

A metodologia do portal “Orçamentos em África”

Quadro lógico da apresentação de documentos orçamentais nacionais no portal “Orçamentos em África”

Introdução

A CABRI presta apoio aos técnicos do orçamento e de gestão das finanças públicas (GFP) de países africanos com o intuito de encetar, definir e implementar abordagens funcionais em relação a iniciativas de reforma com o intuito de reforçar os seus sistemas de gestão das finanças públicas. A CABRI serve de plataforma para os membros trocarem experiências e ensinamentos num ambiente que promove o conhecimento mútuo dos problemas comuns em matéria das reformas de GFP. Um elemento-chave da GFP é a divulgação de informação exaustiva pelos governos – em relação aos objectivos de política, pressupostos económicos, planos de despesa, actividades do governo, e como estas actividades contribuem para a consecução dos objectivos sociais – para garantir que o orçamento responda verdadeiramente às necessidades sociais de um país e permite às instituições exigir a prestação de contas da administração pública. Isto exige que os governos forneçam acesso oportuno a documentos orçamentais fiáveis, exaustivos, oportunos e compreensíveis.

Em 2016, a CABRI desenvolveu o Repositório de Conhecimentos sobre a GFP – no qual os técnicos podem aceder a um acervo de recursos no domínio da GFP. Um elemento-chave do Repositório de Conhecimentos sobre a GFP é o portal “Orçamentos em África” (OeA) – uma base de dados interactiva contendo documentos e informações orçamentais dos países africanos. O OeA tem como objectivo disponibilizar, num único local, a documentação orçamental publicamente disponível de todos os 54 países africanos. Esta base de dados centralizada de documentos orçamentais permite a análise comparada dos orçamentos nacionais dos diversos países. Um elemento essencial desta base de dados é o “Inquiridor do Orçamento”, uma ferramenta de pesquisa que permite consultar todo o acervo de documentos orçamentais de países africanos publicamente disponíveis desde 2010, por fase dos ciclos orçamentais e por tipo de documento. O OeA da CABRI permite a comparação das práticas em matéria da transparência em todo o continente; permite aos cidadãos, à sociedade civil e às instituições de supervisão aceder às informações orçamentais essenciais para a prestação de contas por parte dos governos em todo o processo orçamental; e proporciona uma fonte de dados

acessível à CABRI, a académicos e a outras partes interessadas para efeitos de pesquisa sobre a GFP no continente africano.

A apresentação de informação actualizada sobre os orçamentos na base de dados e a função de pesquisa são viabilizadas pela aplicação de uma metodologia exaustiva, desenvolvida pela CABRI, de recolha e classificação de documentação orçamental e disponibilização da mesma no portal.

Este documento visa descrever a metodologia aplicada no OeA - ou seja, os processos seguidos na apresentação dos documentos e informações orçamentais dos países na base de dados, e a lógica aplicada à disponibilização dessas informações. Esta metodologia consiste em: (i) uma descrição do alcance das informações orçamentais apresentadas no OeA; ii) uma explicação das categorias e do quadro metodológico subjacente à classificação da documentação orçamental na base de dados.

1. Alcance do OeA

Documentação orçamental nacional

O OeA alberga uma base de dados contendo todos os documentos orçamentais nacionais publicamente disponíveis, a partir do exercício de 2010. Para efeitos do OeA, a CABRI apenas disponibilizará os documentos: publicados numa página oficial do governo; acessíveis ao público a título gratuito; e descarregáveis sem necessitar de solicitações ou permissões prévias específicas. Esta não é uma definição definitiva de “publicamente disponível”, nem de forma alguma sugere que seja a única forma de os países assegurarem a prestação de contas e a transparência. Esta definição é aplicada em virtude do carácter remoto da recolha de documentos incluídos na base de dados de modo a permitir uma melhor comparação entre países quanto à disponibilidade da documentação.

O foco nos documentos orçamentais nacionais visa essencialmente delimitar a dimensão da base de dados para que seja manejável, não sendo incluída documentação orçamental subnacional porventura produzida, assim respondendo ao mandato principal da CABRI.

Por último, a escolha do exercício de 2010 como ponto de partida assenta numa decisão tomada pela CABRI, aquando do

início do Repositório em 2015, no sentido de incluir documentação orçamental histórica e actual.

A documentação orçamental dos países é recolhida e introduzida na base de dados do OeA com uma frequência trimestral, assim garantindo que a base de dados contenha os documentos mais pertinentes e tão actualizadas quanto possível. No fim de cada trimestre, são realizadas buscas em todas as páginas oficiais dos países e noutras fontes com o propósito de encontrar documentos relacionados com os orçamentos, e na Internet em geral para assegurar que seja identificada toda a documentação orçamental publicamente disponível. Todos os documentos que reúnem os critérios adiante referidos são descarregados para inclusão no OeA.

Páginas de perfis nacionais

A base de dados da OeA também contém páginas de perfil de cada um dos 54 países do continente. Estas páginas de perfil servem de páginas iniciais para uma busca mais profunda das informações orçamentais relativas a cada país específico. Cada página de perfil contém: um resumo das informações orçamentais essenciais do país; uma resenha de informações históricas relacionadas com o orçamento; e documentação específica relativa ao orçamento do país. Enquanto as informações sobre os orçamentos são obtidas das páginas dos governos, os dados históricos são extraídos das publicações periódicas do FMI sobre as perspectivas da economia mundial (*World Economic Outlook*). A obtenção desses dados directamente dos Ministérios das Finanças dos países provou ser um desafio, uma vez que cada país aplica critérios diferentes para efeitos de medição e/ou os dados não estão disponíveis directamente na fonte. Uma fonte única de dados externa foi considerada preferível.

2. Classificação dos documentos orçamentais na base de dados do OeA

A função de busca permite fazer consultas personalizadas na base de dados contendo os documentos orçamentais e filtrar esses documentos em função de um conjunto de critérios predefinidos em relação à documentação orçamental.

Porém, para o bom funcionamento deste aplicativo de busca, os documentos devem ser classificados de modo que cada documento na base de dados possa ser identificado por critérios específicos como também agrupado em função de um conjunto de critérios. Neste contexto, a CABRI desenvolveu um conjunto de critérios para categorizar cada documento orçamental, de modo a captar a informação mais relevante

sobre cada documento e otimizar a funcionalidade do “Inquiridor do Orçamento”.

Critérios específicos ao contexto

Os critérios específicos ao contexto aplicados à categorização da documentação orçamental na base de dados do OeA assentam nas características gerais relativas a cada documento, nomeadamente: o país que produz o documento; a instituição do país responsável pela produção do documento; as comunidades económicas regionais às quais o país pertence; e o idioma em que foi publicado. Estes critérios são abordados em mais pormenor abaixo.

País

A classificação de “País” refere-se, simplesmente, ao país responsável pela produção do documento orçamental em questão e, por conseguinte, ao país cujo orçamento é tratado no documento. A base de dados do OeA contém documentos orçamentais de todos os 54 países africanos.

Instituição

A classificação “Instituição” refere-se à instituição pública do país em questão responsável pela produção do documento orçamental. Embora a grande maioria dos documentos orçamentais seja publicada pelo Ministério das Finanças de um país (ou Ministério homólogo), em alguns países existe um ministério ou escritório consagrado ao orçamento e a alguns tipos de documentos - como relatórios de auditoria - publicados por outras instituições.

Comunidade Económica Regional

À semelhança da categoria “País”, a categoria “Comunidade Económica Regional” refere-se à Comunidade ou Comunidades Económicas Regionais (CER) das quais o país que publica o documento orçamental é membro. As CER são órgãos sub-regionais, os blocos edificadores da União Africana, que agrupam países individuais com o objectivo de alcançar uma maior integração económica. Existem actualmente oito CER no continente africano, e todos os 54 países são membros de pelo menos uma.

Língua

A categoria “Idioma” refere-se ao idioma em que o documento do orçamento original foi produzido. Embora os países individuais produzam documentação orçamental em vários idiomas oficiais e, embora as línguas oficiais da União Africana (UA) sejam o árabe, o inglês, o francês e o português, as actuais capacidades da CABRI não permitem introduzir na base de dados do OeA os documentos publicados em idiomas que não seja inglês, o francês e o português. Apesar desta restrição, a

base de dados contém documentos de todos os 54 países africanos, uma vez que todos os países com o árabe como língua oficial também publicam documentos orçamentais numa das outras três outras línguas oficiais da UA. Todos os títulos dos documentos são traduzidos em inglês, francês e português.

Critérios baseados no ciclo orçamental

Os critérios de ciclo orçamental aplicados para a categorização dos documentos orçamentais na base de dados do OeA baseiam-se no ciclo típico pelo qual um processo orçamental passa durante o exercício e nos documentos associados que são produzidos e disponibilizados ao público durante o ciclo. Os critérios baseados em ciclos, ao contrário dos critérios específicos ao contexto, estão associados à estrutura orçamental típica. Como tal, esses critérios são definidos pelo entendimento da CABRI relativamente aos processos orçamentais dos países e pela atribuição de categorias específicas a fases e actividades específicas nesses processos.

Os critérios incluem: o ano do orçamento ao qual o documento se refere; a fase do ciclo orçamental típico em que se insere o documento; o tipo de documento; e o público-alvo do documento, ou o “modo de divulgação” do documento¹.

Ano

Cada ciclo orçamental refere-se a um conjunto de processos e actividades realizados aquando da elaboração e execução de um orçamento relativo a um determinado exercício no curto a médio prazo. Neste contexto, a categoria “Ano” refere-se ao primeiro exercício do orçamento ao qual o documento em questão se aplica.

De referir que a classificação “Ano” se refere estritamente a anos civis, embora os exercícios orçamentais de vários países africanos não correspondam ao ano civil (p. ex.: a partir do início de Abril até ao final de Março do ano civil seguinte). Nesses casos, o “Ano” aplicado ao documento é o do ano do início do exercício orçamental em questão².

Importa referir ainda que a categorização por “Ano” corresponde ao exercício do *orçamento anual* referenciado, e não ao ano de publicação do documento. Esta prática foi adoptada para permitir comparar documentos relativos ao mesmo exercício. Os documentos na base de dados do OeA e as respectivas categorias de “Ano” abrangem o período a partir 2010 (ou 2010/11 em diante).

Fase do ciclo orçamental

Um ciclo orçamental refere-se a um conjunto de processos e actividades realizadas aquando da elaboração e execução de um orçamento relativo a um determinado exercício. Esse ciclo normalmente consiste num conjunto de fases distintas, cada

qual com seu próprio propósito e conjunto de processos, actividades e documentos. A categoria “Fase do Ciclo Orçamental” refere-se à fase do ciclo orçamental típico na qual o documento foi produzido.

As categorias que compõem a “Fase do Ciclo Orçamental” foram definidas pela CABRI, de acordo com as convenções internacionais em matéria dos processos orçamentais, de modo a integrar toda a documentação orçamental essencial que figura no portal do OeA. As referidas fases são, em ordem cronológica: planeamento; elaboração; aprovação; execução; e controlo.

Neste contexto, a fase de planeamento normalmente dá início ao ciclo orçamental, mas, à semelhança da fase reguladora, antecede o ciclo orçamental anual típico, informa o processo orçamental anual, embora não faça parte dele. Os documentos produzidos nessa fase (ver a *Figura 1*) são os planos nacionais de longo prazo que abarcam vários sectores públicos, actividades e exercícios. Visto esses documentos normalmente abrangerem vários anos, ou mesmo décadas, o primeiro ano de implementação do plano em questão é aplicado para efeitos de categorização do “Ano”.

A fase de elaboração é a primeira das fases recorrentes do ciclo orçamental anual. Acompanhada de um conjunto comum de documentos orçamentais produzidos anualmente pelos governos em relação a um determinado exercício, representa o início dos processos orçamentais relativos a um exercício. Os documentos produzidos nesta fase (ver *Figura 1*) incluem as actividades e interacções preparativas para a elaboração e aprovação o orçamento anual final. Estes documentos apresentam uma base de informações a serem utilizadas por todas as partes que participam no processo orçamental, definindo os parâmetros do orçamento, decidindo sobre a geração e dotação das receitas no orçamento e assegurando que todos os actores conhecem os prazos e o enquadramento para a tomada das decisões e que possuem as informações necessárias para o fazer. Estes documentos são normalmente produzidos no ano anterior ao orçamento anual a que se aplicam e podem adoptar uma perspectiva de médio prazo.

A fase de aprovação segue-se à fase de elaboração e consiste num conjunto comum de documentos produzidos anualmente pelos governos para apresentar, rever e posteriormente adoptar o orçamento anual final relativo a um exercício. Os documentos produzidos durante esta fase (ver *Figura 1*) consistem em todas as publicações, actividades e interacções necessárias para a elaboração, apresentação, apreciação e adopção do orçamento. Os principais objectivos destes documentos são apresentar propostas orçamentais iniciais para apreciação em várias audiências orçamentais, permitir uma maior participação das partes interessadas na elaboração do orçamento, apresentar um orçamento final aprovado para adopção, e informar o público em geral quanto

¹ A *Figura 1* contém um infográfico de todo o ciclo orçamental, dos critérios para a categorização dos documentos em relação ao ciclo orçamental e uma lista exhaustiva de todas as categorias associadas a cada um dos critérios.

² De modo que um documento orçamental referente ao exercício 2015/16 será referenciado como pertencendo ao orçamento anual de 2015.

ao seu conteúdo. Regra geral, estes documentos são produzidos no período imediatamente antes e depois de um exercício em questão.

A fase de execução surge após a aprovação do orçamento anual e consiste num conjunto comum de documentos produzidos anualmente pelos governos para apreciar a aplicação do orçamento aprovado. Os documentos que compõem esta fase (ver a *Figura 1*) consistem em todas as publicações e relatórios consagrados à análise de como as despesas contribuíram para a implementação das várias políticas e programas apresentados no orçamento aprovado. Estes documentos têm como objectivo principal avaliar a execução efectiva do orçamento em relação ao orçamento aprovado e proporcionar uma perspectiva geral do desempenho orçamental, que por sua vez permitirá identificar problemas no domínio da execução orçamental e informar as fases iniciais da tomada de decisões orçamentais nos exercícios posteriores. Esses documentos são normalmente produzidos e/ou publicados no decorrer do exercício em questão, passando para o exercício subsequente.

A fase de controlo é a fase final do ciclo orçamental e segue à conclusão do exercício em questão. Esta fase consiste num conjunto de documentos produzidos anualmente pelos governos para a avaliação, por instituições externas, da eficácia e adequação da despesa contraída ao longo de todo o exercício. Os documentos que compõem esta fase (ver *Figura 1*) consistem em publicações consagradas à avaliação da execução orçamental e ao impacto das despesas contraídas no âmbito do referido orçamento. Os principais objectivos desses documentos são os de determinar se os recursos públicos foram aplicados de forma eficaz e eficiente durante um exercício e assegurar a boa governação na gestão desses recursos. Esses documentos são normalmente produzidos vários meses, ou mesmo anos, após a conclusão do exercício em questão, e são tradicionalmente produzidos por órgãos independentes do governo (ver *Instituição* acima).

Uma “fase” adicional na produção de documentos orçamentais, mas que não segue uma ordem cronológica específica, é a fase de regulamentação. A fase de regulamentação representa uma fase distinta, pois os documentos que compõem essa fase (ver a *Figura 1*) não são específicos a qualquer exercício específico, mas estabelecem o enquadramento legislativo que rege as práticas e os processos orçamentais, bem como a produção de toda a documentação orçamental posterior. Visto que os documentos produzidos nesta fase não se aplicam a um exercício específico, a classificação de “Ano”, neste caso, refere-se especificamente ao ano de publicação.

Tipo de Documento (Níveis 1-3)

Cada uma das fases do ciclo orçamental abarca um conjunto de documentos com uma finalidade específica no

processo orçamental geral. Estes estão claramente definidos nas convenções internacionais em matéria dos processos orçamentais e são comuns a todos os países. Independentemente disto, os documentos produzidos por cada país em cada uma destas fases não são uniformes, suscitando frequentes incoerências, embora ligeiras, entre as designações e o conteúdo dos documentos que os países africanos produzem durante estas fases, embora os documentos tenham o mesmo propósito principal. Posto isto, a CABRI aplicou um conjunto de critérios hierárquicos aos tipos de documentos orçamentais. Estes “tipos de documentos” correspondem a uma fase específica do ciclo orçamental e agrupam documentos distintos, em função da finalidade geral dos mesmos (para permitir uma melhor comparação entre países), como também para distinguir entre os documentos (para demonstrar as diferenças nas práticas orçamentais entre países)³. Igualmente, o maior nível de detalhe relativamente a cada documento na base de dados proporcionado por essa abordagem multinível permite buscas e navegação mais detalhadas usando o Inquiridor do Orçamento. A classificação “Tipo de Documento” consiste em três níveis hierárquicos, numerados de 1 a 3, com os subtipos de documentos nos níveis inferiores determinados pelo tipo de documento de nível superior e oferecendo informações adicionais sobre o tipo de documento em questão.

O tipo de documento de primeiro nível é uma classificação de alto nível que se aplica a todos os documentos introduzidos no OeA. Esta classificação tem como finalidade demonstrar, em alto nível, o que está contido em cada documento orçamental. A classificação de alto nível dos tipos de documentos orçamentais permite a consolidação de todos os documentos produzidos por um país para um determinado propósito - por exemplo, os diversos documentos que constituem a proposta de orçamento - num único tipo, para facilitar o acesso. Essa classificação de alto nível também permite a reconciliação de pequenas diferenças entre países quanto ao conteúdo e à designação de documentos orçamentais para efeitos do mesmo objectivo de permitir comparações entre países e buscas mais exaustivas num tipo de documento. Os diversos tipos de documentos que compõem a classificação de primeiro nível foram definidos pela CABRI de modo a abranger todos os principais tipos de documentos orçamentais e evitar qualquer eventual sobreposição de documentos. A *Figura 1* contém uma lista completa dos tipos de documentos de primeiro nível, acompanhados das fases do ciclo orçamental a que pertencem.

O segundo nível de tipo de documento é uma classificação mais matizada que se aplica a apenas alguns dos documentos,

³ Consultar a categorização destes tipos de documentos na *Figura 1*

em função da classificação de primeiro nível dos mesmos na base de dados do OeA. O objectivo desta classificação é aprofundar o conteúdo do documento específico em questão, relativamente aos tipos de documentos de primeiro nível que normalmente integram vários documentos (por exemplo, os vários documentos que compõem uma proposta de orçamento) ou que apresentem diferenças entre países em termos do seu conteúdo e designação, como os documentos distintos que constituem o Quadro Orçamental. Esta classificação matizada do tipo de documento permite explorar essas diferenças entre os países e a componentes nos países, de diversos tipos de documentos orçamentais de alto nível. Os vários tipos de documentos que compõem a classificação do tipo de documento de segundo nível foram igualmente definidos pela CABRI de modo a abranger todos os tipos de documentos orçamentais tradicionais e evitar qualquer potencial sobreposição de documentos. A *Figura 1* contém uma lista completa de tipos de documento de segundo nível, o tipo de documento de primeiro nível em que se enquadram e as fases do ciclo orçamental a que pertencem.

Por último, os documentos de terceiro nível integram-se numa classificação própria de um tipo de documento de primeiro nível na base de dados do OeA, ou seja, o relatório intercalar (ver a *Figura 1*). Este tipo de documento requer uma classificação de terceiro nível, uma vez que a classificação a dois níveis é insuficiente para distinguir os diversos documentos produzidos durante o ano. Em virtude de os relatórios intercalares serem produzidos periodicamente durante o exercício, seja trimestral ou mensalmente, existem vários documentos de tipo e propósito idênticos, mas cada qual relativo a um período diferente do exercício, produzido durante o ano. Esse tipo de documento, portanto, requer um terceiro nível de desagregação, ou seja, o período de referência do relatório. A *Figura 1* contém essa classificação e sua disposição no ciclo orçamental.

Modo de divulgação

Além da finalidade específica que define os dois conjuntos de critérios anteriores, cada documento orçamental é produzido para um público específico. Esse público é, em grande parte, definido com base na intenção do documento e na fase do ciclo orçamental em que o documento é produzido, podendo consistir em: documentos produzidos para um público interno - funcionários relevantes no executivo do governo; e documentos produzidos para um público externo - incluindo a legislatura, as instituições supremas de controlo e o público em geral.

Os documentos produzidos para o público interno são aqueles de maior relevância para os técnicos dos serviços executivos do governo que participam no processo orçamental. A grande maioria dos documentos orçamentais é, no entanto, produzida para um público externo ou para o público em geral. Uma característica fundamental da transparência orçamental e da prestação de contas é que o público seja informado e autorizado a contribuir para as diversas actividades e processos que constituem o ciclo orçamental.

3. Conclusão

A metodologia adoptada no OeA em relação à documentação orçamental abrangente e actualizada de todos os países em África foi desenvolvida e aperfeiçoada pela CABRI no decorrer das actividades de recolha e reflexão sobre as diversas opções. A metodologia foi desenvolvida com o intuito de permitir que o OeA contivesse o máximo de informações possível sobre os orçamentos nacionais para que os técnicos do orçamento, as organizações da sociedade civil, e os investigadores pudessem encontrar, aceder e comparar os documentos com mais facilidade. Ao disponibilizar informação detalhada sobre os orçamentos nacionais africanos num único portal de fácil acesso, a CABRI espera ter facilitado a análise tanto da forma como do conteúdo da informação orçamental, ao fomentar a maior transparência em todo o continente.

