: Nacional, Regional e Local, assim como a de Entidades de Tratamento Empresarial, e o Instrutivo para a Programação Participativa do Orçamento nos Governos Regionais e Locais para o ano fiscal 2004.

responsabilidades. Porém, a baixa porcentagem de respostas positivas pode ser explicada pelo fato do país estar passando por um processo de descentralização. No **México**, o documento orçamentário em conjunto com outras normas definem claramente as responsabilidades entre os níveis do governo. Entretanto, a percepção a respeito da variável é pouco positiva. Este resultado pode ser consequência das lacunas que existem no México quanto a maneira em que os recursos são distribuídos da federação aos estados, e destes aos municípios. Na **Argentina**, as responsabilidades entre os níveis de governo são regulamentadas por um regime do co-participação. Porém, a legislação sobre este tema é muito confusa. É muito difícil observar seu cumprimento na prática devido às constantes modificações do regime.

No **Chile** é uma das variáveis de melhor qualificação, mas a percepção é apenas satisfatória se for comparada com a existência de leis que definem claramente as atribuições orçamentárias no governo central (que inclui os governos regionais) e nos municípios, responsáveis pela administração local que não fazem parte do governo central e nem da lei orçamentária. Na **Colômbia**, por outro lado, o tema das responsabilidades segundo os níveis de governo está prevista na lei de Transferências.

### Informações sobre dívida

Esta variável verifica se as informações acerca dos montantes, destino, condições e prazos da dívida do governo são tornadas públicas. A importância desta variável ratifica que a dívida é um elemento fundamental para que o estado possa ou não cumprir as demandas do povo. Um orçamento preso por endividamento ineficaz tem uma menor margem de manobra para impulsionar setores e gastos prioritários. Essa pergunta é de vital importância para a região, devido aos problemas de endividamento e da rigidez orçamentária que implicou.

Os países melhor qualificados são **Chile** e **Costa Rica**, mas nenhum dos dois alcança 50 por cento de respostas positivas. Em seguida aparecem **Argentina, México, Brasil** e **Colômbia**. Os países de pior qualificação são **Nicarágua** e **Equador**, sendo que nesse último as qualificações positivas chegaram apenas a 15 por cento.



### As perguntas incluídas nessa variável são as seguintes:

- Publica-se o destino da dívida contraída.
- Publica-se a duração da dívida (prazos).
- Tornam-se públicos qualquer obrigação futura ou passivos do governo federal.
- Se contabiliza como dívida pública toda obrigação futura do governo.

Vale a pena ressaltar que, apesar desses resultados, em todos os países estudados, exceto no **Equador**, os montantes, destinos, prazos e condições da dívida são publicados. Na **Argentina** a lei da Administração Financeira estabelece que as entidades da Administração Central não poderão formalizar nenhuma operação de crédito público que não esteja contemplada na lei orçamentária geral do respectivo ano.<sup>26</sup> Esta lei estabelece que se deva indicar, no mínimo, o tipo da dívida, se é interna ou externa, montante máximo autorizado, prazo mínimo de amortização e destino.

No **México** a publicação da dívida está garantida pela lei Geral de Dívidas Públicas, a qual exige que a Secretaria de Fazenda e Crédito Público publique de forma periódica os dados da dívida pública.<sup>27</sup> No **Peru** acontece a mesma coisa, de acordo com a lei de Transparência e Acesso a informação. No caso da **Costa Rica** todo endividamento externo deve ser aprovado pela Assembléia Legislativa. A Controladoria publica o movimento da dívida externa e interna (credor, devedor, saldo, amortização, juros e comissões), tanto na sua memória como em sua página na internet. O Banco Central também mantém as séries de estatísticas do endividamento interno e externo.

Na **Nicarágua** não existe uma disposição legal que exija a publicação destas informações, mas na prática pode se ter acesso aos valores da dívida por meio da internet. No **Equador** a percepção dos peritos é de que os montantes e prazos se tornem públicos, mas não o destino e as condições nas quais se recebeu o empréstimo. Ainda que exista uma norma estabelecendo que essas informações sejam publicadas através de registro oficial, na prática, o destino do empréstimo raramente é publicado e difundido.

Um vazio nesse tema é o fato de que em nenhum desses países, exceto na **Nicarágua** e **Chile**, se incorpora a informação da dívida ao projeto orçamentário enviado pelo Executivo.<sup>28</sup> Nesse documento não se tem informação sobre a dívida total do Governo, os juros da dívida, os períodos de vencimento e o respaldo do governo à dívida.

### Qualidade da informação e estatística em geral

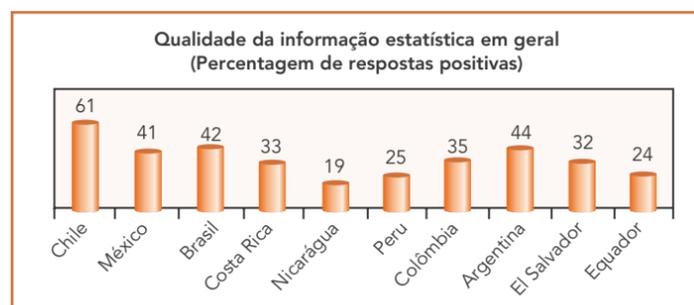
A qualidade da informação orçamentária que o governo provê é indispensável não somente para criar um valioso instrumento de rendição de contas, mas também para oferecer à população em geral uma ferramenta para a participação no processo orçamentário. Do mesmo modo, os dados estatísticos que se publicam representam uma ferramenta valiosa para as instituições dedicadas às análises orçamentárias.

<sup>26</sup> Artigo 60 da lei. Para mais detalhes, veja o Guia formal/prático de Argentina 2003.

<sup>27</sup> Artigo 27 da lei. Para mais detalhes, veja o Guia formal/prático de México 2003.

<sup>28</sup> O processo de formulação inicia-se com um documento que o Presidente envia onde se define a política econômica e que servirá de base para a formulação do orçamento.

A qualidade da informação orçamentária é a terceira variável de melhor qualificação no índice. Novamente o **Chile** aparece encabeçando o gráfico, com uma qualificação de 61 por cento de respostas positivas. Além do Chile, mais quatro países aparecem com qualificações acima da média, ficando **Costa Rica, Equador, Nicarágua e Peru** nos últimos lugares.



Esta variável se compõe de quatro frases:

- Em geral, as instituições que geram estatísticas nacionais produzem dados verídicos.
- A informação orçamentária é apresentada em tópicos que permitem uma análise detalhada.
- A informação orçamentária inclui agregações que permitem uma análise integral.
- O orçamento provê um panorama completo das finanças do governo.

As percepções positivas a respeito dessa variável apontam que na maioria dos países existe uma confiança nos dados e estatísticas produzidas pelas instituições.<sup>29</sup> Apesar desta percepção, nem todos os órgãos que geram informações são independentes de influências políticas do executivo, o que faz com que os dados oficiais, em certas ocasiões, percam veracidade. Por exemplo, as instituições que produzem estatísticas na **Nicarágua, Chile e México** estão ligadas aos seus Ministérios da Fazenda e na **Argentina** os titulares desses organismos tem sido designados por diferentes governos. Outras vezes resulta que devido a falta de capacidade técnica e de recursos não podem integrar dados confiáveis, como demonstra **Colômbia**. Neste caso teve que ser feitos convênios com diferentes instituições para prover as informações.

Quanto ao nível de desagregação dos dados apresentados no orçamento, os resultados são diversos. No **Peru, Chile e Costa Rica** esses dados são apresentados de maneira desagregada, mesmo que a percepção dos entrevistados reflita o contrário. No **México** se apresentam os montantes agregados e, finalmente, na **Nicarágua** alguns dados, como os salários pagos nos programas e projetos por pessoas ou cargos, não aparecem desagregados, mas podem ser solicitados.

A frase que se refere às agregações que apresenta a informação orçamentária obtêm qualificações positivas na maioria dos países. Entretanto, para o caso colombiano falta agregação nos dados que se referem à dívida e receita e, para **El Salvador**, isso simplesmente não existe.

<sup>29</sup> Para conhecer as instituições que geram este tipo de informação em cada um dos países, veja ao Guias Formal/Práticos.

Finalmente, na pergunta que se refere a se o orçamento oferece um panorama completo das finanças do governo nacional, a maioria dos países informa que efetivamente em seus orçamentos pode-se encontrar a informação referente às variáveis econômicas, o balanço de receita e despesa, a política econômica e os objetivos de gastos entre outros. Os países onde não existe esta apresentação são **Colômbia, Argentina e Equador**. Nesse último, por exemplo, não se inclui o orçamento das entidades públicas financeiras, também não se incorporam os orçamentos dos organismos de controle e das empresas públicas, cuja aprovação está determinada por normas específicas. Por outro lado, na Colômbia, o plano financeiro que rege a execução orçamentária aprovada é elaborada a posteriori, portanto o Congresso carece de conhecimento e controle sobre a maneira como se acomodam as execuções das diversas vigências orçamentárias no ano calendário.

### Oportunidade da informação do orçamento

Da mesma forma que a qualidade da informação, a oportunidade da mesma resulta imprescindível para que se possa identificar e analisar a tempo os vazios que se possam gerar ao longo do processo orçamentário. Por isso, esta variável procura medir o grau de pontualidade da informação em cada uma das fases do processo.

Os resultados para esta última variável mostram que esta é a segunda pior variável qualificada dentro do índice, estando acima de 30 por cento apenas o **Brasil** e o **Chile**.



Esta última variável é composta de quatro perguntas:

- Com que grau de oportunidade se torna pública a informação do orçamento durante cada uma das fases do processo em:
  - A formulação
  - A discussão - aprovação
  - A execução
  - O controle - fiscalização

Para os países em geral resulta pouco ou nada oportuna a informação que se publica durante as diferentes fases do processo orçamentário. Nesse sentido não existe, na maioria dos países, uma rotina de apresentação de informação por meios claramente estabelecidos e de forma periódica.

De maneira geral observa-se que, desagregando esta variável pelas perguntas, os peritos perceberam que a fase da fiscalização é na que a oportunidade com que se publica a informação é mais baixa. A melhor qualificada nessa mesma rubrica resultou ser a etapa da discussão - aprovação.<sup>30</sup>

No **México** e **Chile**, ao contrário, existe uma grande pertinência ao se apresentar a informação desde a formulação, já que o Projeto do Orçamento de Despesas é conhecido no mesmo dia em que se envia ao Legislativo, até a execução, onde os dados são publicados trimestralmente nos relatórios sobre a Situação Econômica, as Finanças e a Dívida Pública.

No **Equador**, as etapas de execução e fiscalização são nulas quanto a oportunidade de publicidade da informação, apesar da existência de normas expressas sobre o livre acesso aos documentos e informação orçamentária e contável da gestão pública e sobre as operações e contratos de crédito de todas as entidades do setor público.

Como informação complementar vale a pena mencionar que, o grosso dos Guias Formal/ Práticos dos países, mostrou que os registros que incluem informações sobre comparações do gasto exercido contra o aprovado, metas não financeiras, a comparação das metas de desempenho com os resultados obtidos são publicados geralmente dentro dos nove meses, ou menos, depois de terminado o ano fiscal. Nesta situação encontram-se países como **Peru, Costa Rica, Colômbia, Chile** e **México**.

<sup>30</sup> Para confirmar esta informação, veja os anexos onde se detalha a informação por atributo ou pergunta.

## Recomendações por país

### Argentina

Da análise dos resultados mostrados pela enquete de percepção e do estudo formal e prático do sistema orçamentário nacional, surge claramente os lados forte e fraco da transparência no sistema orçamentário argentino tanto ex ante como ex post.

As variáveis que menos dificuldade apresentam são: atribuições e participação do Legislativo, informação sobre critérios macro-econômicos e qualidade da informação e estatísticas.



As variáveis que mais dificuldades apresentam são: participação dos cidadãos, destinação e mudanças no orçamento, responsabilidade dos níveis de governo, prestação de contas, oportunidade da informação, e capacidade do Órgão de Controle Externo.



### Recomendações:

#### Atribuições e participação do Legislativo

- Dos estudos depreende-se que na etapa de aprovação do orçamento o problema não é de índole formal. Ou seja, os tempos e as atribuições que o Poder Legislativo tem são suficientes, mas detecta-se falta de debate significativo sobre o projeto de lei devido a uma decisão política de não cumprir com o seu papel específico, mas sim, de permitir que os debates se dêem em espaços informais em detrimento da qualidade, oportunidade, firmeza e transparência.

### Qualidade da informação e estatísticas

- Melhorar o acesso à informação estatística em matéria orçamentária na internet.

### Participação Cidadã

- Criação de âmbitos formais de participação cidadã nas etapas de elaboração, discussão e controle do orçamento. Ex.: Conselhos Consultivos, audiências públicas com participação cidadã a partir do dia 15 de setembro até 30 de novembro, com inscrição de participantes e publicação da informação. Este sistema poderia ser feito pelas duas câmaras em conjunto. Sancionar a lei de acesso à Informação Pública Nacional. Para poder participar é necessário contar com a informação adequada, veraz e oportuna.
- Envolver e tornar consciente à cidadania da importância de participar e influenciar o orçamento público onde as escolas, universidades e centros educacionais dêem a relevância do significado do orçamento.
- Gerar pesquisa através da formação de alianças entre ONGs de influência e as Universidades.

### Destinação e mudanças no orçamento

- Maior debate no Poder Legislativo, ouvindo as opiniões e/ou explicações de cidadãos, organizações da sociedade civil, empresários e funcionários do governo. Tudo isso em âmbitos formais e sessões públicas.
- Maior capacitação dos membros das Câmaras Legislativas.
- Criação de um Escritório Legislativo de Orçamento partidário que mantenha o corpo informado, que trabalhe sobre o desenvolvimento da lei de Orçamento, os decretos de modificação orçamentária, impostos, que analise as modificações necessárias durante a execução do mesmo, que trate leis que tenham impacto em assuntos fiscais e no orçamento do país. Seus membros deveriam ser eleitos por concurso público de oposição e antecedentes.
- A destinação dos recursos financeiros deveria estar ajustada a um Plano de Políticas de Estado a médio e longo prazo.
- Maior cumprimento da lei de Orçamento por parte do Poder Executivo, reduzindo a delegação de faculdades do Legislativo para o Executivo.
- Maior envolvimento do Poder Legislativo nas modificações à Lei de Orçamento na sua fase de execução, recuperando a sua capacidade de controle.
- Participar da discussão de questões transcendentais como a negociação da dívida pública. Ou seja, participar do controle macro-econômico e inter-temporal.
- Informar a opinião pública das modificações orçamentárias que se realizam durante a execução do orçamento.
- Especificar quais são os critérios para estabelecer as metas físicas financeiras de cada jurisdição.
- Discriminar substancialmente os registros "Transferências Gerais" de maneira que possa conhecer-se o destino desses fundos (insumos, serviços, etc.)

- Discriminar o destino pragmático dos fundos obtidos dos empréstimos que outorgam os Organismos multilaterais de crédito.

### Responsabilidades de níveis de governo

- Criação do Organismo Fiscal Federal, previsto no artigo 75 inc. 2 da Constituição Nacional.
- Reforma do Regime de Co participação Federal de Impostos através da sanção de uma lei de convênio que resolva as dificuldades que apresenta o atual regime.

### Prestação de Contas e oportunidade da informação

- Aplicar indicadores que permitam avaliar adequadamente o impacto do gasto.
- Elaborar e publicar relatórios exaustivos do gasto dos organismos descentralizados.
- Publicação completa da Lei de Orçamento, ou seja, incluindo os Anexos à lei.
- Apresentação e publicação de um controle e análise da gestão orçamentária onde não somente sejam avaliadas as metas físicas mas também a decisão da gestão.

### Capacidades do órgão de controle

- Maior controle do cumprimento das metas.
- Maior difusão dos relatórios redigidos em linguagem compreensível à opinião pública.
- Elaboração dos relatórios em tempo hábil de maneira que possam corrigir-se os conflitos não resolvidos.
- Classificação dos relatórios junto com o orçamento, para permitir a sua comparação.
- Revisão de temas transcendentais para a sociedade.

### **Brasil**

Os Resultados do Índice de Transparência Orçamentária dos países da América Latina colocam o Brasil como um dos países melhor situados entre os países participantes na pesquisa. Entretanto, para possibilitar um melhor entendimento sobre os resultados encontrados, devemos ater-nos a uma análise onde estabelecemos como parâmetro as diferentes variáveis presentes no estudo.

Com relação ao Brasil, as variáveis com maior percentagem de respostas positivas foram: informações sobre os critérios macro-econômicos do orçamento, atribuições e participação do Poder Legislativo, e qualidade da informação do orçamento e estatísticas em geral.



As **informações sobre os critérios macro-econômico de orçamento** é a variável que apresenta os melhores resultados, 53 por cento de respostas positivas. Esse resultado é facilmente explicável porque esta informação, na maioria das vezes, é de conhecimento da opinião pública, e está em constante debate através dos grandes meios de comunicação, principalmente a informação correspondente ao crescimento do PIB, a balança comercial, a inflação e o superávit primário.

A variável com a segunda maior porcentagem de respostas positivas, 49 por cento, é a que se refere às **atribuições e participação do Legislativo** no processo orçamentário. Esse resultado não surpreende porque o papel do poder legislativo no processo orçamentário brasileiro está bem definido e é conhecido. O legislativo é um ator privilegiado, com o poder de modificação e aprovação da proposta orçamentária elaborada pelo Executivo. Esta proposta é enviada ao Legislativo como projeto de lei, este a analisa e modifica e, posteriormente, a devolve ao Executivo para a sua sanção.

A variável **qualidade da informação e estatística em geral**, teve 42 por cento de respostas positivas. Realmente, a qualidade da informação e as estatísticas publicadas pelo Governo Federal avançaram com bastante velocidade nos últimos anos. A sociedade civil é que não acompanhou o ritmo do Estado, pois o poder de análise da sociedade civil não correu na mesma velocidade em que o Estado publicou a informação.

Também devemos destacar que a publicidade e a preocupação pela qualidade da informação não foram estratégias seguidas nas demais esferas do estado brasileiro. Na maioria dos municípios (que são 5,700) não há disponibilidade de informação sobre os orçamentos públicos.

Outro resultado que merece ser citado é o da variável **destinação do orçamento**. 39 por cento de respostas positivas. A maioria dos demais países de América Latina, menos o Chile, apresentam porcentagens inferiores às do Brasil, com resultados iguais ou inferiores a 30 por cento.

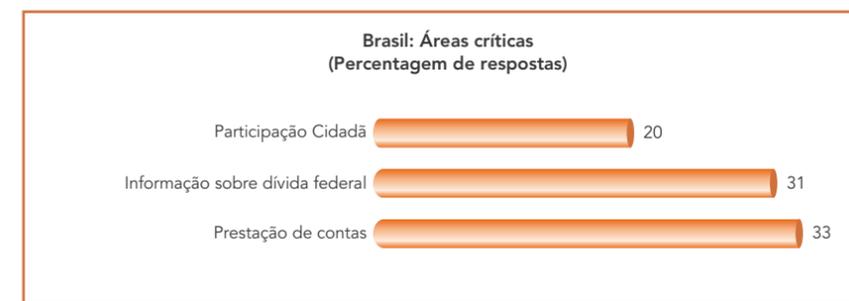
No Brasil, a destinação de recursos obedece a dois critérios: o legal, que determina uma porcentagem de fundos específicos para cada município e estado brasileiro (os fundos de participação dos municípios - FPM - e o de participação dos estados - FPE). Estes recursos são divididos entre os municípios e estados segundo a renda per capita

e o número de habitantes da região. Além destes fundos, existem outros de incentivo ao desenvolvimento regional.

O segundo critério para a destinação de recursos é político: a luta por recursos é decidida através de negociações políticas limitadas, com pouca ou nenhuma abertura para a sociedade civil.

Outro aspecto a ser destacado com relação à destinação de recursos no Brasil, é a vinculação do gasto com determinadas políticas públicas. Existem recursos vinculados para as políticas de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Assistência Social, entre outras. Porém, estas vinculações, chamadas de recursos ou destinações seladas, não garantem a qualidade das políticas públicas nem os gastos específicos nestas áreas. O controle social neste contexto assume uma importância estratégica para a implementação de políticas e serviços públicos que promovam o bem comum das populações mais vulneráveis ou com limitado acesso a serviços de qualidade.

As variáveis com os piores resultados no estudo sobre o Brasil foram: participação cidadã no orçamento público, informação sobre a dívida federal e a avaliação da controladoria interna.



A **avaliação da controladoria interna** teve um total de 33 por cento de respostas positivas, superior à maioria dos países, inferior apenas a Costa Rica. No Brasil, cada um dos Ministérios do Governo Federal possui uma Controladoria interna. Podemos indicar que os principais problemas desta instituição vêm, em grande parte, do alto índice de denúncias de corrupção e desvio de verbas públicas, o que causa perda de credibilidade. Outrossim, o excesso de burocracia presente na administração do estado dificulta um maior controle dos gastos públicos e a ação mais efetiva da controladoria interna.

A variável **informação sobre a dívida federal** obteve 31 por cento de respostas positivas. Os resultados da pesquisa refletem a realidade brasileira. Os dados da dívida externa no Brasil são realmente uma caixa preta. A informação não é comumente publicada e quando se divulga não se faz de maneira a possibilitar o entendimento da maioria da população. Porém, ainda mais nebuloso que o seu entendimento é o processo de negociação da dívida e as conseqüências que este processo traz para a qualidade de vida da população.

O pior resultado do estudo brasileiro foi o da variável **participação cidadã no orçamento público** com só 20 por cento de respostas positivas. Podemos deduzir que os resultados apontam para o fato de que a participação cidadã não é uma qualidade inerente aos processos orçamentário nos países da América Latina.

O que distingue o Brasil nesta variável dos resultados encontrados nos demais países da América latina, deve-se a dois fatores. Em princípio, pode-se apontar o aumento da participação nos orçamentos municipais, principalmente as experiências de orçamento participativo. Esta prática começa a criar raízes no imaginário das pessoas através da idéia de que é possível influir no orçamento público, embora não participe efetivamente.

Deve-se salientar também, a atual realidade política brasileira, com a eleição do governo de Lula apoiado em bases populares, sendo a primeira vez que a sociedade civil é chamada, embora de forma limitada, para discutir o plano plurianual que seria o instrumento de planejamento (metas, diretrizes e objetivos para 4 anos) do ciclo orçamentário brasileiro.

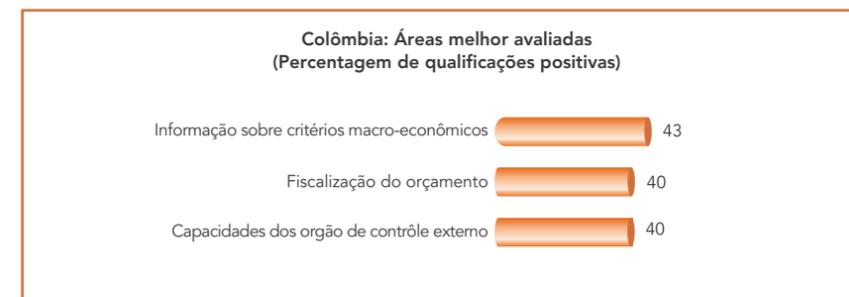
#### Recomendações gerais:

- A partir do contexto indicado, as principais recomendações vão no sentido de estabelecer uma reforma da administração pública para torná-la mais eficiente e ágil.
- Maior atuação do poder judiciário para a punição dos envolvidos nos casos de corrupção que a imprensa, muitas vezes, torna de conhecimento público.

É importante lembrar que no processo de democratização do Estado brasileiro, o poder de exigência da sociedade brasileira adquire uma dimensão fundamental para o estabelecimento de uma sociedade mais justa e verdadeiramente democrática.

#### Colômbia

Podemos afirmar que a transparência é um processo em construção na Colômbia, e o fato de que nenhuma das variáveis mostre uma percentagem de respostas positivas igual ou superior a 50 por cento é um indicativo da necessidade de garantir e aprofundar este processo, para o que pretende contribuir este trabalho. Neste sentido, podemos observar como a maioria das percentagens estão entre 23 e 43 por cento, sendo 30 a mais próxima de todas. Distinguem-se as variáveis de participação cidadã e de controle interno, sendo esta última a pior avaliada com só 4 por cento de respostas positivas e a participação cidadã com 15 por cento.



Estes resultados indicam que estamos diante de um panorama onde reina a falta de transparência, apesar da grande possibilidade que oferece a legislação, e dos processos de modernização do estado posterior à Constituição de 1991.

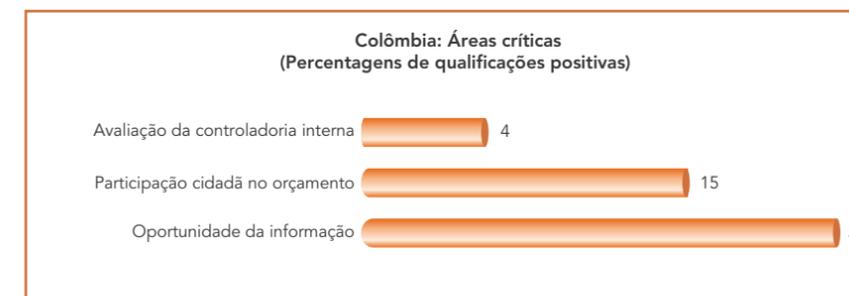
Isto evidencia-se na variável **Informação sobre critérios macro-econômicos** que tem mais respostas positivas, 43 por cento. Esta variável está formada por dois atributos: publicação dos critérios macro-econômico que tem, com 65 por cento de respostas positivas, acompanhado de confiabilidade nos pressupostos macro-econômicos que tem 21 por cento. Podemos observar que são duas percentagens colocadas em extremos diferentes: publica-se mas não se pode confiar neles, então, com certeza, não se pode falar de transparência porque é com base nestes pressupostos que o país realiza a sua projeção e marca o seu futuro.

A variável **Fiscalização do orçamento**, é a segunda melhor avaliada com 40 por cento de respostas positivas. Esta avaliação sustenta-se na parte legal já que aparece na Constituição, Art. 268, no decreto 111 de 1996, Art. 91 e na lei 225 de 1995, Art. 4. Entretanto, é interessante observar na composição da variável como há dois atributos que jogam para abaixo a qualificação: a fiscalização do gasto com defesa e a fiscalização da dívida externa.

A variável que segue na ordem descendente é **Capacidade do órgão de controle externo**, com 40 por cento de respostas positivas. Este resultado mostra o reconhecimento da Controladoria Geral da Nação como referência importante, e por isso acredita-se necessário reforçar o seu papel.

A variável **Atribuições e participação do legislativo** tem 40 por cento de respostas positivas. Esta variável cai pelo peso de um dos atributos: "existe um debate significativo sobre a proposta de orçamento do executivo".

#### As variáveis pior avaliadas são:



A pior avaliada foi a **controladoria interna** com 4 por cento de respostas positivas, que no caso da Colômbia é o órgão de controle interno, sobre um único atributo: confiabilidade no controle interno, por tanto, é necessário e urgente iniciar um processo de recuperação da imagem do controle interno.

A **Participação cidadã no orçamento** foi a segunda pior avaliada, com 15 por cento de respostas positivas. Esta avaliação mostra a falta de transparência na sua forma mais fina: se o orçamento “não é um problema de números e equilíbrios, mas uma visão do país e da sociedade”, e se deveria-se perguntar “o orçamento reflete prioridades ... de quem?”, retomando as palavras de alguns participantes da enquete de percepção, então é necessário convocar a cidadania para participar no processo orçamentário. Entretanto, não existe uma participação somente para que se criem mecanismos, instâncias ou legislação que protejam essa participação: num país de cidadãos e cidadãs, a condição fundamental para que estes exerçam a cidadania são a educação, a formação e a informação. Pois de outra maneira cai-se no absurdo de criar mecanismos sem aproveitar os que existem. Sem dúvida, é um “processo complexo” e a cidadania “delega” nos seus representantes, ( como diz outro dos entrevistados), mas não pode-se delegar o que não se conhece nem se entende, por isso é necessária uma campanha nacional de capacitação. Cada colombiano/a deve poder interpretar e pedir explicações, esse é um principio básico da participação, então, propõe-se:

#### Recomendações:

#### **Informação sobre critérios macro-econômicos**

- Deve-se procurar um estudo sobre projeções macro-econômicas dos últimos 10 anos para determinar quais foram as causas da perda dos resultados; em primeiro lugar para vigiar e que não aconteça novamente, em segundo lugar, para adotar dentro do sistema orçamentário, a responsabilidade das projeções futuras. Este estudo e a sua manutenção futura, devem ser encomendados à Faculdade de Economia da Universidade Pública, como uma responsabilidade da Universidade com o desenvolvimento do país, e esta deverá convocar um grupo representativo de profissionais de diferentes universidades. Desta forma, fica garantida a participação ideológica de diferentes setores, mas preserva-se o interesse nacional na cabeça do centro reitor da inteligência do estado.

#### **Fiscalização do orçamento**

- Para contribuir a incrementar o índice de transparência e a melhorar a fiscalização, é necessário adiantar processos que contribuam para uma melhor e mais clara fiscalização do gasto em defesa e na contratação da dívida externa. Para isso, propõe-se criar uma comissão extraordinária que preste contas sobre isto e que organize o melhor sistema para dar-lhe continuidade e rastreo ao processo.

#### **Órgão de controle externo**

- Reforçar a capacidade técnica da Controladoria Geral da Nação e garantir a sua

independência política na perspectiva de assegurar que as suas recomendações contribuam para combater a corrupção. Para isto, deve-se impulsionar especialmente um programa para fortalecer a participação cidadã no controle fiscal, cuja tarefa é integrar a sociedade civil no exercício do controle fiscal a cargo da Controladoria Delegada para a Participação Cidadã.

#### **Atribuições e participação do legislativo**

- O legislativo precisa de uma unidade de apoio especializado no tema orçamentário cada vez melhor e mais capacitada, por tanto, devem-se acelerar os trâmites para dar forma e conteúdo a esta unidade que está em processo de criação. Todos os legisladores e a sua unidade de apoio deverão receber capacitação sobre finanças públicas, sem que essa capacitação se transforme em elemento base de aumento de seus salários, pensões, etc. Desta forma, busca-se que haja uma maior e mais qualificada participação do legislativo no debate sobre a proposta orçamentária do executivo.

#### **Controladoria interna**

- É necessário desenvolver uma campanha de capacitação e fortalecimento dos órgãos de controle interno dos diferentes departamentos, e de difusão sobre o seu papel e importância perante a cidadania em geral.

#### **Participação cidadã no orçamento**

- Deve-se trabalhar num plano nacional de capacitação sobre finanças públicas. Em primeiro lugar, sobre qual é o país que desejamos construir e qual a contribuição de cada colombiano/a nessa construção, quais os deveres e os direitos como cidadão/ã. Trata-se de tornar acessível a informação ao cidadão comum. Para isso pode-se trabalhar com diferentes estratégias e em todas as etapas do orçamento, desde a sua formulação até a sua avaliação. Para tanto, é importante que a cidadania conheça todos os mecanismos e sistemas de informação existentes, familiarizando-se com entidades tales como a Direção Nacional de Planejamento, o Ministério da Fazenda, o Congresso, etc. Trabalhar-se-á então mediante e para:
  - A difusão e disseminação de informação: internet, radio, televisão, imprensa.
  - Incentivar a utilização dos mecanismos existentes.
  - A construção de novos mecanismos, como resultado dos processos antecipados.

#### **Costa Rica**

Neste primeiro Índice de Transparência para Costa Rica, a maioria das variáveis consideradas no estudo têm percentagens inferiores a 50 por cento de respostas positivas, o que significa que poucas pessoas avaliam positivamente o cumprimento desta condição. Há uma brecha considerável dos aspectos melhor avaliados.



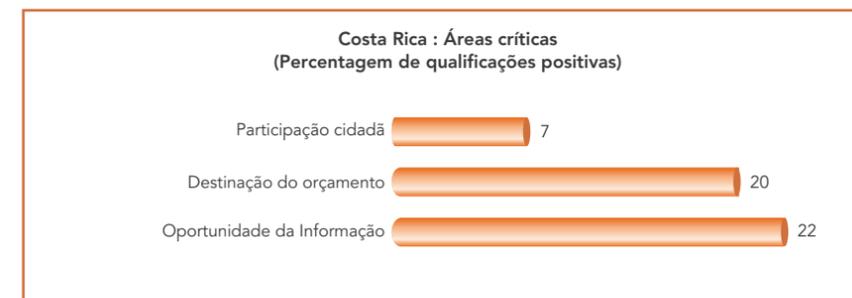
A **Fiscalização do Orçamento** foi a variável que obteve pontuação mais alta em Costa Rica, 55 por cento de respostas positivas. Esse valor supera a de todos os outros países da região, segundo a enquete de percepções. Isto acontece porque há uma instituição validada por uma prática fiscalizadora de longa data. A variação entre os diferentes itens que integram o conceito é baixa. O valor mais baixo corresponde a como é fiscalizada a contratação da dívida externa. Os credores também. A legislação é clara no imperativo de aprovação parlamentar para a aprovação de nova dívida. Apesar deste prestígio, a Controladoria Geral da República tem algumas limitações para exercer uma adequada fiscalização, principalmente por problemas de cobertura e capacidade de rastreamento.

A segunda variável melhor avaliada corresponde às **atribuições do Legislativo nas mudanças no orçamento da República**. O valor registrado é de 54 por cento e é o mais alto da região. Durante o ano fiscal, as instituições que formam o Governo Central e os seus entes podem solicitar modificações orçamentárias, umas vezes, mediante transferência de rubricas e outras, solicitando o aumento ou a incorporação de novos recursos. As modificações orçamentárias podem realizar-se por orçamento extraordinários e decretos executivos com algumas exceções indicadas pela lei e que requerem aprovação legislativa. Embora, neste sentido, deve-se indicar que dois terços do Gasto Público do país são aprovados e executados na Controladoria sem intervenção do legislativo. A Constituição Política estabelece que a Assembléia Legislativa aprova o orçamento das instituições do Governo Central (Poder Executivo, ministérios e seus departamentos, Poder Legislativo e instituições auxiliares, Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Eleitoral). A Controladoria Geral da República aprova o gasto das instituições autônomas.<sup>31</sup>

A **publicidade da informação dos critérios macro-econômicos** mostra um valor de 47 por cento de respostas positivas e, por tanto, é a terceira variável melhor avaliada do Índice no caso da Costa Rica. É muito importante na Região e bastante congruente (pouca dispersão entre os dois critérios que o integram). Reflete uma avaliação aceitável do caudal técnico dos funcionários responsáveis dessas estimativas. A qualificação recebida dos entrevistados resulta muito baixa, levando-se em conta a qualidade da informação macro-econômica gerada no país, especialmente no Banco Central. Esta informação é oportuna, completa e está disponível através de vários meios (eletrônicos e físicos).

<sup>31</sup>Segundo o título X da Constituição Política, as instituições autônomas são entidades de governo independentes administrativamente e cujos diretores respondem pela sua gestão. Entre elas temos os bancos do Estado, a instituição de seguros, empresas estatais, e outras.

As áreas críticas para a transparência orçamentária na Costa Rica são a participação cidadã no orçamento, com 8 por cento de respostas positivas, a participação legislativa na destinação do orçamento, com 20 por cento, e a prestação de contas orçamentárias, com 22 por cento.



A **Participação cidadã** no orçamento na Costa Rica não é uma prática comum, e muito menos institucionalizada. Existe uma norma genérica que permitiria a participação em certos âmbitos do processo orçamentário, por exemplo, as audiências públicas na Assembléia Legislativa, ou os mecanismos de denúncia cidadã perante a controladoria. Mas para as fases de discussão e execução, este mecanismo praticamente inexistem.

A segunda variável pior qualificada refere-se à existência de critérios públicos para **Destinação dos orçamentos**. Em grande medida, a resposta sobre a destinação inercial dos orçamentos produziu essa má avaliação. De fato, nesta pergunta, a Costa Rica tem o valor mais alto de toda a Região. Quanto à vinculação do orçamento com as metas dos Planos de Desenvolvimento e a distribuição de recursos aos governos locais, foram aprovadas recentemente, leis de avançada neste sentido. Primeiro, a lei que transfere 10 por cento do orçamento nacional aos governos locais e, depois, a Lei de Administração Financeira da República e de Orçamentos Públicos. Nenhuma foi possível colocar em prática.

Finalmente, a Prestação de contas na Costa Rica mostra o terceiro valor mais baixo mas, ao mesmo tempo, o terceiro mais alto da Região. Apesar de que o país incorporou, em 2000, na sua Constituição, o dever explícito dos funcionários para prestar contas (art. 11), a sua aplicação não foi generalizada.

#### **Recomendações:**

##### **Fiscalização do Orçamento**

- Seria conveniente desenhar um sistema de alerta que permita à Controladoria detectar, de maneira sistemática, as instituições ou entidades que requerem fiscalização cada ano, de maneira que possa intervir nos casos importantes e evitar dispersão do trabalho em assuntos relativamente pouco importantes. Este sistema seria implementado todos os anos, reduzindo a margem de discricionariedade que existe atualmente para selecionar as instituições para fiscalizar.

- Recomenda-se também estabelecer procedimentos mais sistemáticos de acompanhamento que informem o grau de efetividade da fiscalização, se estão sendo cumpridas as suas recomendações e se estão sendo aplicadas as sanções respectivas como produto de seus achados.

#### Atribuições do legislativo

- Aproveitando os meios de comunicação da Assembléia Legislativa (site na web, a revista parlamentar e, naturalmente, La Gaceta), deve-se aumentar o grau de publicidade e difusão do processo orçamentário em geral, incluindo os orçamentos extraordinários e as modificações realizadas durante o ano fiscal, com um nível razoável de desagregação.
- Levando em consideração o exemplo de instituições como a Controladoria Geral da República ou o Poder Judiciário, e sob o pressuposto de que a maioria das instituições públicas contam com um site na web, sugere-se a implementação de projetos de sistematização da informação orçamentária através da rede, para que seja dada de maneira oportuna, completa e compreensível. Nestes sites deverá incorporar-se, para cada instituição, informação relacionada com o ciclo orçamentário interno como, por exemplo, o projeto de orçamento, o orçamento aprovado, o orçamento executado, contratações administrativas, compras diretas, modificações ou transferências, um relatório financeiro com o resumo do comportamento orçamentário do ano, etc. Outrossim, sugere-se que nesse mesmo site se defina uma pessoa de contato dentro da instituição que poderia ampliar ou atender pedidos relacionados com a informação orçamentária interna (balcão de consultas virtual).

#### Publicidade da Informação sobre critérios macro-econômicos

- Melhorar o site do Banco Central: Como a principal fonte de informação das estatísticas macro-econômicas para pesquisadores e público, poderia ter um formato mais amigável para não peritos; por exemplo, um índice de quadros que descreva as variáveis que contem cada quadro e se estas variáveis estão para prazos anuais ou mensais, e em que períodos de anos. Este índice evitaria ter que estar consultando quadro por quadro para localizar um dado. Deveriam, também, estar mais visíveis os links para os principais dados, como série de tipo de câmbio e outros de consulta mais freqüente. É indispensável também, elaborar um manual ou notas técnicas (não somente das que são incluídas no relatório mensal), principalmente para fazer alguns esclarecimentos sobre mudanças de metodologia, definições utilizadas, etc.
- Poderia -se incorporar a este site, também uma grande quantidade de informação que o Banco Central processa mas que não divulga e que para consulta-la deve-se ir pessoalmente; por exemplo, os dados da dívida interna, contas da educação, saúde, turismo e outras.

#### Participação cidadã no orçamento

- Elaboração participativa do Plano Nacional de Desenvolvimento: Desenhar uma metodologia participativa de elaboração e seguimento do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) já que é vinculador para a elaboração do orçamento. A metodologia de consulta deverá garantir a maior participação possível de todos os setores da população e instituições públicas, de tal maneira que o orçamento que saia do PND já inclua as considerações cidadãs necessárias.
- Promoção da participação cidadã: a Assembléia Legislativa, especialmente suas comissões relacionadas diretamente com o orçamento, e a Controladoria, deveriam promover a participação de grupos da sociedade civil no ciclo orçamentário através de programas de promoção desenhados para este fim (tipo de audiências públicas) e de uma maior utilização dos mecanismos existentes (site da web, comissões mistas, audiências a comissão, etc.) Por exemplo, pode-se convocar a audiência setores do magistério para discutir o orçamento para a educação que será aprovado, ou, no caso da Controladoria, convidar os sindicatos e grupos organizados do setor da saúde, para se pronunciarem, num período de tempo limitado, sobre o orçamento de determinada instituição.

#### Destinação do orçamento

- Clara definição dos Compromissos da Gestão Pública e a sua tradução no orçamento: sistematização e territorialidade devem aparecer de forma explícita e clara. Devem ser estabelecidas metas quantitativas e verificáveis. A responsabilidade individual e coletiva dos funcionários deve ser estabelecida a partir da formulação dos planos de cada instituição.
- Transparência na composição do orçamento das instituições. Especialmente, deve explicitar-se todas as despesas relacionadas com privilégios, convenções coletivas, pensões, horas extras e outros gastos que não derivem diretamente do funcionamento da instituição.

#### Prestação de contas

- Uso dos canais de atenção existentes para denúncias relacionadas com o mal manejo dos fundos públicos: aproveitar as controladorias de serviços existentes, a Defensoria dos Habitantes, o departamento de denúncias da CGR, e outros espaços já estabelecidos, para informar e atender às demandas dos cidadãos a respeito do mal manejo dos fundos públicos. Para isso, é necessário realizar uma campanha de informação que visualize estes espaços como lugares onde pode-se denunciar um funcionário público, mesmo de alto escalão, ou instituição, que realize uma má administração dos fundos públicos.
- Educação para pedir e prestar contas: Há problemas de linguagem e detalhes técnicos na prestação de contas do orçamento nacional, por isso é necessário um processo de aprendizado da cidadania que, como todo processo educativo, pode melhorar com o tempo. Exercício do tipo de atividades que, no Brasil, encabeçou a aliança Fundação Ford e Action Aid, sobre Jogos Orçamentários dirigidos a

<sup>32</sup>Somente a meados de 2003 foi aprovada uma norma que obriga o Diretor de Orçamentos a apresentar ao Congresso um relatório sobre Finanças Públicas no início da discussão do projeto de lei de cada ano.

<sup>33</sup>Exposição sobre o Estado da Fazenda pública 2000, Ministério da Fazenda, Outubro 1999, Santiago, Chile, p. 28.

funcionários, mas principalmente, a jovens e crianças, são importantes. A educação também deve fomentar a responsabilidade. Não somente as pessoas devem pedir contas ao Estado do uso que faz do seu dinheiro, mas também deve-se educa-las para que contribuam e compreendam que a evasão danifica a sociedade.

### Chile

A nível global, Chile ostenta a melhor qualificação - 61.8 sobre 100 - entre os 10 países participantes do estudo, e também em mais da metade das variáveis que integram o índice. A vinculação dos resultados da enquete de percepções com a análise dos aspectos formais e práticos respalda a idéia de que existem ganhos significativos e espaços para incrementar a transparência no processo orçamentário.

As variáveis melhor avaliadas na enquete de percepções - e as percentagens de peritos que entregaram respostas positivas - foram as seguintes:



No primeiro aspecto, o Executivo publicou, nos últimos anos, mais informação sobre os pressupostos macroeconômicos mesmo sem existir uma obrigação legal explícita.<sup>32</sup> Estas variáveis e os principais adendos da classificação econômica anexam-se à proposta de Lei de orçamentos com projeções para o ano a aprovar e os três seguintes. Por outro lado, o Ministério da Fazenda entrega, na metade do ano, um relatório da execução do ano anterior e uma atualização dos pressupostos macro-econômicos para o ano fiscal vigente e as sua comparação com as estimativas realizadas no projeto de orçamentos. Existe, também, uma regra pública de política fiscal orientada a conseguir um superávit ou balanço estrutural do 1 por cento do Produto Interno Bruto. A despesa fiscal de cada ano deve seguir a evolução das receitas fiscais estruturais e não as das receitas fiscais efetivas. As receitas fiscais estruturais são calculadas de acordo com capacidade produtiva da economia, com o preço a médio prazo do cobre e com a estrutura dos impostos vigente.<sup>33</sup> Guiando a política fiscal segundo esta regra, está se favorecendo o funcionamento de estabilizadores automáticos na economia.

A segunda variável melhor avaliada é a qualidade da **informação e estatísticas**. A informação econômica, em geral, é elaborada por instituições que gozam de prestígio e independência política, como o Instituto Nacional de Estatísticas e o Banco Central. Os principais responsáveis de compilar e processar os dados orçamentários das

agências públicas são a Direção de Orçamentos do Ministério da Fazenda (DIPRES) e a Controladoria Geral da República (CGR), esta última para fins de contabilidade e auditoria externa. A legislação garante a independência da Controladoria e suas atribuições, e no caso do DIPRES, suas estimativas são confiáveis e seu prestígio não se vê afetado pela sua dependência do Executivo. A confiabilidade da informação orçamentária vê-se reforçada pela convocação de maneira crescente de peritos independentes na estimativa de algumas variáveis chave para determinar os pressupostos macro-econômicos e a meta de déficit fiscal, assim como nas tarefas de avaliação de programas públicos. Além do mais, algumas variáveis macro-econômicas poder ser contrastadas com a informação que provem do Banco Central.

A **divisão de responsabilidades dos níveis de governo** é a terceira variável melhor avaliada, mas a percepção é apenas satisfatória si se contrasta com a existência de leis que definem claramente as atribuições orçamentárias no governo central (que inclui os Governos Regionais) e nos Municípios, responsáveis pela administração local, que não formam parte do governo central nem da Lei de Orçamentos.<sup>34</sup>

As variáveis pior avaliadas na enquete de percepções foram as seguintes:



A **participação cidadã** é a variável pior avaliada. Esta percepção está em concordância com as práticas em vigor, com as exceções dos Governos Regionais (incluídos no governo central), os quais têm, formalmente, o objetivo de conseguir a participação efetiva da comunidade - a traves dos Conselhos Regionais que aprovam a sua proposta orçamentária - e alguns municípios que realizam consultas por iniciativa própria. Também é verdade que existe uma variedade de fundos públicos que se obtêm por concurso, que financiam projetos propostos por diferentes organizações sociais.

Segundo os peritos, os mecanismos explícitos são insuficientes para incorporar a opinião da população no processo orçamentário. Por exemplo, não existe obrigatoriedade legal de realizar consultas aos cidadãos, nem sessões no Congresso com grupos de sociedade civil. As normas que favorecem o acesso à informação (Lei de Probidade Administrativa) são pouco conhecidas, assim como a importância que poderia ter para o processo orçamentário o maior uso dos portais do Estado ou a caixa postal cidadã do site web <http://www.preguntachileno.cl>.

<sup>34</sup>No marco legal destacam-se a Constituição Política da República do Chile, o Decreto lei 1.263 Orgânico de Administração Financeira do Estado, Lei No. 18.575 Orgânica Constitucional de Bases Gerais da Administração do Estado, a Lei Orgânica Constitucional sobre Governo e Administração Regional, a Lei no. 18.695 Orgânica Constitucional de Municipalidades, e as Instruções do Execução à lei de Orçamentos de cada ano.

A segunda variável pior avaliada refere-se à **participação do poder legislativo** em modificações substanciais do orçamento durante a sua execução. A legislação em vigor define um conjunto muito limitado de âmbitos em que é necessária a autorização outorgada por lei para incrementar o seu valor; por exemplo, Gastos com Pessoal, Bens e Serviços, gastos com previdência, etc. - e na prática, as mudanças se dão em outras áreas onde o Congresso não tem ingerência. Este tema está inserido noutra mais amplo relacionado com o regime político presidencialista em vigor. Entretanto, pode-se observar uma crescente participação do Legislativo em temas orçamentais que se dá pela maior frequência e quantidade de relatórios do Executivo, nas fases de Discussão, Execução e Avaliação, e pela lei recente que outorga à Comissão Mista de Orçamentos, caráter permanente e reforça a Unidade de Assessoria Orçamentária do Congresso. Isto deveria refletir numa maior dedicação e especialização em temas orçamentários em todas as fases do processo.

A terceira variável pior qualificada refere-se à **Avaliação da Controladoria Interna**. O marco formal, a nível geral, está dominado pelo critério dos “controles hierárquicos” no interior de Executivo e, por isso, a auditoria interna é incipiente. O país carece de uma lei que obrigue as agências públicas a contar com unidades de controle interno, apesar de existirem órgãos que emitem normas a esse respeito - a CGR e o Conselho de Auditoria Interna Geral de Governo. Para o 87 por cento das agências que atualmente dispõem destas unidades, alguns estudos questionaram a sua independência. Nos últimos anos, o governo deu incentivos aos órgãos que melhorem a qualidade da auditoria interna segundo indicadores verificáveis.<sup>35</sup> Este é outro tema onde se requer disposições legais de caráter permanente.

Outrossim, é possível que a percepção sobre a eficácia do controle interno e externo seja menos positiva que noutras variáveis dadas as possíveis irregularidades na administração pública que, desde 2002, são investigadas no poder judicial, relacionadas com temas como a fiscalização das compras públicas, o tráfico de influência, o manejo dos gastos reservados e a colocação de fundos públicos no mercado de capitais. Estes fatos isolados, cujo conhecimento foi finalmente positivo para o país, levaram a adotar, neste ano, um conjunto de reformas no marco legal orientadas a aumentar a transparência fiscal.<sup>36</sup>

#### **Recomendações:**

##### **Informação sobre critérios macro-econômicos**

- Apesar destes ganhos, recomenda-se garantir que a abertura na informação que veio se dando, seja permanente, em concordância com as normas de acesso cidadão à informação vigentes na Lei de Probidade Administrativa. Por sua vez, a regra de política fiscal foi estabelecida e cumprida desde o ano 2000, mas depende da vontade política do governo de turno e carece de respaldo legal. Outra sugestão, aplicável a todo o sistema de informação orçamentária, consiste em ampliar a difusão dos conceitos subjacentes à metodologia de cálculo das principais variáveis e do balanço estrutural, de tal forma que sejam incorporados mais atores sociais ao debate orçamentário.

<sup>35</sup>Esta iniciativa faz parte dos Programas de Melhoria de Gestão.

<sup>36</sup>Estes fatos foram exemplificados no Guia Formal Prático. Observe-se que o país mantém altas qualificações nas avaliações dos códigos de práticas fiscais da OECD e do FMI, assim como no ranking de Transparência Internacional, onde ocupa o lugar 17 entre os 102 países.

#### **Qualidade da informação e estatística**

- Aqui também deve-se manter a política observada de entregar informação orçamentária em maior quantidade e frequência do que atualmente está estabelecido nas leis anuais (transitórias) do orçamento.
- Recomenda-se, também, regularizar a análise e publicação de informação sobre gastos tributários e passivos contingentes. Isto último é importante dado que existem leis que garantem prestações previdenciais aos trabalhadores e contribuições mínimas para as empresas a que, cada vez mais, são atribuídas a concessão de obras públicas.
- Por sua vez, convém melhorar a compatibilidade entre a informação do DIPRES e a CGR. O uso de diferentes bases de contabilidade (de caixa e competência) dificulta o entendimento e, indiretamente, prejudica a gestão de alguma entidade pública que incorre reiteradamente em compromissos não pagos com provedores na segunda metade do ano. O novo sistema de informação para a Gestão Financeira do Estado (SIGFE) deveria corrigir estes problemas, e se requer um seguimento rigoroso durante a sua implementação, prevista para os próximos anos.
- Sugere-se continuar os avanços em abrir e esclarecer a informação sobre as despesas com defesa e a aplicação dos fundos que as Forças Armadas recebem por conceito da Lei Reservada do Cobre, assim como também, com relação à execução das empresas públicas.

#### **Responsabilidades de níveis de governo**

- Recomenda-se revisar aqueles aspectos nos quais falta uma efetiva descentralização<sup>37</sup>, ou maior fiscalização das Municipalidades (por exemplo, nos seus procedimentos de compra).

#### **Participação cidadã no orçamento**

- Recomenda-se difundir a disponibilidade destas instâncias de participação, especificando o papel que poderia lhes caber no processo orçamentário adicionalmente. Deveria também ser estudada a pertinência de adequar os mecanismos de elaboração de orçamentos participativos de outros países.
- Entretanto, mesmo melhorando a legislação e os canais de comunicação com a sociedade civil, é necessário promover uma maior compreensão do processo, linguagem e informação orçamentária. O debate deve transcender os círculos de analistas e especialistas que monopolizam a discussão.
- A percepção é um pouco mais positiva com relação à entrega de relatórios do poder executivo sobre mudanças no orçamento aprovado e com relação ao impacto dos seus gastos. Neste último item, o país registra avanços em matéria de formulação e gestão orçamentária baseada em resultados. Porém, tem-se dado maior ênfase à avaliação de indicadores de desempenho das agências públicas e na comunicação do cumprimento de metas físicas, pelo que se torna necessário, no futuro, realizar mais estudos de impacto das políticas públicas pois atualmente são insuficientes.

<sup>37</sup>Como acontece nos estabelecimentos municipais de saúde primária, onde a legislação referida aos recursos humanos rege a nível nacional e pode dificultar a flexibilidade da gestão local.

### Atribuições e participação do legislativo

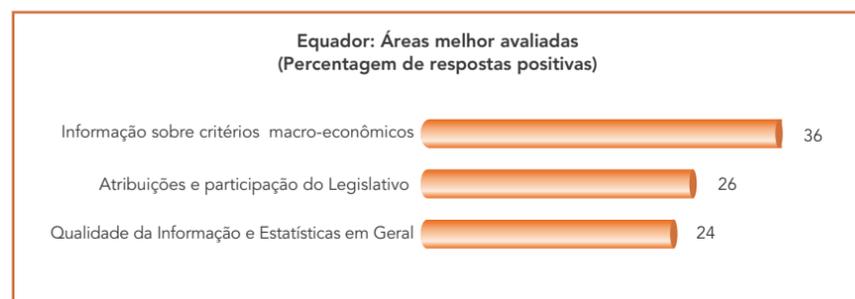
- Neste contexto, recomenda-se acompanhar medidas para avaliar as atuais capacidades dos órgãos de controle interno e a modernização da CGR, mas também, continuar a legislação e implementação dos acordos políticos posteriores aos incidentes mencionados, entre os que cabe destacar, medidas para melhorar a regulamentação dos gastos reservados e de defesa e a gestão das compras públicas, assim como os critérios para a nomeação e exercício da função pública. Isto contribuirá para a consolidação da prestação de contas perante os cidadãos e a institucionalização democrática.

### Equador

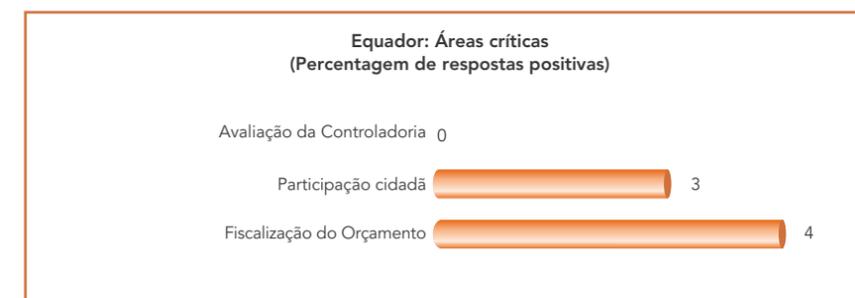
A análise da legislação e os resultados obtidos na enquete de percepções dá um panorama integral sobre o processo orçamentário, seus fortes e as suas fraquezas.

Pode-se observar uma abundância de normas sobre a matéria; às vezes complementar, outras contraditória e repetitiva. É evidente que esse corpo legal não é aplicado ou existe excessiva discricionariedade na sua aplicação. Foi constatada a falta de mecanismos institucionais que incorporem a participação cidadã no processo e, além do mais, o governo não apresenta relatórios e informações do avanço do orçamento segundo disposto por lei. O processo orçamentário é percebido pelos investigados, com um baixo grau de transparência, não sujeito ao cumprimento das obrigações constitucionais e legais, com uma fiscalização limitada e pouco confiável, e com pouca participação cidadã.

Na análise de percepções, as respostas positivas das variáveis flutuam entre 0 e 36 por cento, valores abaixo da média, comparados com os demais países. As variáveis com maior percentagem de respostas positivas são: Informação sobre critérios macro-econômicos (36 por cento), Atribuições e participação do legislativo (26 por cento), e qualidade da informação estatística, (24 por cento).



As variáveis com menor percentagem de respostas positivas são: Avaliação da controladoria interna (0 por cento), Participação cidadã no orçamento (3 por cento), e Fiscalização do orçamento (4 por cento).



### Recomendações Gerais:

- O executivo, em coordenação com o Congresso, deve propiciar a racionalização, codificação e depuração técnica da legislação, com o objetivo de limitar ao máximo a discricionariedade ou aplicação interessada no momento de escolher a norma aplicável.
- Na etapa de formulação do orçamento deve-se considerar explicitamente os objetivos, metas e alinhamentos estratégicos do Plano Nacional de Desenvolvimento, as políticas de Estado referentes ao desenvolvimento humano sustentável e as normas nacional e internacional de direitos humanos.

### Recomendações Específicas:

#### Controladoria interna

- A Controladoria Geral do Estado deve ser tecnicamente fortalecida e melhorada para que assuma, de maneira eficaz, oportuna e transparente, as atribuições de auditoria, controle e fiscalização do orçamento, contempladas em sua Lei Orgânica.
- Requer-se que uma reforma constitucional assegure que a feição do Controlador inclua mecanismos de participação cidadã para a apresentação de candidatos que tenham um alto perfil técnico e clara independência política.
- Fortalecimento da cooperação inter-institucional entre a Controladoria e a Comissão de Controle Cívico da Corrupção para obter maiores níveis de transparência, luta contra a impunidade, e eficácia na vigilância e o acompanhamento do uso e destino dos fundos públicos em geral, e no processo orçamentário, em particular.

#### Participação cidadã no orçamento

- O Congresso Nacional deve contemplar a institucionalização dos processos de Diálogos sobre o Orçamento, iniciados no ano de 2000, com a participação da sociedade civil, assegurando que as recomendações se incorporem oportunamente e efetivamente no processo orçamentário.
- Promover desde o Estado e das organizações nacionais e internacionais, a sensibilização e capacitação intensiva da sociedade civil (através de investigações, mesas e foros de trabalho) sobre o processo orçamentário, a fim de permitir o debate informado e a participação propositiva no tema.

- Criação de mecanismos de controle social para assegurar a transparência, a prestação de contas, e a participação cidadã no processo orçamentário; esta iniciativa deveria ser impulsionada pela Comissão de Controle Cívico da Corrupção, mediante a conformação da Inspeção do Orçamento.
- O Estado deve comprometer-se a estabelecer um mecanismo de coordenação direta com o Observatório de Política Fiscal, promovido pelo Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e integrado por cidadãos e cidadãs bem relacionados, provendo-lhes de maneira oportuna a informação sobre os contornos e a execução do orçamento.
- A sociedade civil organizada tem a responsabilidade de comprometer-se de maneira séria, sistemática e propositiva com os processos vinculados na elaboração, discussão, vigilância e fiscalização do orçamento; adicionalmente, deve demandar o cumprimento da norma internacional, constitucional e secundária que lhe permita exercer e proteger seus direitos fundamentais.

#### Fiscalização do orçamento

- A Comissão de Fiscalização e a Comissão Especializada Permanente Tributária, Fiscal e Bancária do Congresso Nacional devem exercer com maior acuidade as atribuições constitucionais de controle sobre o Executivo nas diversas etapas do processo.
- O Estado deve implementar um sistema de informação pública, desagregada, sistemática, confiável, de fácil acesso e periódica sobre ingressos e despesas do governo e as entidades do setor público, assim como os avanços no cumprimento das metas de seus programas, com especial atenção no destino, condições, montantes e uso da dívida pública contratada.
- O Ministério da Economia e Finanças deve cumprir com a obrigação legal de apresentar relatórios trimestrais sobre os avanços da execução orçamentária, e o Congresso Nacional deve exigir a apresentação destes relatórios.
- O Ministério de Defesa Nacional, o Conselho de Segurança Nacional e o Comando Conjunto das Forças Armadas devem promover um amplo diálogo social, com o propósito de definir uma política institucional que facilite ou promova a difusão e o acesso à informação sobre o gasto na defesa.
- O Congresso Nacional deve elaborar uma norma que racionalize ou elimine as regulamentações e disposições secundárias que impedem a difusão e criam obstáculos ao acesso à informação sobre o gasto com defesa, para sua fiscalização.

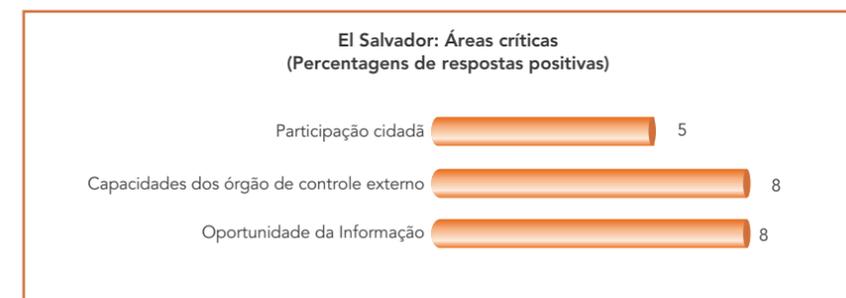
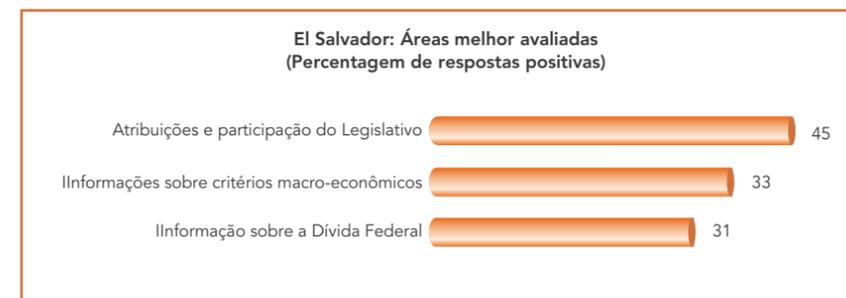
#### El Salvador

Com a reforma no sistema de administração financeira do Estado, que aconteceu a partir de 1995<sup>38</sup>, deram-se importantes passos na modernização do processo orçamentário. A introdução da metodologia por áreas de gestão, que se fundamenta na vinculação entre recursos e objetivos, abriu a possibilidade de posicionar o orçamento como o principal instrumento de planejamento, coordenação, execução, avaliação e controle governamental. Notável é também o avanço nos sistemas de informação

<sup>38</sup>En 1995 se aprobó a Ley de Administración Financiera del Estado.

financeira, que geram relatórios imediatos, detalhados e integrados sobre as transações orçamentárias que se dão em cada uma das instituições governamentais.

Entretanto, a oito anos de realizada a reforma financeira no Estado, este estudo mostra que a pretendida vinculação entre recursos e os objetivos não desenvolveu seu potencial e que a metodologia orçamentária e a informação que esta produz se mantêm como aspectos alheios e distantes do público.



#### Recomendações:

- Estabelecer mecanismos formais que garantam a participação da população nas decisões relativas à destinação dos recursos, na observação sobre a aplicação dos gastos e na avaliação dos resultados previstos nos orçamentos. Seria importante revisar e retomar as diferentes experiências que se deram a nível municipal e que mostraram significativos benefícios, destacando-se entre elas os processos de orçamento participativo-mediante os quais várias prefeituras decidem sobre seus recursos e investimentos - e as ações de controle social. O objetivo dos mecanismos de participação cidadã deve ser que as necessidades da população sejam reconhecidas e que fiquem efetivamente incluídas no orçamento.
- Estabelecer sistemas de planejamento plurianual, onde se demonstrem os lucros estratégicos que o governo e a instituições esperam alcançar a médio e longo prazo. Estes sistemas devem contemplar critérios e mecanismos de vinculação com os orçamentos anuais, de tal forma que fique claro como estes últimos contribuem para alcançar os lucros estratégicos. A propósito seria conveniente retomar o resultado e a metodologia que se utilizou para formular as "Bases para um Plano de Nação" por parte da Comissão Nacional de Desenvolvimento.

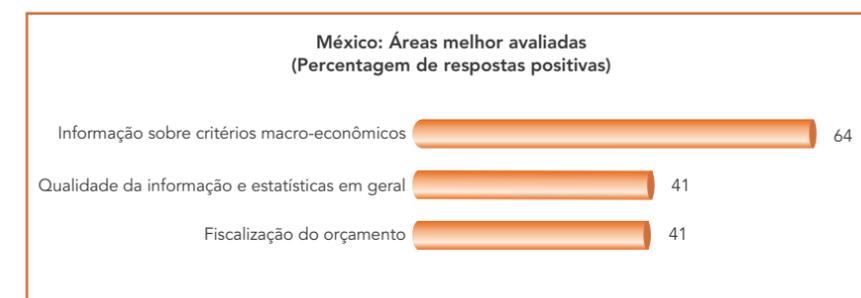
- Requerer que os orçamentos incluam além da informação financeira, as metas específicas que se esperam alcançar com os recursos alocados e os critérios para avaliar o seu cumprimento (indicadores). Além disso, simplificar a apresentação dos conteúdos orçamentários para que sejam compreensíveis a uma quantidade maior de cidadãos.
- Fortalecer, reorganizar ou agrupar nas instâncias encarregadas de produzir informação estatística, e assegurar-lhe a independência e o caráter técnico. Isto particularmente com as instâncias encarregadas de produzir a informação sobre as receitas e despesas públicas. Esta deve ser de fácil acesso, tanto a nível central como institucional, e incluir além dos dados financeiros o avanço no lucro dos objetivos consignados nos orçamentos.
- Requerer que a Política Orçamentária, que é a base sobre a qual se formulam os orçamentos a cada ano, seja dada a conhecer ao público através de canais que garantam uma máxima difusão, e que isto se realize imediatamente depois de que seja aprovada pelo Conselho de Ministros. Isto para permitir a observação oportuna do público sobre as hipóteses macroeconômicas, os objetivos e prioridades nacionais e institucionais, a política fiscal, a estimativa de receita e despesa e as normas para a formulação. Isto ajudaria na existência de um debate público significativo e útil no momento em que se tomam as decisões mais determinantes sobre os orçamentos.
- Na Assembléia Legislativa estabelecer mecanismos para que durante a discussão do orçamento, além da Comissão de Finanças e Especial do Orçamento possam intervir outras comissões ou seus membros, de acordo com suas especialidades. Isto é importante porque as outras comissões são as que dão seguimento ao desempenho das instituições compreendidas sob sua competência e, portanto, estão em melhor posição para valorizar os orçamentos em termos da qualidade e cobertura dos serviços públicos consignados como objetivos.
- Definir e operacionalizar os indicadores de caráter geográfico, que permitam identificar a forma em que se estão destinando os recursos orçamentários nas diferentes regiões de país. Atualmente isto só é claro na transferência aos municípios (que é de 6 por cento dos ingressos correntes), não assim nas ações que empreendem os ministérios e outras instituições centralizadas. Os indicadores geográficos permitiram fazer reações de orçamento com os níveis de pobreza por região, atividade econômica territorial ou outros. Sob esta lógica, o Orçamento pode chegar a ser um importante instrumento para medir o compromisso dos governos com o Desenvolvimento Humano.
- Exigir a publicidade e a existência de critérios claros para a realização das modificações orçamentárias. Além disso, nas modificações deve explicar-se o efeito que produzirão na prestação dos serviços, e não limitar-se como acontece atualmente, a estabelecer as diminuições e aumentos nos montantes dos recursos orçamentários.

- Publicar amplamente as informações o andamento e a avaliação do orçamento, assim como o da liquidação, destacando as explicações sobre as modificações substanciais que tenham ocorrido durante a execução e o avanço dos objetivos previstos. Da mesma forma, publicar amplamente as informações de auditoria e exames especiais realizados na execução orçamentária, tanto a nível institucional como consolidado, por parte do Tribunal de Contas da República.
- Assegurar a independência política, o caráter técnico e a oportunidade nas ações de controle que deve levar a cabo o Tribunal de Contas da República, para assegurar uma efetiva fiscalização de orçamento. Além disso, estabelecer um sistema de informação sobre tais ações de controle, destacando entre outros aspectos, o número, a natureza e a identificação sobre o que foi encontrado de irregularidades, o grau de cumprimento das recomendações e da aplicação das sanções.
- Fazer campanhas de sensibilização e orientação entre o público sobre a informação orçamentária que atualmente está disponível, a forma em que esta pode ser acessada e a maneira como pode ser aproveitada.

### México

No México, as condições que prevalecem para a transparência orçamentária são precárias pois, apesar das ações do Governo Federal, diferentes aspectos relacionados com o marco legal que regulamenta o processo orçamentário, assim como com a sua aplicação, ainda mostram importantes ausências. Por isso, a possibilidade de um escrutínio público por parte dos atores externos ao governo sobre o uso dos recursos públicos, continua sendo uma questão pendente.

Os especialistas e usuários da informação orçamentária consultados avaliam criticamente quase a totalidade dos aspectos sobre transparência postos a sua consideração. As variáveis melhor avaliadas foram as relacionadas com a informação sobre critérios macroeconômicos para a elaboração do orçamento - com 64 por cento de respostas positivas-, a qualidade da informação e estatísticas em geral, assim como a fiscalização do orçamento - ambas com 41 por cento. Ainda quando estas são as variáveis melhor avaliadas, a percentagem de respostas positivas é muito baixa.



A **informação dos critérios macro-econômicos** é fundamental no momento de elaborar o orçamento. Com esta variável se mede se o executivo publica as hipóteses macroeconômicas que utiliza quando elabora um novo orçamento e se as projeções dos ingressos no orçamento são confiáveis. Para o México, esta foi a variável que mais alta pontuação obteve.

Com efeito, existe uma lei<sup>39</sup> que indica que se deve publicar os Critérios Gerais da Política Econômica onde se contemplem os aspectos macro-econômicos com os quais se estima o orçamento. Entretanto, não existe um documento público onde se apresente a comparação das projeções com os resultados finais. Devido a isto, ao analisar o orçamento se observam os orçamentos modificados porém não existe uma explicação macroeconômica para estas variações. Por outro lado, de acordo com as percepções dos especialistas as estimativas de ingresso não são confiáveis.

A segunda variável melhor avaliada foi a da **Qualidade da Informação**, a qual está relacionada com a variável anterior. Esta variável indaga se as instituições que geram as estatísticas nacionais produzem dados verídicos, se a informação orçamentária é apresentada com desagregações que permitem uma análise detalhada e se são incluídos agregados que permitem uma análise integral. Também indaga se o orçamento provê um panorama completo das finanças do governo nacional.

A terceira variável melhor avaliada foi a **Fiscalização do Orçamento**. Através desta variável se indaga se os recursos administrados pelas empresas paraestatais, pelos organismos descentralizados, assim como o gasto federal para defesa são bem fiscalizados. Também indaga se a contratação de dívida externa é fiscalizada.

#### Áreas críticas

Por sua parte, as áreas críticas para a transparência orçamentária no México são a participação cidadã no orçamento - com 16 por cento de respostas positivas-, os aspectos relacionados com as responsabilidades nos níveis de governo, assim como a confiabilidade da controladoria interna-com 18 por cento de respostas positivas.



Os cidadãos são os grandes ausentes nas decisões em torno do destino e controle dos recursos públicos. A variável **Participação cidadã** foi a pior avaliada pelos especialistas consultados. Isso deriva de que nem na legislação, nem na prática

<sup>39</sup>Lei de Orçamento, Contabilidade e Gasto Público Federal, artigo 19.

existem mecanismos que permitam a sua participação. Ainda que os cidadãos estejam representados pelos legisladores, a criação de mecanismos para a participação direta é de particular relevância.

A variável **Responsabilidades nos Níveis de Governo** foi a segunda pior avaliada. Apesar de que existem disposições legais que regulam a divisão das responsabilidades orçamentárias entre o governo nacional e os governos sub nacionais, na prática persiste a centralização da tomada de decisões em torno do gasto público. Isto se combina com uma clara tendência para com a insuficiente fiscalização dos recursos exercidos pelas entidades federativas.

A **Avaliação da Controladoria Interna** por parte dos especialistas é sumamente crítica. Apesar de que a Lei de Orçamento, Contabilidade e Gasto Público Federal estabeleça que "os sistemas de contabilidade devem desenhar-se e operar-se de forma que facilitem a fiscalização dos ativos, passivos, ingressos, custos, gastos, avanços na execução de programas e em geral de maneira que permitam medir a eficácia e eficiência do gasto público federal" a percepção dos especialistas consultados é que a Secretaria da Administração Pública não é confiável.

#### Recomendações:

##### Qualidade da informação e estatística

Para melhorar a integridade e qualidade da informação orçamentária deve publicarse:

- Informação desagregada sobre os diferentes registros orçamentários, que permita uma análise do orçamento e dos seus objetivos.
- As metas específicas de desempenho de todos os programas governamentais.
- Passivos contingentes, montantes de isenções de impostos, montantes de subvenções, recursos utilizados pelo Banco do México, gastos não realizados, transações em espécie e quotas de usuários cobradas por serviços públicos.
- Informação que ilustre a maneira com que as mudanças de políticas existentes, ou as propostas de novas políticas públicas, afetam o gasto e os ingressos.
- Documentos não técnicos, dirigidos ao público em geral, que descrevam o orçamento e seus objetivos, assim como o processo orçamentário.
- Informação detalhada e oportuna a instituições fora do executivo para que possa realizar análise fiscal alternativa. Promover este tipo de análise.
- Os critérios para estimar os ingressos, e de maneira periódica, informação acerca do fluxo de ingressos e sua variação com relação as estimativas originais.
- Homogeneizar a estrutura programática para facilitar a comparação entre os anos. Adicionalmente, prover de uma explicação das mudanças na estrutura programática e proporcionar informação para relacionar as diversas categorias programáticas quando haja mudanças.

### Fiscalização do orçamento

- Melhorar os sistemas de controle das empresas paraestatais e os organismos descentralizados, para que na conta Pública se apresente informação realmente revisada pela controladoria interna.
- Gerar disposições legais para controlar melhor o gasto descentralizado.
- Incluir informação exaustiva sobre o gasto dos organismos descentralizados nos relatórios do exercício do orçamento.
- Fortalecer a Auditoria Superior da Federação, para que possa fiscalizar eficazmente os recursos públicos federais e apoiar tecnicamente os órgãos de fiscalização das entidades federativas.

### Participação cidadã no orçamento

- Realizar consultas públicas durante a formulação e discussão do orçamento, com o objetivo de garantir que cidadãos e cidadãs expressem suas prioridades de acordo com a destinação do gasto.
- Elevar à hierarquia da lei a obrigação do Executivo Federal de incluir uma avaliação do impacto orçamentário no projeto de Orçamento que apresente a consideração do congresso da União.
- Realizar uma cruzada informativa para que a população conheça e exija o cumprimento da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública.

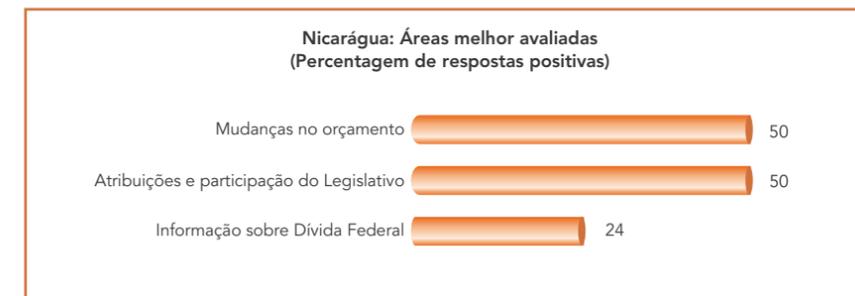
### Controladoria Interna

- Realizar uma avaliação para conhecer as falhas no sistema de controle interno.
- Realizar consultas públicas que permitam identificar as causas das opiniões negativas acerca da confiabilidade da controladoria interna.
- Diagnosticar a eficácia organizativa dos órgãos de controle interno.

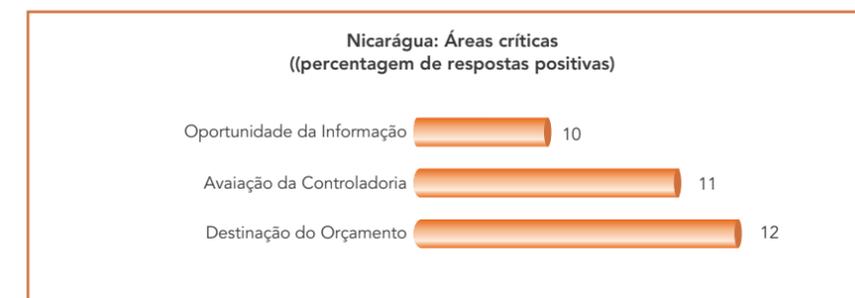
### Nicarágua

Em primeiro lugar, salta à vista que todas as variáveis têm percentagens de resposta positivas inferiores ou iguais a 50 por cento. A maioria está entre 10 e 20 por cento de avaliações positivas, o qual é alarmantemente baixa. Contrastando os resultados da enquête de percepções com os resultados da investigação formal, podem observar-se fundamentos para ditas percepções, ao mesmo tempo em que também sobressaem mecanismos que deveriam contribuir para uma percepção mais positiva. Entretanto, as baixas percentagens indicam que os que usam a informação orçamentária percebem que os mecanismos não são adequados, não são suficientes, não são oportunos ou talvez, não são suficientemente conhecidos.

Em segundo lugar, é notória a avaliação positiva que existe acerca da participação do Parlamento no processo orçamentário, incluindo naquelas situações nas que se deve reformar o orçamento. Estas são as duas variáveis melhor qualificadas na enquête, com 50 por cento de opiniões positivas.



Esta avaliação é consistente com o encontrado na investigação formal sobre as normas existentes e a prática com relação ao papel do Legislativo. A conclusão é que está claramente normatizado e se cumpre com essas normas em geral, como parte dos mecanismos de verificação e reavaliação que o sistema estabelece em torno do orçamento. Não obstante, um dos componentes desta variável - o nível de debate na Assembléia - não está tão bem avaliado (32 por cento). Em outras palavras, este aspecto poder-se-ia melhorar especialmente com uma discussão mais profunda e integral em outras comissões além da de Assuntos Econômicos, como a de Saúde, a da Infância, Juventude Mulher e Família, a de Educação e outras.



A área mais crítica é a de quão oportuna é a informação orçamentária, que obteve só 10 por cento de avaliação positiva. Novamente, o encontrado na investigação formal reforça este achado. Indica-se que com frequência transcorres muito tempo entre o momento em que deve entregar-se a informação, de acordo com o que estabelece a Lei, e quando a informação se torna efetivamente pública. Isto se aplica em especial no caso das execuções e avaliações orçamentárias. Embora também se reconheça que melhorou no último ano. Por outro lado, enfatiza-se que praticamente a única forma de publicação é através da internet, situação que num país como Nicarágua - onde menos de 5 por cento da população tem acesso a este meio - torna-se francamente insuficiente e limita o acesso da cidadania a este tipo de informação.

Outra área igualmente crítica sobre a que é urgente trabalhar, é a da Controladoria Interna, que recebeu apenas 10.8 por cento de avaliações positivas na enquête de percepções - embora na investigação formal pareça que haja mecanismos estabelecidos que têm certa funcionalidade. Este ponto crítico foi observado desde o começo do trabalho, quando indagou-se quem exercia tal papel. As respostas a essa pergunta

foram variadas, mesmo entre funcionários/as de níveis superiores no governo. O papel que exercem os órgãos de controle interno nas entidades públicas é pouco conhecido e, por conseguinte, pouco valorizado. Com frequência, confunde-se com o papel da Controladoria Geral da República, mesmo entre pessoas conhecedoras do tema.

#### Recomendações:

##### No geral

- O governo precisa realizar esforços adicionais para dar a conhecer os mecanismos e possibilidades que a cidadania tem para conhecer, opinar e/ou questionar o Orçamento Geral da República em suas diversas etapas. O governo pode estabelecer alianças mutuamente benéficas com os meios de comunicação e com organizações da sociedade civil.
- O Conselho Nacional de Planejamento Econômico e Social (CONPES) poderia desempenhar um papel mais ativo em promover o conhecimento e discussão do orçamento entre organizações da sociedade civil e a cidadania em geral.
- A Assembléia Nacional também poderia contribuir abrindo espaços para ouvir a opinião da população durante as discussões sobre o Orçamento, antes de sua aprovação e na sua avaliação. Estaria assim exercendo mais efetivamente seu papel de controle e representação política do eleitorado.

##### Informação oportuna e eficaz

- É indispensável que o governo defina uma política clara para divulgar a informação orçamentária, não só por meios eletrônicos, mas também com os meios de comunicação de massa, sobretudo escritos. Para isso, pode estabelecer alianças com jornalistas e meios de comunicação, assim como com organizações da sociedade civil.
- Neste caso, também a Assembléia Nacional pode ter um papel relevante, colocando a informação à disposição da cidadania através de seus próprios meios e seu centro de documentação.
- Uma terceira aliança possível a ser explorada - sobretudo com as novas disposições sobre transferências aos municípios - é com as Prefeituras, para que tenham a informação disponível para o uso e consulta dos cidadãos dos municípios.

##### Controle interno:

- É necessária uma informação mais clara sobre quem e como se exerce este papel, assim como os resultados que deste exercício se derivam. Isto lhe corresponde ao Executivo e uma boa forma poderia ser através da Comissão de Integridade anexa à Vice presidência da República, ou através do Departamento de Ética dos Funcionários, anexa à Presidência. Desta maneira, ter-se-ia uma maior confiança na transparência.
- Outro tanto teriam que fazer os outros poderes do Estado, para informar como se exerce o controle interno em cada um deles e os resultados do mesmo.
- Complementarmente, é indispensável que a Controladoria Geral da República

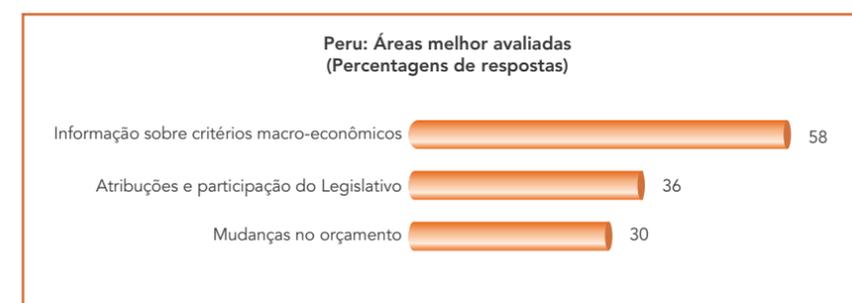
informe com regularidade aos cidadãos sobre seus afazeres, sobre os casos que tem em estudo, os achados obtidos e os resultados de seus anexos.

#### Peru

Os resultados da enquete de percepções e do estudo legal prático permitem realizar uma análise crítica sobre o grau de transparência orçamentária no Peru.

Por um lado, da enquete de percepções se desprende um índice geral de transparência no orçamento, que para o caso do Peru foi de 45 pontos aproximadamente (de um máximo de 100). Por outro lado, a enquete permite resgatar as variáveis melhor e pior avaliadas.

Neste sentido, as **variáveis melhor avaliadas** na enquete de percepções foram as seguintes:



A análise legal prática respalda estes resultados, de tal maneira que não surpreende que a variável melhor avaliada seja a referente à **informação sobre critérios macro-econômicos do orçamento**. Em termos legais, a Lei de Gestão Orçamentária do Estado (Lei N° 27209) estabelece que o Projeto de Lei Anual do Orçamento conste de uma Exposição de Motivos, que contenha entre outros, as hipóteses macro-econômicas em que se sustenta este Projeto de Lei, e que na prática efetivamente são públicas e estão disponíveis na página web do Ministério de Economia e Finanças do Peru. De igual maneira, a proposta de orçamento do executivo contém informação sobre as principais variáveis econômicas e apresenta uma comparação entre os prognósticos macro-econômicos originais para o último ano fiscal completado e os resultados finais.

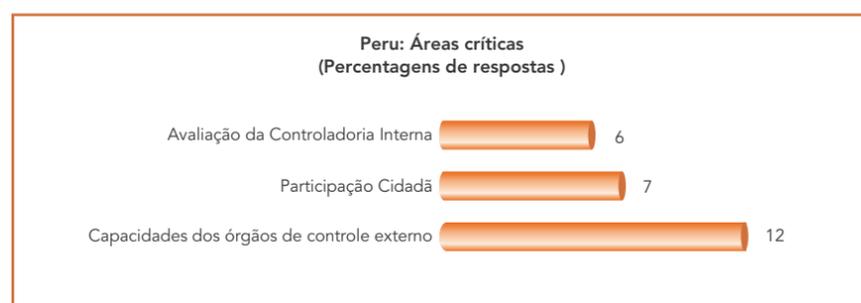
A segunda variável melhor avaliada na enquete de percepções corresponde às **atribuições e participação do legislativo no orçamento**. Legalmente, existe um marco que define as atribuições do legislativo na formulação do orçamento, as quais estão presentes na constituição Política do Peru, a Lei de Gestão Orçamentária do Estado, a Diretriz para a Programação e Formulação do Orçamento do Setor Público e o Regulamento do Congresso. Além do mais, existem disposições que permitem ao legislativo conhecer as lógicas, critérios e fórmulas de destinação do gasto apresentado pelo executivo. Por um lado, existe a Diretriz para a aprovação e formulação dos

orçamentos institucionais do setor público para o ano fiscal 2003, que tem por objeto principal estabelecer as pautas, alinhamentos e critérios metodológicos dos processos correspondentes à programação e formulação orçamentária. Ademais, o legislativo conta com dois mecanismos através dos quais os legisladores podem solicitar a Poder Executivo este tipo de informação. Em primeiro lugar, é possível que o legislador estenda uma "comunicação" aos membros do executivo, na que se solicite a informação requerida; um segundo mecanismo é constituído de reuniões formais que convoca e congresso para fazer perguntas aos membros do executivo sobre temas diversos, que incluem o tema orçamentário.

Assim mesmo, existe uma comissão do legislativo que se encarrega da revisão do orçamento do executivo. Segundo o artigo 77 do Regulamento do congresso, uma vez recebida proposição de lei de orçamento, esta é enviada à Comissão de Orçamento para seu estudo e parecer, o qual deve precisar com clareza as prioridades destinadas ao gasto público em termos gerais e em cada setor.

A terceira variável melhor avaliada corresponde às **mudanças no orçamento**. Neste sentido, segundo o artigo 81 do Regulamento do Congresso, as leis sobre os créditos suplementares<sup>40</sup>, habilitações e transferências de registros<sup>41</sup> devem tramitar-se como a Lei de Orçamento. Durante o recesso parlamentar são aprovadas pela Comissão Permanente, com o voto favorável de pelo menos três quintos do número legal de seus membros. Além disso, para o mais recente ano fiscal completado, existe uma explicação sobre a diferença entre os níveis de gasto aprovados e os resultados finais, e a diferença entre os ingressos estimados e os obtidos.

As **variáveis pior avaliadas** segundo a enquete de percepções foram:



A **variável com a menor porcentagem** de resposta positivas corresponde à confiabilidade da **controladoria interna**. Em termos legais, está Estabelecido na Lei Orgânica do Sistema Nacional de controle e da controladoria Geral da República (Lei N° 27785) que as unidades centrais do governo contem com sistemas de auditoria interna. Entretanto, na prática não se pode assegurar com total certeza que as recomendações que realize a controladoria interna durante o exercício do orçamento sejam atendidas, pois são as mesmas entidades as responsáveis de controlar suas funções durante o exercício do orçamento e incorporar estas melhoras.

<sup>40</sup> Denominam-se créditos suplementares aos incrementos dos montantes de ingressos e despesas autorizados na Lei Anual de Orçamento do Setor Público, devendo ser aprovados por Lei.

<sup>41</sup> Denominam-se habilitações e transferências de registros aos traslados de recursos entre pliegos orçamentários devendo ser autorizados por Lei.

Seguindo com o tema de controle, outra variável com uma baixa porcentagem de resposta positivas corresponde às capacidades dos órgãos de controle externo. Embora a lei do Sistema Nacional de controle (Decreto Lei 26162) e o artigo 82 da constituição Política estabeleçam que a controladoria Geral da República é o órgão reitor do Sistema Nacional de controle, e comete com autonomia técnica, funcional, administrativa e financeira, na prática suas capacidades e independência para fiscalizar o gasto e combater a corrupção, entre outros, não fica totalmente verificada, o qual se reflete na baixa porcentagem no referente a sua confiabilidade, somente com 7.5 por cento de resposta positivas.

Reforçando os baixos resultados das variáveis referentes à controladoria interna e externa, encontra-se a qualificação da etapa de fiscalização do orçamento como a menos transparente dentro do processo orçamentário.

Entretanto, a baixa porcentagem de respostas positivas da variável de **participação cidadã** surpreende, pois está sendo realizada uma série de esforços para implementar, como etapa prévia à formulação, a programação participativa do orçamento do setor público, a qual busca incorporar as aspirações dos grupos representativos da sociedade relativos às prioridades do gasto público em matéria de investimentos. Esta programação participativa está legalmente estabelecida, tanto na Instrução "Pautas para o desenvolvimento da operação piloto: Planejamento e programação participativa do orçamento do setor público para o ano fiscal 2003 em matéria de gastos de investimento", como na Diretriz para a programação e formulação dos orçamentos do setor público para o ano fiscal 2003. Ademais, estabelece-se um orçamento descentralizado e participativo na Lei de Bases da Descentralização, a Lei Orgânica de Governos Regionais e a Lei Orgânica de Municipalidades.

Adicionalmente, os cidadãos têm diversos mecanismos para obter informação. Em primeiro lugar, podem aceder a esta de maneira direta e gratuita, já seja a através dos portais de informação das entidades públicas o das solicitudes de acesso à informação. Ademais, a implementação das consultas amigáveis facilita o acesso e aumenta o grau de entendimento da informação; em caso de não ser suficiente, pode-se recorrer ao responsável pelo portal. No caso lhe seja negada a informação, o cidadão pode impetrar uma ação judicial de Habeas Data e obtê-la judicialmente.

Não obstante, ainda exista uma serie de tarefas pendentes relacionadas com este tema, de tal maneira que destaca a falta de mecanismos conhecidos pela população para incorporar seu opinião durante a aprovação do orçamento, assim como a ausência de obrigações legais para que o legislativo realize sessões públicas em torno al orçamento, nas quais testemunhos de representantes da sociedade civil sejam levados em conta. Também chama a atenção a falta de prestação de relatórios por parte do poder Executivo, sobre o impacto de seu gasto ao término do exercício do orçamento.

### Recomendações:

- Em primeiro lugar, é imprescindível realizar uma estratégia para melhorar as capacidades dos órgãos de controle interno e externo.
- Em termos da participação cidadã, é recomendável implementar e difundir outros mecanismos para incorporar os testemunhos de representantes da sociedade civil nas distintas etapas do processo orçamentário, e ao mesmo tempo, deve-se melhorar a difusão dos canais já existentes para a participação cidadã.
- É relevante que o Governo proveja indicadores para avaliar adequadamente o impacto do gasto, que devem refletir os efeitos produzidos, como conseqüência das ações, sobre um determinado grupo da população.
- Fortalecer o Centro de Investigação Parlamentar, para que proveja de uma melhor análise orçamentária ao congresso. Enquanto que finalmente a sociedade civil tem o desafio de ser a encarregada de monitorar de maneira específica as atividades relacionadas com a transparência, ou seja, verificar o cumprimento da lei relacionada a este tema, incentivar o uso de portais, melhorar sua qualidade e difundir os mecanismos disponíveis para incorporar a opinião da sociedade civil, entre outros.

## ■ Anexos

### I. Metodologia

A metodologia para construir o Índice de Transparência Orçamentária foi desenhada durante o ano 2000 e aplicada em 2001 em cinco países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México e Peru. Para a segunda edição do Índice se utilizou a mesma metodologia com algumas modificações, aplicando-a a um total de dez países. Os cinco países adicionais são: Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador e Nicarágua.

**Esta metodologia consta de três partes:**

#### 1. Enquete de percepções

A enquete mede as percepções sobre a transparência orçamentária, ou seja, mede as percepções dos especialistas sobre o entorno no qual se realiza a tomada de decisões, a participação e a incidência na destinação dos recursos públicos.

#### **População:**

Dado que os temas do orçamento e a transparência de suas práticas são pouco conhecidos, foi definida como população objetivo a "os especialistas em questões orçamentárias e usuários da informação orçamentária". A definição dos critérios para selecionar a população objetivo assegura a capacidade de replicar as amostras com critérios homogêneos em todos os países.

Foram definidos em particular, quatro grupos de especialistas. Estas sub populações são pequenas em todos os países e não existe uma lista única para identificá-las. Por isso, a primeira etapa deste projeto consistiu na elaboração de uma lista de especialistas por país com base em critérios comuns de seleção. Os grupos e seus critérios foram:

- Legisladores: Foram escolhidos os representantes populares que participam da comissão de orçamento (deputados e/ou senadores).<sup>42</sup>
- Meios de comunicação: foram selecionados os jornais e revistas de cobertura nacional; em cada meio foram selecionados jornalistas que escrevem sobre orçamento.
- Acadêmicos ou pesquisadores: os especialistas que estudam o tema e/ou publicaram sobre orçamento. Foram procurados a partir dos censos de institutos de pesquisa e/ou educação superior.
- Organizações da Sociedade Civil (OSC): as OSC que trabalham sobre temas de orçamento, prestação de contas, transparência, corrupção e monitoramento de recursos governamentais. Os diretórios foram elaborados a partir das declarações na imprensa sobre o orçamento, ou, nos países em que existissem, com base em diretórios de OSC.

<sup>42</sup> Para o caso de Costa Rica, se consultou à Comissão de Aprovação do Orçamento que funcionava anteriormente à publicação do índice.

Estas listas foram elaboradas pelas organizações de cada país. Foram estabelecidos procedimentos<sup>43</sup> (critérios de elaboração e fontes de informação) que permitiram a obtenção de uniformidade entre os países. A elaboração das listas foi supervisionada centralmente para assegurar a sua uniformidade. A partir destas listas foram determinados os tamanhos de população que aparecem na seguinte tabela. Como se observa, as populações definidas de especialistas oscilam entre 50 e 160 pessoas por país. O total de especialistas para os dez países é de quase 1000 pessoas.

**Tabela 1: Populações de Especialistas por País**

	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Equador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru	Total
<b>População total de especialistas</b>	<b>139</b>	<b>164</b>	<b>133</b>	<b>56</b>	<b>70</b>	<b>63</b>	<b>46</b>	<b>129</b>	<b>113</b>	<b>83</b>	<b>996</b>
Legisladores	60	94	44	18	18	7	13	29	9	17	309
OSC	13	24	36	4	15	17	11	21	32	27	200
Jornalistas-colunistas	21	19	23	14	19	30	5	45	25	15	216
Pesquisadores-acadêmicos	45	27	30	20	18	9	17	34	47	24	271

Nota: No caso da Costa Rica o número de legisladores inclui o pessoal da Controladoria Geral da República

### Metodologia da Enquete

Desenho da amostra: o tamanho da população é pequeno, pelo que se buscou fazer um censo e não uma enquete. A cobertura dos censos variou por país:

**Tabela 2: Resposta e Cobertura por País**

	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Equador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru	Total
<b>Total Resposta</b>	<b>77</b>	<b>86</b>	<b>67</b>	<b>38</b>	<b>51</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>66</b>	<b>627</b>
Legisladores	34	43	20	11	5	5	5	18	3	10	154
OSC	8	18	23	4	13	7	7	14	27	27	148
Jornalistas - colunistas	17	9	7	7	17	22	4	29	17	12	141
Pesquisadores-acadêmicos	18	16	17	16	16	9	14	23	38	17	184
<b>Cobertura o Tasa de respuesta total</b>	<b>55%</b>	<b>52%</b>	<b>50%</b>	<b>68%</b>	<b>73%</b>	<b>68%</b>	<b>65%</b>	<b>65%</b>	<b>75%</b>	<b>80%</b>	<b>63%</b>

Foram utilizados simultaneamente vários métodos de coleta de dados (enquete multi-modal): entrevista auto-administrada via servidor da Internet, correio eletrônico, fax ou correio, entrevista telefônica e entrevista cara a cara através de um entrevistador. A maior parte das respostas foram obtidas por métodos auto-administrados.

Originalmente toda a população foi convidada a participar da enquete através de correios eletrônicos que incluíam um link com acesso automático à enquete de cada

<sup>43</sup>Os procedimentos dos dez países estão disponíveis em versão eletrônica, em <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>.

país. Depois começou-se a telefonar à população para obter a sua resposta pelo meio preferido de cada pessoa.

O trabalho de campo foi realizado entre 2 de maio e 17 de setembro de 2003. O trabalho de campo teve dois componentes: um central que foram os convites pelo correio eletrônico e a administração da base de resposta (realizou-se no México) e um local que foi o contacto com os entrevistados e a procura da resposta (realizou-se em cada país).

Normalmente a qualidade dos dados dos censos se mede com um indicador: a cobertura da população. Entretanto, a medição de cobertura não permite fazer comparações da qualidade de dados entre países num caso como o do Índice de Transparência Orçamentária, onde participam 10 países. Por isso, incluímos como indicadores da qualidade dos dados a medição da dispersão na qualificação geral de cada país na tabela 3.

**Tabela 3: Qualificação geral e Medidas de Dispersão por País**

	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Equador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru
Qualificação geral de transparência (1 a 100)	44.1	50.3	44.3	48.8	61.8	30.6	40.3	50.4	46.4	44.6
Variación da qualificação (S2)	411.0	524.4	377.2	565.3	412.8	264.4	873.7	535.5	516.8	350.1
Desviación estándar	20.3	22.9	19.4	23.8	20.3	16.3	29.6	23.1	22.7	18.7
Intervalo de confianza: Mínimo	39.5	45.3	39.6	40.9	56.1	25.5	29.1	45.4	41.3	40.0
Intervalo de confianza: Máximo	48.7	55.3	49.0	56.8	67.5	35.6	51.6	55.4	51.4	49.2

**Questionário:** Para realizar a enquete Transparência Orçamentária na América Latina, 2003 foi utilizado como base o questionário aplicado em 2001, com algumas variantes. O questionário contém 70 perguntas que se repetem em todos os países, e se agrupam em três categorias:

1. Qualificações sobre a transparência do orçamento em diferentes níveis: uma qualificação das condições da transparência no orçamento em geral e qualificações dos processos ou temas específicos de formulação, aprovação, execução, fiscalização, participação cidadã e acesso à informação. Estas qualificações foram medidas numa escala de 1 a 100.
2. Qualificações sobre a importância de cada uma das etapas do orçamento ou temas relacionados (formulação, aprovação, execução, fiscalização, participação cidadã e de acesso à informação).
3. Perguntas específicas sobre a transparência no orçamento. Estas perguntas foram construídas como escalas Likert em um rango de 1 a 5, para medir acordo e nível de acordo ao mesmo tempo. Trata-se de perguntas muito específicas que demandam conhecimento sobre o processo orçamentário.

**Ponderação:** Em 2001, a enquete de percepções em torno da transparência incluiu populações maiores de legisladores para todos os países, porque se incorporou a três comissões parlamentares em lugar de uma. A análise de resultados mostrou que as respostas do legislativo tendem a ser mais positivas que as respostas do restante da população de especialistas, particularmente com respeito a certas etapas do orçamento. Ademais, o tamanho das populações de legisladores varia muito por país e sua proporção nas respostas de cada país vai desde 4 até 35 por cento. Para evitar um “viés legislativo” de diferentes proporções entre países as respostas foram ponderadas, de tal forma que as respostas dos legisladores equivalessem a 10 por cento do total das respostas em todos os países.

#### Manejo da resposta “Não Sabe”

Dado que a resposta do questionário demanda muito conhecimento e que a resposta de “não sabe” por si só é informativa (indica desconhecimento de certo tema entre os especialistas), fizeram-se dois manejos especiais da categoria: um foi nas instruções ao entrevistado, onde enfatizou-se constantemente a opção de resposta “não sabe”. De fato, no desenho do questionário a categoria “não sabe” sempre apareceu como a primeira opção de resposta. O outro foi o manejo da categoria nas informações de resultados. Neste caso, o “não sabe” se toma como uma categoria de resposta válida, a diferença da não resposta

#### Construção de Variáveis

As variáveis são grupos de perguntas que indagam em aspectos particulares da transparência. Foram construídas 14 variáveis a partir de 49 perguntas específicas. As variáveis e o número de perguntas que as integram detalham-se a continuação:

Variáveis	Atributos
Participação cidadã no orçamento	5
Atribuições e participação do legislativo no orçamento	3
Informação sobre critérios macro-econômicos do orçamento	2
Mudanças do orçamento	1
Destinação do orçamento	4
Fiscalização do orçamento	5
Avaliação do controle interno	1
Capacidades dos órgãos de controle externo	3
Prestação de contas	7
Controle sobre funcionários federais	5
Responsabilidade de níveis de governo	1
Informação sobre dívida federal	4
Qualidade da informação e estatísticas em geral	4
Oportunidade da informação do orçamento	4
	49

#### Resultados informados: Qualificações (1 a 100)

Os resultados se informam com duas unidades ou escalas. Por um lado, o índice e as qualificações por etapa ou processo são as médias obtidas na enquete de especialistas usando uma escala de 1 a 100.

#### Resultados informados: Percentagem de resposta positivas

Por outro lado, informa-se a percentagem de resposta positivas ou de acordo, para variáveis e perguntas específicas. Esta percentagem é a soma de resposta de acordo total e acordo (valores 4 e 5) entre o total de respostas válidas na seguinte escala:

1	2	3	4	5
Nada de acordo		Nem de acordo nem em desacordo		Totalmente de acordo

Resposta de acordo ou positivas

Os resultados ou respostas positivas de variáveis são a soma de todas as respostas positivas das perguntas que correspondem a uma variável, dividida entre o total das respostas obtidas para as perguntas que correspondem a essa variável. Por exemplo:

A variável Fiscalização do orçamento = Soma de 5 perguntas (i=5)

$$\text{Qualificações positivas para a variável "Fiscalização do orçamento"} = \frac{\text{Soma das qualificações positivas das 5 perguntas que integram a variável}}{\text{Soma do total de respostas das 5 perguntas que integram a variável}}$$

#### 2. Análise formal/prática

Com o propósito de contextualizar os resultados proporcionados pela enquete de percepções e recomendar linhas específicas de ação, foram analisados, por um lado, o marco legal ou formal que regula o processo orçamentário e, por outro lado, as práticas nas diferentes etapas do processo orçamentário. Ademais, se fez uma análise detalhada sobre as condições prevaletentes de acesso, utilidade e difusão da informação orçamentária.

- Descrição do Marco Legal. Aqui se identificaram os atores relevantes em cada uma das etapas do processo orçamentário, suas funções, atribuições e responsabilidades, partindo de um formato de questionário de perguntas abertas.
- Análise Prático. Em esta segunda parte, o objetivo foi identificar o grau de cumprimento do marco legal, a partir da enumeração das práticas reais durante o processo orçamentário. Se optou por um formato de questionário de perguntas cerradas.<sup>44</sup>

Ambas partes do análise formal/prático foram contestadas por um grupo de especialistas locais, revisadas por leitores locais e, posteriormente, por especialistas de outros países-por meio de um intermudança de documentos entre os grupos que participam na iniciativa.

<sup>44</sup>O questionário para avaliar as práticas foi desenvolvido pelo International Budget Project, com o objetivo de estabelecer um marco mínimo comum entre os esforços de valorização da transparência orçamentária que se estão realizando em distintas regiões do mundo. Como tal, é um adendo ao Índice Latino-americano de Transparência Orçamentária.

### 3. Guía de vinculación:

A enquete de percepções contestada por especialistas e usuários da informação orçamentária e o análise formal/prático se vincularam a através de uma guia. Este guia seguiu a ordem das variáveis da enquete e tem o objetivo de explicar seus resultados, contextualizando-os no marco legal e na prática que rege al processo orçamentário. Este guia também permite comparar as previsões legais e práticas dos distintos países, ao poder revisar normatividades e seu cumprimento para aspectos de interesse particular. Como tal, este guia da sustento às recomendações e propostas concretas que se apresentam neste documento.<sup>45</sup>

## Anexo 2: cuestionário da Enquete sobre Transparência Orçamentária 2003

Índice de Transparência Orçamentária  
ENTREVISTAS MÉXICO

Folio 1111111101

### INTRODUÇÃO

Bemvindo ao questionário sobre transparência orçamentaria. Sua resposta é muito importante para nós e garantimos a você absoluta confidencialidade, já que a nossa informação só se apresenta de forma agregada em análise estatístico e nunca revelamos respostas individuais.

Esta enquete é parte de um projeto de instituições educativas e civis em dez países latino-americanos: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, o Salvador, México, Nicarágua e Peru; Poder Ciudadão de Argentina, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) de Brasil, Corporación del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS) de Colômbia, a Universidad de Costa Rica, Estado de la Nación e a Fundación Arias de Costa Rica, o Departamento de Economía da Universidad de Chile, o Centro de Derechos Económicos y Sociales de Equador, Probidad de El Salvador, o Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), e Fundar, Centro de Análisis y Investigación de México, Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), a Coordinadora Civil e o Grupo Fundemos de Nicarágua e Universidad do Pacífico de Peru. (PONER AQUI MELHOR os LOGOS DE CENTROS).

Esperamos que esta enquete ajude a fazer todos os processos do orçamento público nos nossos países mais transparentes e para isso necesitamos a ajuda de conhecedores do tema como você. Gostaríamos que respondesse com cuidado cada uma das perguntas e em caso de duvida ou sugestão escreva-a no final do questionário.

#### Alguns esclarecimentos sobre o questionário:

- Em todas as perguntas buscamos conhecer sua própria percepção do que acontece, sem importar o que outros opinem nem o que deve ser.
- Não buscamos medir conhecimento (se há alguma pergunta que não conheça a resposta, por favor utilize o código "não sei").
- Ao responder perguntas, lembre que somente nos referimos ao orçamento FEDERAL no México, ou seja, o gasto que efetua o Executivo Federal e seus organismos descentralizados e desconcentrados.
- Como este será um esforço que se repetirá no tempo, por favor, dê a sua percepção sobre o que acontece NESTE MOMENTO.

### DEMOGRÁFICOS

1. Em qual país reside atualmente? (uma só resposta)	Argentina . . . . . 01	1111111101
	Brasil . . . . . 02	
	Colômbia . . . . . 03	
	Costa Rica . . . . . 04	
	Chile . . . . . 05	
	Equador . . . . . 06	
	El Salvador . . . . . 07	
	México . . . . . 08	
	Nicarágua . . . . . 09	
	Peru . . . . . 10	
	Outros _____ 11	

<sup>45</sup>Os documentos completos da análise formal/prática e o guia de vinculação de esta análise com a pesquisa de percepções está disponível em versão eletrônica, em <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>.



11. Por favor indique qual da seguinte informação dá-se a conhecer quando se contrata dívida pública (uma só resposta).

	Não sabe	Não se torna pública	Só em alguns casos	Sim torna-se pública	
1. O destino da dívida contraída	8	1	2	3	_ 127
2. A duração da dívida ou os prazos de pagamento	8	1	2	3	_ 128

**FORMULAÇÃO**

Agora vamos fazer algumas perguntas sobre a etapa de formulação do orçamento. Como sempre, só nos referimos ao gasto FEDERAL no México.

12. Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 é totalmente em desacordo e 5 é totalmente de acordo (uma só resposta).

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. O executivo publica as hipóteses macro-econômicas que utiliza quando elabora um novo orçamento	8	1	2	3	4	5	_ 129
2. As projeções dos ingressos no orçamento são confiáveis	8	1	2	3	4	5	_ 130
3. A destinação do orçamento é basicamente inercial, isto é, se baseia nas destinações passadas	8	1	2	3	4	5	_ 131
4. Os documentos do orçamento apresentam claramente as principais iniciativas de políticas financiadas por meio do orçamento	8	1	2	3	4	5	_ 132
5. A maioria dos recursos que o executivo federal destina aos estados se faz segundo critérios públicos	8	1	2	3	4	5	_ 133
6. Os orçamentos anuais se elaboram seguindo as políticas a longo prazo estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento	8	1	2	3	4	5	_ 134
7. O orçamento provê um panorama completo das finanças do governo nacional	8	1	2	3	4	5	_ 135

13. Considerando as perguntas anteriores, numa escala de 1 a 100 onde 1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente e 50 é o ponto intermédio onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes. Como qualifica as condições de transparência na etapa de formulação do orçamento no seu país? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta).

|\_|\_|\_| QUALIFICAÇÃO

|\_|\_|\_|136

14. Agora por favor diga-nos, na sua opinião, quão importante é a etapa de formulação do orçamento para o tema da transparência orçamentária numa escala de 1 a 100 onde 1 é nada importante e 100 é extremamente importante.

|\_|\_|\_| QUALIFICAÇÃO

|\_|\_|\_|137

**APROVAÇÃO**

Agora vamos fazer algumas perguntas sobre a etapa de aprovação do orçamento, isto é, o momento em que o orçamento se discute e é aprovado pelo poder legislativo.

15. Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 é totalmente em desacordo e 5 é totalmente de acordo (uma só resposta).

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. O poder legislativo tem suficientes atribuições para modificar o projeto de orçamento do poder executivo	8	1	2	3	4	5	_ 138
2. É suficiente o mês e meio que se outorga legalmente para a análise e a discussão do orçamento	8	1	2	3	4	5	_ 139
3. Existe um debate significativo na legislatura sobre a proposta orçamentária do executivo	8	1	2	3	4	5	_ 140

16. Considerando as perguntas anteriores, numa escala de 1 a 100 onde 1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente e 50 é o ponto intermediário onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes. Como qualifica as condições de transparência na etapa de aprovação do orçamento no seu país? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta).

|\_|\_|\_| QUALIFICAÇÃO

|\_|\_|\_|141

17. Agora por favor diga, na sua opinião, quão importante é a etapa de aprovação do orçamento para o tema da transparência orçamentária numa escala de 1 a 100 onde 1 é nada importante e 100 é extremamente importante.

|\_|\_|\_| QUALIFICAÇÃO

|\_|\_|\_|142

**EXECUÇÃO**

Agora faremos algumas perguntas sobre o período de execução, isto é, quando o orçamento ou gasto se executa.

18. Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 é totalmente em desacordo e 5 é totalmente de acordo (uma só resposta).

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. Os recursos exercidos apegam-se aos níveis de gasto aprovados pela legislatura	8	1	2	3	4	5	_ 143
2. Existe um claro entendimento da divisão das responsabilidades orçamentárias entre o governo nacional e os governos sub-nacionais	8	1	2	3	4	5	_ 144

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total							
3. Em caso de uma <b>irregularidade</b> no exercício do orçamento <b>pode-se estabelecer</b> quem são os(as) <b>culpáveis</b>	8	1	2	3	4	5	_ 145						
4. Os <b>preços de compra</b> que paga o poder executivo <b>tornam-se públicos</b> nas compras ou gastos de mais de 500,000 pesos	8	1	2	3	4	5	_ 146						
5. Se <b>penaliza</b> o funcionário que faz <b>mal uso do orçamento em</b> benefício próprio ou de terceiros	8	1	2	3	4	5	_ 147						
19. Em caso de que se façam <b>modificações substanciais ao orçamento</b> aprovado durante o exercício, em que medida <b>participa o poder legislativo</b> nessas mudanças?							_ 148						
<table border="1"> <tr> <td>8 Não sabe</td> <td>1 Não participa</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5 Participa ativamente</td> </tr> </table>							8 Não sabe	1 Não participa	2	3	4	5 Participa ativamente	
8 Não sabe	1 Não participa	2	3	4	5 Participa ativamente								
20. considerando as perguntas anteriores, numa escala de 1 a 100 onde <b>1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente</b> e 50 é o ponto intermediário onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes. <b>Como qualifica as condiciones de transparência na etapa de execução do orçamento</b> em seu país? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta).							_ _ _ 149						
_ _ _  QUALIFICAÇÃO													
21. Agora por favor diga-nos, na <b>sua opinião, quão importante é a etapa de execução</b> do orçamento para o tema de transparência orçamentária numa escala de 1 a 100 onde <b>1 é nada importante e 100 é extremamente importante</b> .							_ _ _ 150						
_ _ _  QUALIFICAÇÃO													
<b>CONTROLE – FISCALIZAÇÃO</b>													
Agora queremos fazer-lhe algumas perguntas sobre o período de fiscalização, isto é, o controle e auditoria do gasto uma vez que foi exercido.													
22. Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 significa totalmente em desacordo e 5 significa totalmente de acordo (uma só resposta).													
	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total							
1. Os recursos exercidos pelas <b>empresas paraestatais</b> como PEMEX o CFE são <b>fiscalizados</b>	8	1	2	3	4	5	_ 151						
2. Os recursos exercidos por <b>todos os demais organismos descentralizados</b> como IMSS, ISSSTE, UNAM, etc. são <b>fiscalizados</b>	8	1	2	3	4	5	_ 152						

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
3. O governo prove de <b>indicadores</b> que permitam avaliar adequadamente o <b>impacto do gasto</b>	8	1	2	3	4	5	_ 153
4. O <b>gasto</b> federal para <b>defesa</b> é fiscalizada	8	1	2	3	4	5	_ 154
5. A contratação de dívida externa é fiscalizada	8	1	2	3	4	5	_ 155
23. Agora vamos a referir-nos à <b>controladoria interna do poder executivo, ou seja, à Secretaria da controladoria ou SECODAM</b> . Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 significa totalmente em desacordo e 5 significa totalmente de acordo (uma só resposta).							
	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. A controladoria interna ou <b>SECODAM</b> é <b>confiável</b>	8	1	2	3	4	5	_ 156
24. Agora vamos a referir-nos à <b>controladoria externa do poder executivo, ou seja, o organismo fiscalizador na Câmara de Deputados chamado Entidade de Fiscalização Superior da Federação, antes contadoria Maior de Fazenda</b> . Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 significa totalmente em desacordo e 5 significa totalmente de acordo (uma só resposta).							
	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. A controladoria externa é <b>confiável</b>	8	1	2	3	4	5	_ 157
2. As <b>recomendações da controladoria externa</b> contribuíram para combater a corrupção	8	1	2	3	4	5	_ 158
3. A <b>controladoria externa verifica</b> que o executivo cumpre com as <b>metas físicas</b> dos programas do orçamento	8	1	2	3	4	5	_ 159
4. A controladoria externa tem a <b>capacidade para fiscalizar o gasto federal</b>	8	1	2	3	4	5	_ 160
25. Considerando as perguntas anteriores, numa escala de 1 a 100 onde <b>1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente</b> e 50 é o ponto intermediário onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes. <b>Como qualifica as condições de transparência na fiscalização do orçamento</b> no seu país? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta).							_ _ _ 161
_ _ _  QUALIFICAÇÃO							
26. Agora por favor diga-nos, em <b>sua opinião, quão importante é a etapa de fiscalização</b> do orçamento para o tema de transparência orçamentária numa escala de 1 a 100 onde <b>1 é nada importante e 100 é extremamente importante</b> .							_ _ _ 162
_ _ _  QUALIFICAÇÃO							
<b>ACESSO À INFORMAÇÃO</b>							
Agora faremos algumas perguntas sobre a informação do orçamento a disposição do público e quão fácil é aceder a esta informação.							

del público y cuán fácil es acceder esta información.

27. Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 é totalmente em desacordo e 5 é totalmente de acordo (uma só resposta).

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. A <b>informação orçamentária</b> se apresenta com <b>desagregações</b> que permitem uma análise detalhada	8	1	2	3	4	5	163
2. a informação orçamentária se apresenta com <b>agregações</b> ou resúmenes que permitem análise integral	8	1	2	3	4	5	164
3.No final do exercício do orçamento, o poder executivo presta relatórios exaustivos sobre o <b>impacto de seu gasto</b>	8	1	2	3	4	5	165
4. Os <b>informes</b> do exercício do orçamento incluem <b>informação exaustiva</b> sobre o gasto qualquer tipo de <b>organismo descentralizado</b> ou <b>empresa paraestatal</b> (como IMSS, UNAM, PEMEX o CFE etc.)	8	1	2	3	4	5	166
5. O executivo federal <b>publica periodicamente</b> a <b>informação</b> necessária para <b>avaliar o avanço</b> no cumprimento das <b>metas de seus programas</b>	8	1	2	3	4	5	167

28. Por favor indique-nos se os seguintes informes com os resultados parciais do exercício do orçamento são comparáveis com o orçamento aprovado (uma só resposta).

	No sabe	No	Si	
1. Informes sobre o estado de ingressos e despesas do governo	8	2	1	168
2. Informes sobre o avanço na execução de programas e seus metas físicas	8	2	1	169

29. Com que grau de oportunidade torna-se pública a informação do orçamento durante cada uma das fases do processo? (uma só resposta).

	Não sabe	Não se torna pública	Não é nada oportuna	2	Nem acordo/ Nem desacord	4	E muito oportuna	
1. Formulação	8		1	2	3	4	5	170
2. Discussão – aprovação	8		1	2	3	4	5	171
3. Execução	8		1	2	3	4	5	172
4. Fiscalização	8		1	2	3	4	5	173

30. Considerando as perguntas anteriores, numa escala de 1 a 100 onde **1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente** e 50 é o ponto intermediário onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes. Que **qualificação** outorga ao **acesso à informação** do orçamento em seu país? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta).

||174

||174 QUALIFICAÇÃO

31. Agora por favor diga-nos, em **sua opinião, quão importante é o acesso à informação** do orçamento para o tema de transparência orçamentária numa escala de 1 a 100 onde **1 é nada importante e 100 é extremamente importante**.

||175

||175 QUALIFICAÇÃO

## PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Agora gostaríamos de perguntar-lhe sobre a participação da população no processo orçamentário. Nos referimos a **qualquer forma de participação diferente da representação do legislativo** tais como participação direta ou através de organizações da sociedade civil, sindicatos, o qualquer outro tipo de organização social.

32. Por favor indique quão de acordo está com cada uma das seguintes frases numa escala de 1 a 5, onde 1 é totalmente em desacordo e 5 é totalmente de acordo (uma só resposta).

	Não sabe	Desacordo total	2	Nem acordo / Nem desacuerdo	4	Acordo total	
1. Existem mecanismos que permitem <b>incorporar</b> a <b>opinião</b> da população <b>no orçamento</b> .	8	1	2	3	4	5	176
2. Existem <b>mecanismos</b> que permitem <b>incorporar</b> a <b>opinião</b> da população em geral na <b>formulação</b> do orçamento.	8	1	2	3	4	5	177
3. Existem <b>mecanismos</b> conhecidos pela população para incorporar sua opinião durante a <b>aprovação</b> do orçamento.	8	1	2	3	4	5	178
4. No caso de que houvesse <b>mudanças substantivas no orçamento</b> aprovado durante seu exercício, o poder executivo <b>informa sobre estas mudanças à opinião pública</b> , particularmente os recortes ou aumentos por área.	8	1	2	3	4	5	179

33. Considerando as perguntas anteriores, numa escala de 1 a 100 onde **1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente** e 50 é o ponto intermediário onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes. **Como qualifica as condições** para a **participação cidadã no orçamento** em seu país? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta)

||180

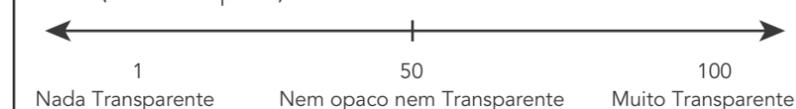
||180 QUALIFICAÇÃO

34. Agora por favor diga-nos, em **sua opinião, quão importante é a participação cidadã** para o tema de transparência orçamentária numa escala de 1 a 100 donde **1 é nada importante e 100 é extremamente importante**.

||181

||181 QUALIFICAÇÃO

35. A palavra transparência refere-se à existência de um marco normativo e práticas claras no processo orçamentário, ao acesso do público à informação e aos mecanismos formais de participação durante este processo. Agora repetimos a pergunta geral, numa escala de 1 a 100 onde **1 é nada transparente, 100 é totalmente transparente** e 50 é o ponto intermediário onde as práticas orçamentárias não são nem opacas nem transparentes Como qualifica as **condições de transparência no orçamento** de seu país em **geral**? Pode utilizar qualquer número na escala (uma só resposta).



36. Na sua opinião qual ou quais elementos poderiam servir para fazer mais transparente o Orçamento de Despesas da Federação?

1. \_\_\_\_\_

Algum outro elemento que considere importante? (ELEMENTO 2)

2. \_\_\_\_\_

Algum outro elemento que considere importante? (ELEMENTO 3)

3. \_\_\_\_\_

Algum outro elemento que considere importante? (ELEMENTO 4)

4. \_\_\_\_\_

**IDENTIFICAÇÃO**

1.-Argentina 2.-Brasil 3.- Colômbia 4.- Costa Rica 5.- Chile  
6.- Ecuador 7.- El Salvador 8.- México 9.- Nicarágua 10.- Perú

\_\_\_\_|190  
\_\_\_\_|191  
\_\_\_\_|192  
\_\_\_\_|195  
\_\_\_\_|196  
\_\_\_\_|197  
\_\_\_\_|200  
\_\_\_\_|201  
\_\_\_\_|202  
\_\_\_\_|205  
\_\_\_\_|206  
\_\_\_\_|207  
\_\_\_\_|216

### Anexo 3: Tabla de calificaciones positivas por país

Porcentajes de respuestas positivas (Suma de niveles 4 y 5)

Variável - Atributo	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru
<b>Participação Cidadã no Orçamento</b>	11	20	15	8	14	3	5	16	12	7
Existem mecanismos conhecidos pela população para incorporar sua opinião durante a aprovação do orçamento	9	11	5	4	4	3	0	5	10	4
Existem mecanismos que permitem incorporar a opinião da população no orçamento	13	22	27	8	4	3	3	12	20	10
Existem mecanismos que permitem incorporar a opinião da população em geral na FORMULACION do orçamento	8	17	22	4	2	5	0	7	9	12
O poder executivo informa amplamente sobre mudanças no orçamento aprovado à opinião pública	16	26	11	9	37	5	10	34	11	4
No final do exercício do orçamento, o poder executivo presta relatórios exaustivos sobre o impacto de seu gasto	9	26	12	12	24	0	14	22	7	6
<b>Atribuições e Participação do Legislativo</b>	51	49	40	44	39	26	45	37	50	35
É suficiente o mês e meio que se outorga legalmente para a análise e a discussão do orçamento	64	50	46	62	63	42	60	7	48	41
O poder legislativo tem suficientes atribuições para modificar o projeto de orçamento do poder executivo	71	66	43	52	24	15	47	77	71	51
Existe um debate significativo na legislatura sobre a proposta orçamentária do executivo	18	31	29	18	31	22	27	28	31	15
<b>Informação sobre Critérios Macro-econômicos</b>	49	53	43	47	76	36	33	64	24	58
O executivo publica as hipóteses macro-econômicas que utiliza quando elabora um novo orçamento	77	67	65	47	88	54	50	92	28	88
As projeções dos ingressos no orçamento são confiáveis	21	40	21	47	65	18	17	35	20	27

Variável - Atributo	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru
<b>Destinação do Orçamento</b>	13	39	31	20	44	14	23	29	12	14
A maioria dos recursos que o executivo federal destina aos estados destinam-se segundo critérios públicos	16	46	32	13	45	20	23	28	12	18
A destinação do orçamento é basicamente inercial, isto é, se baseia nas destinações passadas	10	24	20	9	16	19	30	12	12	6
Os orçamentos anuais se elaboram seguindo as políticas de longo prazo estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento	8	54	39	13	41	0	23	30	2	10
Os recursos exercidos se apegam a níveis de gasto aprovados pela legislatura	15	32	33	46	73	16	17	47	20	22
<b>Mudanças do Orçamento</b>	8	35	37	54	20	12	23	36	50	30
Nível de participação do poder legislativo em modificações substanciais ao orçamento durante o exercício	8	35	37	54	20	11	24	36	49	30
<b>Fiscalização do Orçamento</b>	30	37	40	55	48	4	33	41	19	18
Os recursos exercidos pelas empresas paraestatais são bem fiscalizados	19	37	54	65	45	3	40	58	18	24
Os recursos exercidos por organismos descentralizados são bem fiscalizados	31	42	50	60	33	10	40	45	23	24
O gasto federal com defesa está bem fiscalizado	28	33	26	-	33	2	20	18	17	7
A contratação de dívida externa é fiscalizada	42	37	32	41	78	2	30	43	16	17
<b>Capacidades do Órgão de controle Externo</b>	21	42	40	46	48	13	8	38	20	12
A controladoria externa verifica que o executivo cumpre com as metas físicas dos programas do orçamento	15	33	31	29	29	2	3	34	9	9
A controladoria externa é confiável	24	38	41	65	73	12	7	42	20	8
As recomendações da controladoria externa contribuíram para combater a corrupção	20	48	32	46	47	7	0	29	23	9
A controladoria externa tem a capacidade para fiscalizar eficazmente o gasto federal	28	50	55	44	43	33	20	45	26	22
<b>Valorização da controladoria interna</b>	27	33	4	46	33	0	-	18	11	6
A controladoria interna é confiável	28	34	4	47	33	0	-	18	10	6

Variável - Atributo	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru
<b>Prestação de contas</b>	17	33	24	22	39	10	19	31	14	14
Os preços de compra que paga o poder executivo tornam-se públicos em compras ou gastos de mais de 500,000 pesos	19	36	19	26	35	8	17	40	7	14
O governo prevê de indicadores que permitam avaliar adequadamente o impacto do gasto	9	28	17	11	24	4	7	22	10	6
O executivo federal publica periodicamente a informação necessária para avaliar o avanço no cumprimento das metas de seus programas	11	26	13	4	29	0	3	27	2	10
Os informes parciais sobre o estado de ingressos e despesas do governo são comparáveis com o orçamento aprovado	33	42	39	49	75	25	38	45	34	30
Os informes sobre o avanço na execução de programas e suas metas físicas são comparáveis com o orçamento aprovado	19	33	32	23	39	7	34	27	15	17
Os informes do exercício do orçamento incluem informação exaustiva sobre o gasto de qualquer tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal como?	4	17	14	9	14	2	7	14	3	7
Os documentos do orçamento apresentam claramente as principais iniciativas de políticas financiadas por meio do orçamento	27	51	40	29	57	22	30	42	25	16
<b>Controle sobre Funcionários Federais</b>	25	36	36	30	35	11	21	31	17	18
Podem-se conhecer com exatidão os salários dos funcionários(as) federais	32	42	61	32	39	13	23	51	12	15
A informação sobre todas as prestações dos funcionários(as) federais é pública	16	22	38	25	18	0	13	29	8	9
Podem-se detectar enriquecimentos não explicáveis através das declarações de bens que fazem os funcionários(as)	41	43	22	14	22	22	27	21	32	26
Em caso de uma irregularidade no exercício do orçamento pode-se estabelecer quem são os(as) culpados	21	39	27	41	41	13	33	27	21	24
Penaliza-se o funcionário que faz mal uso do orçamento em benefício próprio ou de terceiros	16	32	34	36	53	8	10	25	14	19

Variável - Atributo	Argentina	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	México	Nicarágua	Peru
<b>Informação sobre Dívida Federal</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>43</b>	<b>49</b>	<b>15</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>30</b>
O destino da dívida contraída torna-se pública quando contratada	24	25	27	45	39	8	47	23	13	25
A duração da dívida (prazos) torna-se pública quando se contrata	56	29	39	62	71	21	47	50	19	42
Qualquer obrigação futura ou passivo do governo federal tornam-se públicos	43	40	26	28	57	13	30	41	43	28
Toda obrigação futura do governo contabiliza-se como dívida pública	25	29	26	36	27	18	20	34	43	24
<b>Qualidade da Informação e Estatísticas</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>61</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>41</b>	<b>19</b>	<b>25</b>
Em geral as instituições que geram estatísticas nacionais produzem dados verídicos	71	22	36	56	92	35	23	48	16	29
A informação orçamentária é apresentada com desagregações que permitem uma análise detalhada	31	40	31	27	41	16	38	37	17	19
A informação orçamentária inclui agregações que permitem uma análise integral	40	35	39	27	55	29	45	43	26	31
O orçamento provê um panorama completo das finanças do governo nacional	32	39	33	23	57	16	27	37	16	19
<b>Responsabilidades de Níveis de Governo</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>32</b>	<b>49</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>14</b>
A divisão de responsabilidades orçamentárias entre governo nacional e governos sub-nacionais é muito clara	19	35	34	33	49	14	13	18	23	13
<b>Oportunidade da informação</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>10</b>	<b>16</b>
Grau de oportunidade em que se toma pública a informação do orçamento durante a fase de formulação	19	39	23	12	31	17	7	23	10	10
Grau de oportunidade em que se toma pública a informação do orçamento durante a fase de discussão-aprovação	36	48	38	41	55	25	17	37	24	22
Grau de oportunidade em que se toma pública a informação do orçamento durante a fase de execução	11	26	15	15	39	0	7	22	1	26
Grau de oportunidade em que se toma pública a informação do orçamento durante a fase de fiscalização	13	24	18	21	16	0	0	12	3	4