




Metodologia

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA
ORÇAMENTAL PALOP-TL

PRO PALOP - TL SAI (FASE II)

2021



Programa para consolidação da governança econômica e sistemas de administração das finanças públicas nos países africanos de língua oficial portuguesa e o Timor Leste.

PALOP-TL - Pro PALOP - TL SAI (Fase II)

Plataforma Orçamentária Online PALOP-TL

Índice de Transparência Orçamental PALOP-TL

EXPEDIENTE

Andressa Falconiery | Brasil

APOIO

Arsênio Paulo | Moçambique

Maria Andrade | Cabo Verde

SUPERVISÃO

Ricardo Godinho | Cabo Verde

► **AGOSTO, 2021**



► SUMÁRIO

SOBRE O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL PALOP-TL	4
METODOLOGIA.....	5
DIMENSÃO I - RELATÓRIOS ORÇAMENTAIS	6
DIMENSÃO II - QUALIDADE DA INFORMAÇÃO	9
DIMENSÃO III - DADOS ABERTOS.....	16
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	18
ANEXO - RESUMO DO SISTEMA DE PONTUAÇÃO	19

► SOBRE O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL PALOP-TL



O conceito de transparência orçamental pode ser resumido como o “compartilhamento total das informações sobre como o dinheiro público é arrecadado e utilizado”. (OECD, 2017, p.11) Isto possibilita que a população acompanhe, controle e participe das decisões sobre repartição do dinheiro público.

Pela relevância do tema, organismos internacionais - como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, International Budget Partnership (IBP), International Federation of Accountants (IFAC), Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program, todos estes parte do Global Initiative of Fiscal

Transparency (GIFT) Network - desenvolveram uma série de padrões oficiais e guias para orientar países a estruturar processos orçamentais com transparência.

Este trabalho, portanto, não pretende propor novas orientações. O objetivo é avaliar se os padrões globais de boas práticas estão sendo respeitados nos PALOP-TL em relação à disponibilidade de dados de receitas e despesas previstas e executadas que alimentam a plataforma orçamental atualmente. A plataforma reúne informações coletadas de diferentes relatórios oficiais em .pdf. As informações são identificadas, extraídas, estruturadas e disponibilizadas para a consulta em bases de dados em formato aberto¹ e visualizações interativas que ampliam o acesso e o consumo.²

Este trabalho só é viável se os governos dos países compartilham as informações acerca das finanças públicas federais. Por isso, ao mesmo tempo, este projeto promove a transparência e depende dela. O índice resume a capacidade dos países de fornecerem os dados que alimentam esta ferramenta. Ele pretende ser um instrumento para orientar a sociedade civil na cobrança por mais dados públicos. Na medida que novas perspectivas sobre o orçamento forem adicionadas à plataforma, o escopo de avaliação do índice também será ampliado³.

É reconhecida a existência e relevância dos índices internacionais que acompanham globalmente tanto os temas de transparência (como o Open Budget Survey conduzido pelo IBP) quanto de dados abertos (como o Global Open Data Index do Open Knowledge Foundation ou o Open Data Barometer do World Wide Web Foundation). No entanto, nenhum deles permitia uma avaliação comparativa de todos os seis PALOP-TL. Além disso, estes índices são mais abrangentes e menos detalhados em relação à dotação e execução da receita e despesa pública do que o escopo de análise deste projeto. Por isto, a necessidade de se desenvolver um índice próprio da plataforma.

1 O conceito de dados abertos será melhor desenvolvido na seção de metodologia.

2 Disponível em: <https://www.paloptl-ebudgets.org/>

3 Por exemplo, se for adicionada uma visualização acerca da dívida pública, este tema passará a compor a nota do índice. Isto é, a qualidade dos dados publicados sobre a dívida pública passaria a ser avaliada segundo os padrões internacionais disponíveis e impactaria na nota do índice.

► METODOLOGIA

O índice resume a capacidade dos PALOP-TL em fornecer os dados básicos do orçamento público, que alimentam as visualizações desta plataforma⁴. Definimos tais dados como aqueles que respondem às seguintes perguntas:

- Qual a **receita** do país? **O que está gerando a entrada** do recurso nos cofres públicos? (determinados tipos de taxas ou impostos, por exemplo);
- Em que **áreas de atuação governamental** o orçamento está sendo gasto? (como saúde, educação, por exemplo);
- **Qual órgão público é responsável** pela gestão das dotações orçamentais? (Ministério da defesa ou da energia, ou exemplo)

A pontuação geral do Índice varia de 0 a 100 pontos. A nota é resultante da média ponderada da pontuação obtida em 3 diferentes dimensões, que serão aprofundadas nas próximas seções deste documento: **(1) relatórios orçamentais (100 pontos)**; e **(2) qualidade da informação (300 pontos)**; e **(3) dados abertos (100 pontos)**.

A primeira avalia se os relatórios-fonte das informações que alimentam a plataforma são elaborados e publicados. A segunda avalia se o país disponibiliza ou não tais dados nos relatórios. Nesta seção detalha-se quais as características ideais dos dados orçamentais requeridos, segundo os padrões internacionais de transparência. A terceira dimensão avalia se as informações requeridas são disponibilizadas em bases de dados com formato aberto⁵.

A dimensão de qualidade da informação tem um peso maior na nota final porque concentra a avaliação de três diferentes aspectos: **qualidade dos dados de receita (até 100 pontos)**; **qualidade dos dados de despesa classificadas pela ótica funcional (até 100 pontos)** e **pela ótica administrativa (até 100 pontos)**.

Na figura a seguir apresenta-se resumidamente a metodologia geral de pontuação.

Figura 1 - Sistema de pontuação do Índice

Dimensão 1 + 100pts	Dimensão 2 + 100pts	Dimensão 3 300pts	= Pontuação Total 500pts
Pontuação Total / 5 = Índice de Transparência da Plataforma (100pts)			

⁴ O Índice de Transparência PALOP-TL reconhece a relevância de outras perspectivas de análise do orçamento público. No entanto, para o escopo deste primeiro estágio da Plataforma, foi necessário fazer uma escolha metodológica de enfoque e assim, priorizar, as informações consideradas mais urgentes. A proposta é que, ao longo dos próximos estágios, as demais classificações e perspectivas recomendadas pelos padrões de transparência internacionais sejam avaliadas pelo índice e ao mesmo tempo traduzidas visualmente na plataforma.

⁵ O conceito de dados abertos será melhor desenvolvido na seção relativa à Dimensão III.

Nas próximas seções, fundamenta-se metodologicamente a escolha dos indicadores e pontuações em cada dimensão. No **Anexo**, disponível no final deste documento, apresenta-se um resumo da metodologia geral de cálculo índice.

A estrutura do questionário final de avaliação pode ser consultada [aqui](#).

► DIMENSÃO I - RELATÓRIOS ORÇAMENTAIS

Segundo o manual de boas práticas do FMI (2018)⁶, os relatórios de previsão e orçamento fiscal devem fornecer “uma declaração clara dos objetivos orçamentais do governo e intenções de política, juntamente com projeções abrangentes, oportunas e credíveis da evolução das finanças públicas.” (pg. 15).

As boas práticas internacionais recomendam que os governos publiquem oito documentos referentes ao orçamento em vários momentos do ciclo orçamental (International Budget Partnership, 2010, página 4). Segundo o Guia de boas práticas:



É relevante ter em mente que o processo orçamental não é um evento único, mas um ciclo de um ano de duração, com quatro estágios: **“formulação**: quando o executivo prepara o plano orçamental; **aprovação**: quando o legislativo debate, altera e aprova o plano orçamental; **execução**, quando o governo implementa as políticas do orçamento; e da **auditoria**, quando a Instituição de Auditoria Nacional e o Legislativo prestam contas e fazem a avaliação dos gastos orçamentais.

Os oito documentos recomendados, por fase do ciclo ao qual se refere são:

Formulação

- ▶ A **declaração pré-orçamental**: que introduz as propostas de dotações e previsões iniciais macroeconómicas e de arrecadação para o período;
- ▶ A **proposta orçamental do executivo**: aquela submetida ao legislativo para aprovação);

Aprovação

- ▶ O **orçamento promulgado** para o ano;
- ▶ O **orçamento cidadão**: contém informações chave sobre as finanças públicas, em linguagem acessível - não detalhada - para o público em geral;

Execução Orçamental

- ▶ **Relatórios de acompanhamento da execução orçamental**: fotografias da implementação do orçamento durante o ano fiscal;

6 Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/24788-9781484331859-en/247_88-9781484331_859-en-book.xml

Controle do Orçamento:

- ▶ **Análise semestral:** se propõe a analisar de forma abrangente o desempenho fiscal do governo, contrastando-o com as estratégias estabelecidas no Orçamento Promulgado;
- ▶ **Análise de final de ano:** a discussão do governo sobre o desempenho do orçamento na sua execução em relação ao orçamento original, e em relação a todos os orçamentos complementares que possam ter sido aprovados no decorrer do ano;
- ▶ **Relatório de auditoria:** avaliação independente e competente a respeito da precisão e confiabilidade do que o governo informou sobre como arrecadou os impostos e gastou os recursos públicos ao longo do ano anterior.



Destes oito tipos de relatórios, três são fonte dos dados anuais de receitas e despesas aprovadas e executadas que compõem a plataforma atualmente: o **orçamento promulgado (OP)**, os **relatórios de execução orçamental (REO)** e o **relatório de final de ano (RFA)**.

Os relatórios da fase de formulação são muito relevantes mas não são fonte de informação da plataforma em seu estágio atual. Na fase de aprovação, o orçamento promulgado é o documento com mais detalhes sobre as verbas disponíveis. Os relatórios de execução nos permitem o acompanhamento ao longo do ano. Os de final de ano apresentam valores finais de execução, após fechamento de contas do período.⁷

Sobre os documentos destacados, importa saber: (1) se são elaborados no país e (2) se são publicados de forma ágil.⁸

A agilidade na publicação é avaliada segundo critérios formulados a partir das práticas recomendadas no Guia para Transparência em Documentos Orçamentários do Governo pelo (IBP, 2010).

O Orçamento Promulgado “deve ser publicado assim que ele for aprovado pelo Legislativo e não mais de três meses após a sua aprovação”. (IBP, 2010, página 25)

Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamentária “*podem ser publicados por mês ou por trimestre*” (IBP, 2010, página 28). Desta forma, embora reconheça como uma prática melhor a elaboração mensal do documento, a guia valida também a periodicidade trimestral. Diante disso, estabeleceu-se o critério mais amplo: o período trimestral. Assim, receberão a pontuação, os países que elaboram o relatório de acompanhamento da execução pelo menos a cada trimestre e não depois de três meses após o período reportado.

Sobre o Relatório de Final de Ano, o guia apresenta duas diretrizes diferentes (IBP, 2010, página 38), de acordo com as Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária da OCDE, “*deve ser publicado em um prazo máximo de seis meses depois do período que cobre*”. De acordo com o

⁷ A análise semestral não traz dados novos acerca dos valores pagos/arrecadados nas classificações indicadas, se comparado aos relatórios de execução ao longo do ano. Por esta razão, não é um dos relatórios-fonte de dados para a plataforma, e portanto, não é contemplada na avaliação do índice. O relatório de auditoria também não é contemplado porque se trata de um trabalho de um ente independente, e o índice avalia os dados publicados diretamente pelo Executivo acerca do orçamento.

⁸ A avaliação do conteúdo dos documentos será discutida na segunda dimensão (Qualidade da Informação).

Manual de Transparência Fiscal do FMI, o Relatório de Final de Ano “*deve ser publicado no prazo de um ano depois do período que cobre.*”.

A partição de pontos se dá sob a seguinte lógica: cada um dos três tipos de relatórios são responsáveis por $\frac{1}{3}$ da pontuação total, isto é, 33.3 de 100 pontos possíveis. Estes são obtidos 50% pela verificação da elaboração e 50% mediante a conformidade com os prazo de publicação. Como os relatórios de acompanhamento orçamental estão sendo avaliados sob frequência trimestral, os pontos deste relatório são distribuídos pela avaliação de 4 documentos sob esta frequência⁹. Assim, cada um dos documentos de execução trimestral podem pontuar até 8.3 pontos, mediante conformidade em relação à elaboração e à publicação. O resumo desta metodologia e partição de pontos pode ser consultado na Figura 2.

Os prazos de publicação serão pontuados da seguinte forma:

- ▶ **OP:** O país receberá a pontuação máxima (16,7 pts), se publicar em até um mês após a elaboração do documento. Se a publicação ocorrer num período maior que 1 mês, mas menor que 3 meses, o país recebe metade da pontuação (8,3 pts);
- ▶ **REOs:** A pontuação máxima (4,2 pts) será concedida se o documento for publicado em até 1 mês após a elaboração. Se extrapolar este período, mas ainda assim, publicar antes de 3 meses, metade da pontuação será concedida (2,1 pts).
- ▶ **RFA:** Se publicados em até 6 meses, a pontuação máxima (16,7 pts) é atribuída. Caso a publicação ocorra após um período maior que seis meses, mas antes de completar 12 meses após o final do período ao qual o relatório se refere, será atribuída metade desta pontuação (8,3 pts).

Figura 2 - Distribuição da pontuação da Dimensão I (Relatórios Orçamentais)

	Elaborado	Publicado no prazo	Totais
Orçamento Promulgado	16.7	16.7	33.3
Orçamentos Trimestrais	16.7	16.7	33.3
1º Trimestre	4.2	4.2	8.3
2º Trimestre	4.2	4.2	8.3
3º Trimestre	4.2	4.2	8.3
4º Trimestre	4.2	4.2	8.3
Relatório de Final de Ano	16.7	16.7	33.3
Totais	50.0	50.0	100.0

⁹ Se o país produzir relatórios mensalmente, ele vai obter a pontuação máxima no critério, já que sua produção inclui os 4 relatórios a cada trimestre.

► DIMENSÃO II - QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

Esta dimensão avalia se o país apresenta os dados segundo determinadas classificações a serem definidas. A classificação do orçamento determina a forma como as informações financeiras do governo são registradas e apresentadas.

Conforme definem Cooper e Pattanayak, 2011; Jacobs, Helis e Bouley, 2009; Tommasi, 2013) citados por IMF (2018, página 51):



Um sistema de classificação fornece uma estrutura para a apresentação de dados relacionados às receitas, despesas e financiamento, com base em categorias claras, como **unidades administrativas, econômicas categorias, funções, programas, beneficiários e localização geográfica.**

O manual da transparência elaborado pelo IMF (2018, página 52) define estas que são as quatro principais classificações adotadas internacionalmente em documentos orçamentais:

- A **classificação administrativa** identifica as entidades responsáveis pela arrecadação e gastos públicos. Geralmente codifica os diferentes níveis de administração, de um ministério/departamento (nível mais amplo) à unidade de prestação de serviços públicos (nível mais detalhado);
- A **classificação econômica** identifica o tipo de receita ou gasto incorrido e registra o impacto das atividades do governo na economia em geral, permitindo comparar desempenho fiscal do país internacionalmente. (página 54)
- A **classificação funcional** apresenta a alocação de recursos para um conjunto de funções padronizadas, que indicam os objetivos socioeconômicos mais amplos de governo. Uma classificação por funções ou setores é útil para a formulação de políticas e propósitos de análise econômica.
- A **classificação do programa** fornece informações sobre a alocação de recursos para avaliar até que ponto o gasto público atinge seus vários objetivos e metas. Um programa compreende um conjunto de atividades elaboradas para atingir um objetivo de política (por exemplo, um programa de vacinação ou educação primária universal).



O Índice PALOP-TL reconhece a relevância de cada uma destas classificações para registrar de forma transparente as disponibilidades de recursos públicos. No entanto, para o escopo deste primeiro estágio da Plataforma, foi necessário fazer uma escolha metodológica de enfoque. A proposta é que, ao longo dos próximos estágios, a totalidade das classificações seja avaliada pelo índice e ao mesmo tempo traduzida visualmente na Plataforma.

Os critérios para escolha das classificações sob escrutínio nesta etapa foram estabelecidos a partir do entendimento de **quais informações respondem às questões mais urgentes, diretas e objetivas do ponto de vista do cidadão sobre o orçamento federal**. Sejam estas:

- ▶ *De onde vêm as receitas públicas?*
- ▶ *Em que áreas de atuação o dinheiro está sendo gasto?*
- ▶ *Quem é responsável pelo gasto?*

A seguir, apresentam-se as classificações que respondem a cada uma destas questões.

DE ONDE VÊM AS RECEITAS PÚBLICAS?

Esta pergunta busca reconhecer qual é o fato que origina a entrada de recursos nos cofres públicos. O *framework* que melhor responde a esta questão é a **receita por classificação econômica**.

Segundo o FMI (2018, página 54), a classificação econômica em linha com o padrão internacional - apresentado no Manual de Estatística das Finanças Governamentais (2014) - é analiticamente significativa. Ela permite a produção de tabelas estatísticas que fornecem demonstrações de operações, outros fluxos econômicos e o balanço patrimonial. A tabela abaixo apresenta a estrutura desta classificação conforme extraída do Manual (FMI, 2014, página 112).

Figura 3 - Classificação Sumária da Receita segundo FMI

1	Revenue	12	Social Contributions[GPS]
11	Taxes	121	Social Security contributions [GPS]
111	Taxes on income, profits, and capital gains	1211	Employee contributions [GFS]
1111	Payable by individuals	1212	Employer contributions [GFS]
1112	Payable by corporations and other enterprises	1213	Self-employed or unemployed contributions [GFS]
1113	Other taxes on income, profits, and capital gains ¹	1214	Unallocable contributions [GFS]
112	Taxes on payroll and workforce	122	Other social contributions [GFS]
113	Taxes on property	1221	Employee contributions [GFS]
1131	Recurrent taxes on immovable property	1222	Employer contributions [GFS]
1132	Recurrent taxes on net wealth	1223	Imputed contributions [GFS]
1133	Estate, inheritance, and gift taxes	13	Grants
1135	Capital levies	131	From foreign governments
1136	Other recurrent taxes on property	1311	Current
114	Taxes on goods and services	1312	Capital
1141	General taxes on goods and services	132	From international organizations
11411	Value-added taxes	1321	Current
11412	Sales taxes	1322	Capital
11413	Turnover and other general taxes on goods and services	133	From other general government units¹
11414	Taxes on financial and capital transactions	1331	Current
1142	Excise	1332	Capital

1143	Profits of fiscal monopolies	14	Other revenue
1144	Taxes on specific services	141	Property income [GFS]
1145	Taxes on use of goods and on permission to use goods or perform activities ¹	1411	Interest [GFS] ¹
11451	Motor vehicle taxes	1412	Dividends ¹
11452	Other taxes on use of goods and on permission to use goods or perform activities	1413	Withdrawals of income from quasil-corporations
1146	Other taxes on goods and services	1414	Property income from investment income disbursements
115	Taxes on international trade and transactions	1415	Rent
1151	Customs and other import duties	1416	Reinvested earnings on foreign direct investment
1152	Taxes on exports	142	Sales of goods and services
1153	Profits of export or import monopolies	1421	Sales by market establishments
1154	Exchange profits	1422	Administrative fees
1155	Exchange taxes	1423	Incidental sales by nonmarket establishments
1156	Other taxes on international trade and transactions	1424	Imputed sales of goods and services
116	Other taxes	143	Fines, penalties, and forfeits
1161	Payable solely by business	144	Transfers not elsewhere classified
1162	Payable by other than business or unidentifiable	1441	Current transfers not elsewhere classified
		14411	Subsidies ¹
		14412	Other current transfers not elsewhere classified ¹
		1442	Capital transfers not elsewhere classified
		145	Premiums, fees, and claims related to nonlife
		1451	Premiums, fees, and current claims ¹
		1452	Capital claims

¹ indicates that a further breakdown may be analytically useful and is presented in detailed tables.

Este *framework* indica as rubricas que garantem a comparabilidade internacional da classificação da Receita. No entanto, “*necessidades analíticas podem exigir que classificações mais detalhadas sejam adicionadas*”. (IMF, 2014, página 111). Sendo assim, a estrutura acima não é estrita, já que permite alguma flexibilidade de níveis e categorias, para a melhor adequação às contas de cada país.

Os critérios de avaliação da qualidade desta informação da receita¹⁰ (100 pontos) devem ser estabelecidos a partir do reconhecimento de elementos essenciais da classificação econômica nos três tipos de relatórios (OP, REO, RFA):

- ▶ Em um nível mais amplo, a diferenciação entre receitas tributárias (na tabela acima, “taxes”) e as demais receitas, que são não tributárias. Se o relatório atender apenas a este critério mínimo atribui-se 50 pontos.

10 Estes critérios estão também alinhados com a metodologia de avaliação do International Budget Partnership, e constam no questionário do Open Budget Survey. No OBS 2017: Question 61: “Does the Enacted Budget present revenue estimates by category (such as tax and non-tax)?; Question 62: “Does the Enacted Budget present individual sources of revenue?”



- ▶ No nível mais detalhado, importa que o país indique a fonte específica da receita. Por conta da variabilidade possível do sistema de receitas nos países, não é possível definir exatamente as categorias correspondentes a esta função. No entanto, cabe ao avaliador reconhecer se as rubricas mais detalhadas do quadro especificam a fonte ou motivo originário da entrada do recurso. Se o relatório atender a este critério mais detalhado atribui-se o total de 100 pontos.

Acerca do segundo critério, observa-se que alguns países detalham as fontes individuais apenas de uma parte das receitas, mas omite o restante. Para que o índice seja sensível a estes casos, premiando países em que a totalidade das receitas são detalhadas em detrimento de casos menos transparentes, incorporou-se à metodologia um dispositivo de ponderação da nota.

Se o relatório apresenta um volume de recursos não detalhados por fonte específica, ou ainda, alocados em rubricas genéricas como outros, valores da ordem de:

- ▶ Até 3% do valor total da receita, a pontuação mantém-se em 100%;
- ▶ Até $\frac{1}{3}$ do total, o país receberá 75% da nota;
- ▶ De $\frac{1}{3}$ a $\frac{2}{3}$ do total, o país receberá 50% da nota;
- ▶ Maior que $\frac{2}{3}$ não será pontuado.

A nota final de qualidade da informação da receita será resultante da média aritmética da nota obtida pela análise do dado no OP, REO e RFA. A figura 5, ao final desta seção, resume como este indicador compõe a nota final da dimensão de qualidade.

EM QUE ÁREAS DE ATUAÇÃO O DINHEIRO ESTÁ SENDO GASTO?

As áreas de atuação do governo são expressadas pela **classificação funcional de governo**. Segundo FMI (2014, página 148), este framework:



Permite que tendências nos gastos do governo em funções específicas ou propósitos de política sejam examinados ao longo do tempo. Outras rubricas convencionais do governo geralmente não são adequadas para esse propósito porque refletem as estruturas organizacionais da administração.

A tabela a seguir apresenta a estrutura proposta no Manual Estatístico de Finanças Públicas de classificação em dois níveis hierárquicos, funções e subfunções. (página 167).

Figura 4 - Classificação das Despesas por Funções segundo FMI

7	Total expenditure		
701	General public services	706	Housing and community amenities
7011	Executive, and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs	7061	Housing development
7012	Foreign economic aid	7062	Community development
7013	General services	7063	Water supply
7014	Basic research	7064	Street lighting
7015	R&D General public services	7065	R&D Housing and community amenities n.e.c
7016	General public services in e. c.	7066	Housing and community amenities n.e.c
7017	Public debt transactions	707	Health
7018	Transfers of a general character between different levels of government	7071	Medical products, appliances, and equipment
702	Defense	7072	Outpatient services
7021	Military defense	7073	Hospital services
7022	Civil defense	7074	Public health services
7023	Foreign military aid	7075	R&D Health
7024	R&D Defense	7076	Health n.e.c.
7025	Defense n.e.c	708	Recreation, culture, and religion
703	Public order and safety	7081	Recreational and sporting services
7031	Police services	7082	Cultural services
7032	Fire protection services	7083	Broadcasting and publishing services
7033	Law courts	7084	Religious and other community services
7034	Prisons	7085	R&D Recreation, culture, and religion
7035	R&D Public order and safety	7086	Recreation, culture, and religion n.e.c
7036	Public order and safety n.e.c.	709	Education
704	Economic affairs	7091	Pre-primary and primary education
7041	General economic, commercial, and labor affairs	7092	Secondary education
7042	Agriculture, forestry, fishing, and hunting	7093	Postsecondary nontertiary education
7043	Fuel and energy	7094	Tertiary education
7044	Mining, manufacturing, and construction	7095	Education not definable by level
7045	Transport	7096	Subsidiary services to education
7046	Communication	7097	R&D Education
7047	Other industries	7098	Education n.e.c.

7048	R&D Economic affairs	710	Social protection
7049	Economic affairs n.e.c.	7101	Sickness and disability
705	Environmental protection	7102	Old age
7051	Waste management	7103	Survivors
7052	Waster water management	7104	Family and children
7053	Pollution abatement	7105	Unemployment
7054	Protection of biodiversity and landscape	7106	Housing
7055	R&D Environmental protection	7107	Social exclusion n.e.c.
7056	Environmental protection n.e.c.	7108	R&D Social protection
		7109	Social protection n.e.c.

O índice vai avaliar em que medida o país apresenta as despesas em dois níveis funcionais em cada tipo de relatório (orçamento promulgado, relatório de execução e relatório de final de ano). Se o relatório apresentar pelo menos a classificação funcional em 1 nível, serão atribuídos 50 pontos; caso presente em 2 níveis a pontuação total de 100 pontos será atribuída. A nota final da qualidade dos dados de despesa por função (de 0 a 100 pontos) será a média aritmética da pontuação obtida em cada um dos tipos de relatório. A figura 5, ao final desta seção, resume como este indicador compõe a nota final da dimensão de qualidade.



QUEM É RESPONSÁVEL PELO GASTO?

O orçamento público é distribuído pelos diversos órgãos e subunidades governamentais que os gerenciam. Diferente da classificação funcional ou econômica, “*não há padrões internacionais para classificação administrativa, pois esta é específica para os arranjos institucionais de cada país.*” (FMI, 2018)

Apesar de não haver uma estrutura padrão, é considerado uma boa prática que o país apresente suas despesas segundo esta classificação. Ela é importante para expressar a relação de responsabilidade sob determinada fatia do orçamento, e com isso melhorar o accountability das ações dos gestores de determinado cargo.

Sem uma estrutura específica a ser seguida, a avaliação do índice deve se dar a partir do reconhecimento de uma classificação em que órgãos e sub-unidades governamentais são listadas junto ao orçamento que têm disponível. “*Unidades governamentais são tipos únicos de entidades estabelecidas por processos políticos que têm autoridade legislativa, judicial ou executiva sobre outras unidades institucionais dentro de uma determinada área.*” (FMI, 2014, página 14).

O detalhamento das sub-unidades de um órgão pode se dar em níveis diferentes, de acordo também com o detalhamento institucional. É possível, por exemplo, que um ministério seja composto por secretarias, e estas por departamentos e estes por subdepartamentos, cada um com orçamento de gestão determinado.

Ou pode ser que o país atribua orçamento apenas aos ministérios e secretarias, sem maior detalhamento.

Para avaliação do índice, estabeleceu-se que um detalhamento da classificação em pelo menos dois níveis hierárquicos é necessário para melhor comunicar a atribuição de responsabilidades no governo.

Desta forma, o índice vai avaliar em que medida o país apresenta as despesas em dois níveis administrativos em cada tipo de relatório (orçamento promulgado, relatório de execução e relatório de final de ano). Se o relatório apresentar pelo menos a classificação por órgão em 1 nível, serão atribuídos 50 pontos; caso presente em 2 níveis a pontuação total de 100 pontos será atribuída. A nota final da qualidade dos dados de despesa por órgão (de 0 a 100 pontos) será a média aritmética da pontuação obtida em cada um dos tipos de relatório.

A nota final da dimensão da qualidade da informação do país será a soma da pontuação da análise da qualidade dos dados de receita, da despesa por função e por órgão. Este número varia de 0 a 300 pontos, mas pode ser apresentado na escala de 0-100, sabendo-se que a dimensão tem peso 3 no cálculo da nota final. Um resumo da metodologia de cálculo da nota da dimensão pode ser visto na figura a seguir:

Figura 5 - Distribuição da pontuação da Dimensão II (Qualidade da Informação) por indicadores

	Receita por Natureza	Despesa por Função	Despesa por Órgão	Qualidade da Informação
	Sem dados (0 pontos); Dados para 1 nível (50 pontos); Dados detalhados em 2 níveis (100 pontos)			(por relatórios)
Orçamento Promulgado	até 100	até 100	até 100	média das 3 avaliações de qualidade do relatório
Relatórios de Execução	até 100	até 100	até 100	média das 3 avaliações de qualidade do relatório
Relatórios de Final de Ano	até 100	até 100	até 100	média das 3 avaliações de qualidade do relatório
Qualidade da Informação (por indicador)	média das 3 pontuações acima	média das 3 pontuações acima	média das 3 pontuações acima	Soma (0 a 300 pontos)

► DIMENSÃO III - DADOS ABERTOS



Oito princípios norteiam a caracterização de dados abertos. Segundo eles, os dados devem ser **completos** (definido de acordo com o tipo de dado), **primários** (coletados na fonte, disponibilizados pela instituição que os gera), **acessíveis** (disponíveis online), **não discriminatórios** (qualquer pessoa pode aceder, sem necessidade de registro ou identificação), **atualizados** (definição de acordo com o tipo de dado), em **formato processável por máquinas e não proprietário** (.csv por exemplo) e sob **licença livre** (não patenteada ou com copyright). (Tauberer, 2014¹¹)

As informações requeridas na plataforma idealmente estariam disponíveis em bases de dados abertas. Estas viabilizam um acesso mais amplo aos dados, facilitando seu manuseio e análises. A necessidade da busca manual por informação não estruturada restringe a iniciativa de monitoramento e análise por parte da sociedade.

Para avaliar esta dimensão, é necessário definir o que seria uma **base completa**, no contexto deste trabalho. Serão consideradas completas, as bases contendo as informações já especificadas na dimensão de qualidade: dotação prevista (valor previsto para o orçamento) e executada da despesa por classificação funcional e orgânica e receita por categoria econômica.

O princípio da atualidade também carece de definição no contexto de análise. Neste trabalho, serão consideradas **atualizadas** as bases que apresentam dados de dotação e execução do ano corrente.

Isto estabelecido, a avaliação da dimensão se dá de forma simples. Avalia-se em que medida os países estão em conformidade com os 8 princípios de dados abertos elencados das receitas (100 pontos) e também das despesas (100 pontos) separadamente. A nota final da dimensão será a média simples da pontuação de dados abertos da receita e da despesa.

Para receber a menor faixa de pontuação (25 pontos), o país terá que disponibilizar os dados acima descritos em conformidade com 5 dos princípios. Segundo os quais, os dados devem ser **completos, primários, acessíveis e atualizados e em formato processável por máquinas**. Assim, para que o país tenha alguma pontuação da dimensão de dados abertos é necessário que o órgão público responsável (dados primários¹²) publique online (acessíveis) dados do ano corrente (atualizados) em uma base com formato estruturado contendo dados do orçamento aprovado e executado da receita por natureza econômica e/ou despesas classificadas por órgão e função (completos).

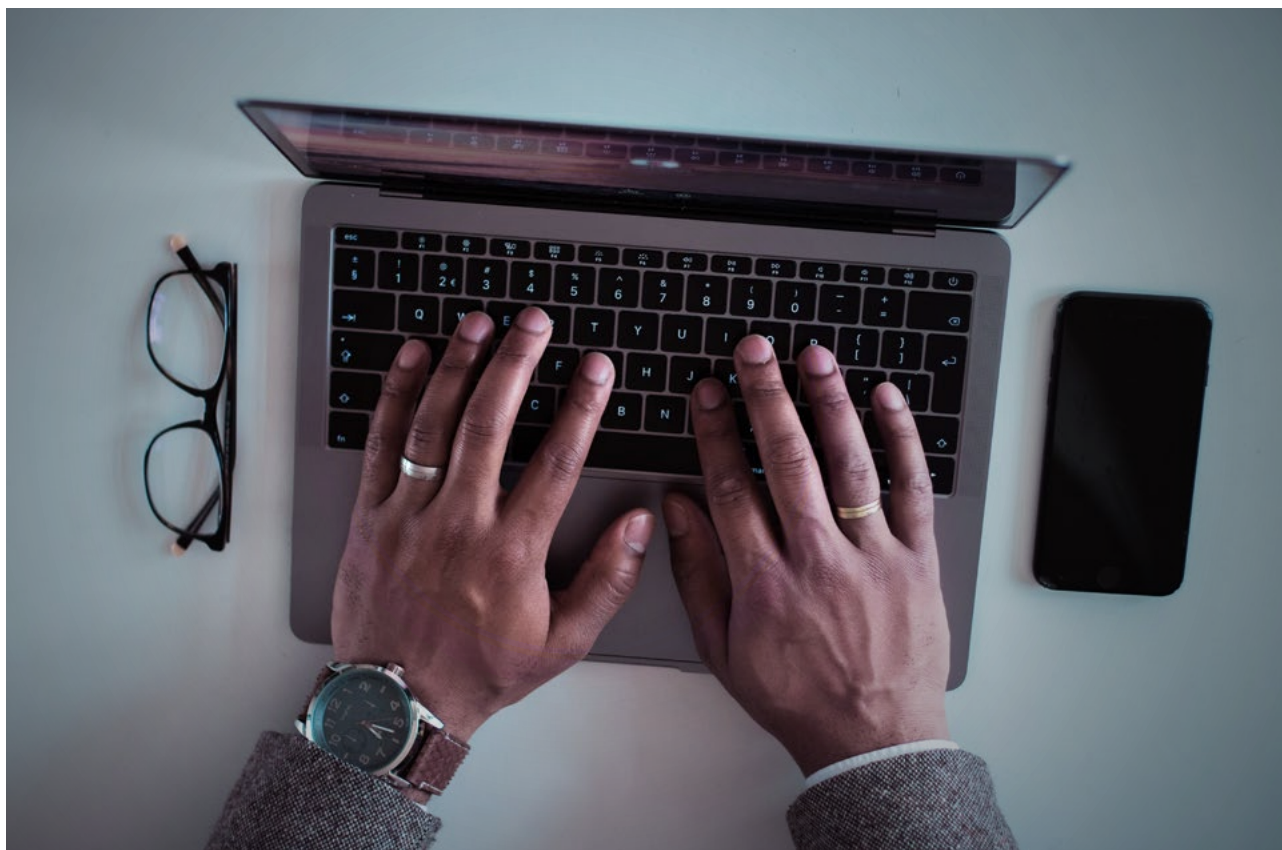
Para receber os 50 pontos a base deve estar em conformidade com - além dos já listados - 1 dos 3 princípios restantes (**licença livre, formatos não proprietários e de acesso não discriminatório**). Se estiver em conformidade com 2 dos 3 princípios restantes, recebe 75 pontos. Caso esteja em conformidade com os 3 restantes, ou seja, caso siga os 8 princípios, recebe 100 pontos.

¹¹ Disponível em: <https://opengovdata.io/2014/8-principles/>

¹² Dados primários são aquelas coletados e disponibilizados publicamente pela própria fonte que os produz

Figura 6 - Distribuição da pontuação da Dimensão III (Dados Abertos) por indicadores

Indicador		Pontuação	
Princípios de Dados Abertos	Critérios	Receita	Despesa
I - Completos	Atende aos princípios I, II, III, IV, V	25 pontos	25 pontos
II - Acessíveis			
III - Atualizados			
IV - Estruturados			
V - Primários			
VI - Licença Livre	Atende aos princípios I, II, III, IV, V e além disso 1 dos princípios VI, VII, VIII	50 pontos	50 pontos
VII - Não Proprietário	Atende aos princípios I, II, III, IV, V e além disso 2 dos princípios VI, VII, VIII	75 pontos	75 pontos
VIII - Acesso não discriminatório	Atende aos princípios I, II, III, IV, V e além disso 3 dos princípios VI, VII, VIII	100 pontos	100 pontos
Dimensão de Dados Abertos - média das pontuações de Receita e Despesa (0 - 100 pontos)		Até 100 pontos	Até 100 pontos



► REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey**. International Budget Partnership, 2017. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal transparency handbook**. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/24788-9781484331859-en/24788-9781484331859-en-book.xml>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government Finance Statistics Manual 2014**, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

Lacy, Stephen; Watson, Brendan; Riffe, Daniel; Lovejoy, Jennette. Issues and Best Practices in Content Analysis. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 92(4), 791-811. <https://doi.org/10.1177/1077699015607338>

OECD. **OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management**. OECD Publishing, Paris, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Global Open Data Index**. Disponível em: <https://index.okfn.org/>. Consultado em: 8/6/2020

Ramkumar, Vivek; Shapiro, Isaac. **Guide to transparency in government budget reports: why are budget reports important, and what should they include? International Budget Partnership**. International Budget Partnership, 2011. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-How-Civil-Society-Can-Use-Budget-Reports-for-Research-and-Advocacy-Portuguese.pdf>

Shah, Anwar. **Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Governance and Accountability**. Washington, DC. World Bank, 2007. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6667>

Tauberer, Joshua. **Open Government Data: The book**. Second Edition. 2014. Disponível em: <https://opengovdata.io/2014/8-principles/>

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open Data Barometer**. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/>. Consultado em: 8/6/2020

► ANEXO - RESUMO DO SISTEMA DE PONTUAÇÃO

Dimensão I - Relatórios Orçamentais (0-100 pontos)

	Elaborado	Publicado no prazo	Totais
Orçamento Promulgado	16.7	16.7	33.3
Orçamentos Trimestrais	16.7	16.7	33.3
1º Trimestre	4.2	4.2	8.3
2º Trimestre	4.2	4.2	8.3
3º Trimestre	4.2	4.2	8.3
4º Trimestre	4.2	4.2	8.3
Relatório de Final de Ano	16.7	16.7	33.3
Totais	50.0	50.0	100.0

Dimensão II - Qualidade da Informação (0-300 pontos)

	Receita por Natureza	Despesa por Função	Despesa por Órgão	Qualidade da Informação
	Sem dados (0 pontos); Dados para 1 nível (50 pontos); Dados detalhados em 2 níveis (100 pontos)			(por relatórios)
Orçamento Promulgado	até 100	até 100	até 100	média das 3 avaliações de qualidade do relatório
Relatórios de Execução	até 100	até 100	até 100	média das 3 avaliações de qualidade do relatório
Relatórios de Final de Ano	até 100	até 100	até 100	média das 3 avaliações de qualidade do relatório
Qualidade da Informação (por indicador)	média das 3 pontuações acima	média das 3 pontuações acima	média das 3 pontuações acima	Soma (0 a 300 pontos)

Dimensão III - Dados Abertos (0-100 pontos)

Princípios de Dados Abertos	Indicador	Pontuação	
		Receita	Despesa
I - Completos	Atende aos princípios I, II, III, IV, V	25 pontos	25 pontos
II - Acessíveis			
III - Atualizados			
IV - Estruturados			
V - Primários			
VI - Licença Livre	Atende aos princípios I, II, III, IV, V e além disso 1 dos princípios VI, VII, VIII	50 pontos	50 pontos
VII - Não Proprietário	Atende aos princípios I, II, III, IV, V e além disso 2 dos princípios VI, VII, VIII	75 pontos	75 pontos
VIII - Acesso não discriminatório	Atende aos princípios I, II, III, IV, V e além disso 3 dos princípios VI, VII, VIII	100 pontos	100 pontos
Dimensão de Dados Abertos - média das pontuações de Receita e Despesa (0 - 100 pontos)		Até 100 pontos	Até 100 pontos

Cálculo Final do Índice de Transparência PALOP-TL

Dimensão 1 + 100pts	Dimensão 2 + 100pts	Dimensão 3 300pts	= Pontuação Total 500pts
--------------------------------	--------------------------------	------------------------------	-------------------------------------

Pontuação Total / 5 = índice de Transparência da Plataforma (100pts)