

Pesquisa do Orçamento Aberto (OBS) de 2019

Principais conclusões

A Pesquisa do Orçamento Aberto (Open Budget Survey, OBS) 2019 constatou transparência e fiscalização fracas nos orçamentos públicos, bem como poucas oportunidades para a participação pública na definição de políticas orçamentárias ou no monitoramento de sua respectiva implementação. Essas conclusões são particularmente preocupantes num momento em que governos de todo o mundo lançam medidas significativas de gastos para lidar com a pandemia do COVID-19.

- Embora a OBS 2019 tenha sido concluída pouco antes da pandemia, a pesquisa proporciona um panorama revelador das práticas atuais dos governos relacionadas à divulgação do orçamento, oportunidades de participação pública, e a sistemas de pesos e contrapesos através da fiscalização orçamentária em 117 países.
- A OBS 2019 constatou uma melhoria modesta nas pontuações de transparência orçamentária a nível global, revertendo o declínio observado na última rodada da pesquisa (OBS 2017) e restaurando a tendência de melhorias mostrada desde o início da pesquisa (OBS 2006). O que limita um maior progresso global é o fato de muitos países não conseguirem sustentar as melhorias nas práticas de transparência ao longo do tempo ou devido à estagnação em baixos níveis de transparência orçamentária em outros países.
- A pontuação média global de transparência na OBS 2019 é de 45 em 100, o que significa que os níveis globais de transparência orçamentária permanecem insuficientes, pois uma pontuação de 61 é considerada o limite mínimo para promover um debate público informado sobre orçamentos.
- Poucos países oferecem oportunidades significativas de participação do público no processo orçamentário, o que prejudica a capacidade do público de usar efetivamente as informações orçamentárias disponíveis. Mas práticas inovadoras em alguns países demonstram como os governos podem iniciar e fortalecer a participação pública.
- Os problemas associados à falta de transparência orçamentária são acompanhados por lacunas na fiscalização realizada pela Assembleia Legislativa e pelas instituições superiores de auditoria (ISA). Embora os países tendam a ter classificações mais altas na avaliação da OBS em relação à fiscalização realizada pelas ISAs em comparação à fiscalização pela Assembleia Legislativa, apenas 30 dos 117 países pesquisados tem classificações em níveis adequados de fiscalização pelas duas instituições.
- É possível um rápido progresso na agenda do orçamento aberto, mas isso exigirá que todas as partes interessadas se unam em torno de uma agenda comum. A OBS 2019 inclui um “Apelo à Ação” para promover níveis suficientes de transparência orçamentária, maior participação pública no processo orçamentário, maior monitoramento e fiscalização da execução orçamentária e maior sustentabilidade das melhorias ao longo do tempo.

Na transparência orçamentária, a OBS 2019 constatou melhorias modestas nas pontuações médias globais, que tem sido a tendência predominante desde o lançamento da OBS em 2006.

- A pontuação média global de transparência orçamentária aumentou três pontos, de 42 em 2017 para 45 em 2019 para os 115 países incluídos nas duas rodadas.
- A OBS 2019 alcançou o mais alto nível médio global de transparência orçamentária, em que cada conjunto de países comparáveis pesquisados forneceu mais informações orçamentárias do que nas rodadas

anteriores. Por exemplo, a pontuação média dos 77 países comparáveis desde a OBS 2008 aumentou oito pontos: um aumento de 20%.

- Práticas mais fortes de transparência orçamentária estão associadas a melhores resultados em governança e desenvolvimento. Os países com melhores práticas de transparência orçamentária tendem a ter democracias mais fortes, menor corrupção percebida, níveis mais altos de desenvolvimento e níveis mais baixos de desigualdade.

Apesar disso, a pontuação média global de transparência na OBS 2019 é de 45 em 100, o que significa que os níveis globais de transparência orçamentária permanecem insuficientes.

- Para que níveis suficientes de informação estejam disponíveis em um país de uma forma que o público possa entender e debater questões orçamentárias, é muito provável que uma pontuação de transparência orçamentária de 61 ou superior seja necessária. Apenas 31 dos 117 países pesquisados satisfazem esse requisito.
- Um terço dos oito principais documentos orçamentários avaliados pela OBS 2019 não são disponibilizados ao público. Desses documentos, 19% são de fato produzidos, mas não são disponibilizados online ou são publicados tarde demais para serem úteis. Deste modo, melhorias na transparência poderiam ser facilmente alcançadas se os governos se comprometessem a publicar esses documentos online em tempo útil.
- Os governos divulgam menos relatórios sobre a execução e fiscalização orçamentária, em comparação com outros estágios do orçamento, como formulação e aprovação. Isso limita o acesso público a informações sobre se os governos estão executando os orçamentos conforme o planejado e aprovado.
- Mesmo quando os documentos orçamentários são publicados, eles frequentemente carecem dos tipos de informações que os cidadãos desejam ver, como a forma como os gastos mudaram ao longo do tempo, como os gastos reais se comparam aos gastos planejados e como as políticas, orçamentos e desempenho estão vinculados.

Para alguns países e regiões, tendências positivas constantes mostram que é possível um rápido progresso na transparência orçamentária.

- Exemplos de forte transparência orçamentária são encontrados em quase todas as regiões do mundo. Todas as regiões, salvo a Ásia Meridional, possuem, pelo menos, um país com uma pontuação de 61 ou superior.
- Entre os países pesquisados, seis divulgam informações abrangentes sobre o orçamento, com uma pontuação de 81 ou superior. Esses países de primeira linha são Nova Zelândia, África do Sul, Suécia, México, Geórgia e Brasil.
- Os países podem fazer melhorias rápidas na transparência em um prazo relativamente curto. Por exemplo, a Guatemala, Indonésia, República do Quirguistão e Ucrânia atingiram o limite de 61 nas duas últimas rodadas da OBS, respondendo a demandas públicas por mais informações.
- Três regiões (Ásia Oriental e Pacífico, Europa Oriental e Ásia Central, e América Latina e Caribe) destacam-se por obter melhorias consistentes em países comparáveis desde a OBS 2008. Se a atual taxa de progresso observada na última década continuar, essas três regiões podem atingir níveis médios de transparência orçamentária acima de 61 na próxima década.

O que limita um maior progresso global é que muitos países não conseguem sustentar as melhorias ao longo do tempo.

- Muitos países têm dificuldades em melhorar a transparência orçamentária devido à publicação irregular de documentos, regressão nas práticas de transparência ou estagnação em baixos níveis de transparência orçamentária.

- Embora os maiores ganhos entre 2017 e 2019 sejam provenientes da África Subsaariana, esta região também registrou os maiores declínios na OBS 2017, e a média regional para países comparáveis ainda não voltou aos níveis da OBS 2015. Quase metade dos países comparáveis da África Subsaariana, 48%, tem pontuações inferiores na OBS 2019 em comparação à OBS 2015.
- O progresso é prejudicado pelo fato dos países pararem de publicar documentos que haviam disponibilizado ao público no passado. Por exemplo, apesar de os governos terem começado a publicar 96 novos documentos na OBS 2019, eles pararam de publicar 42 documentos que estavam disponíveis ao público na OBS 2017.

Poucos países oferecem oportunidades significativas de participação do público no processo orçamentário, o que prejudica a capacidade do público de usar efetivamente as informações orçamentárias disponíveis.

- Apenas dois países, entre os 117 países pesquisados, oferecem oportunidades de participação consideradas adequadas (com uma pontuação de 61 ou superior): Coreia do Sul e Reino Unido. A pontuação média global é de apenas 14 em 100, sendo que 113 países possuem pontuações baixas (inferiores a 41).
- Os países com melhor desempenho na participação pública (com pontuação igual ou superior a 41) estão entre os países mais transparentes da OBS; no entanto, nem todos os países com altos níveis de transparência têm participação pública significativa no processo orçamentário.
- A participação pública é mais forte durante o processo de aprovação do orçamento, quando as Assembleias Legislativas geralmente realizam audiências públicas ou solicitam sugestões do público sobre a proposta orçamentária antes da aprovação. As práticas de participação são mais fracas durante a implementação e a fiscalização do orçamento, que dificultam ainda mais a prestação de contas devido à menor transparência nessas etapas do orçamento.
- Mesmo em países com alguma forma de participação pública durante o processo orçamentário, a maioria dos mecanismos não é desenvolvida para ser totalmente aberta ou inclusiva. Por exemplo, dos 66 países pesquisados com um mecanismo de participação executiva, apenas 23 países abrem esses compromissos para todos, e apenas sete países fazem um esforço específico para incluir grupos vulneráveis e sub-representados.
- Práticas emergentes e inovadoras em alguns países demonstram como os países podem iniciar e fortalecer mecanismos de participação pública. A Coreia do Sul e Portugal lançaram o orçamento participativo a nível nacional. Em Serra Leoa, o governo ampliou as consultas públicas ao elaborar a proposta de orçamento por meio de audiências sobre políticas públicas e discussões orçamentárias com organizações da sociedade civil. O governo da Nova Zelândia usou informações públicas para informar o desenvolvimento do primeiro “Orçamento do bem-estar” do país.

Os problemas associados à falta de transparência orçamentária e poucas oportunidades de participação pública são agravados por lacunas na fiscalização da Assembleia Legislativa e das instituições superiores de auditoria (ISA).

- Dos 117 países pesquisados, apenas 34 têm fiscalização adequada da Assembleia Legislativa, enquanto 71 têm fiscalização adequada da ISA. Embora os países tendam a ter classificações mais altas na avaliação da OBS em relação à fiscalização realizada pelas ISAs em comparação à fiscalização pela Assembleia Legislativa, apenas 30 dos países pesquisados tem classificações em níveis adequados de fiscalização pelas duas instituições.
- Embora a fiscalização legislativa seja mais forte quando os legisladores estão aprovando o orçamento, a OBS mostra que algumas Assembleias Legislativas aprovam o orçamento sem mudanças. Dos 108 países que têm autoridade para alterar o orçamento, 31 países (um em cada quatro) não exercem esse direito.

- Após a aprovação, muitas Assembleias Legislativas têm acompanhamento e monitoramento limitados da execução do orçamento. Um desafio para algumas Assembleias Legislativas é que os Executivos podem desconsiderar os orçamentos aprovados pelas assembleias: três em cada cinco Executivos transferem fundos entre ministérios ou departamentos sem a aprovação prévia das Assembleias Legislativas.
- A maioria das ISAs tem independência jurídica, mas outras deficiências impedem que as conclusões dos relatórios de auditoria sejam usadas para corrigir os problemas identificados. Por exemplo, há uma impressionante falta de informação sobre como o governo responde às recomendações da auditoria: 59% dos países pesquisados não têm nenhum relatório sobre medidas corretivas adotadas em resposta a auditorias.

Um rápido progresso na agenda do orçamento aberto é possível, mas para acelerar o ritmo das melhorias, uma nova abordagem é necessária: uma abordagem que una todas as partes interessadas em torno de uma agenda comum para alcançar as metas de orçamento aberto mais urgentes. A OBS 2019 inclui um “Apelo à Ação” para atingir quatro metas ambiciosas, mas atingíveis, nos próximos cinco anos:

1. **Oferecer níveis suficientes de transparência orçamentária.** A pontuação de cada país é de 61 ou superior na medida de transparência orçamentária da OBS, nível mínimo para fornecer níveis suficientes de informação. Os governos disponibilizam publicamente, pelo menos, seis dos oito principais documentos orçamentários, e os documentos orçamentários contêm informações orçamentárias significativas e relevantes, orientadas pela demanda pública. As informações orçamentárias são totalmente acessíveis ao público, inclusive acesso online a dados abertos em tempo real que sejam fáceis de entender, transformar e usar.
2. **Aumentar a participação pública no orçamento.** Os países têm uma pontuação de 41 ou superior na medida de participação pública da OBS, para garantir pelo menos níveis moderados de participação pública. Os governos oferecem, pelo menos, uma oportunidade de participação pública no processo orçamentário para cada órgão (Executivo, Legislativo e ISAs), e aplicam os Princípios GIFT de participação pública na política fiscal.
3. **Fortalecer o monitoramento e a fiscalização da execução orçamentária.** Os países tomam medidas para assegurar que seus respectivos orçamentos sejam totalmente implementados de acordo com os objetivos e que qualquer desvio dos orçamentos aprovados seja adequadamente explicado ao público. As Assembleias Legislativas aprimoram a fiscalização da execução orçamentária e estão abertas a contribuições e à participação pública. Os auditores investigam os desvios entre os orçamentos planejados e executados, com a contribuição pública sempre que possível, e publicam as suas conclusões. As Assembleias Legislativas e os auditores fazem o acompanhamento e asseguram que os executivos tomem medidas corretivas para atender às recomendações da auditoria.
4. **Sustentar melhorias no orçamento aberto.** Os países aceleram e sustentam o progresso nas reformas de abertura do orçamento. Os governos institucionalizam a transparência orçamentária e as práticas de participação, assumem compromissos públicos em relação ao orçamento aberto, incorporam novas práticas de orçamento aberto em leis e regulamentos, investindo em capacidades e instituições para reformas de orçamento aberto.

Sobre a Pesquisa do Orçamento Aberto

- A Pesquisa do Orçamento Aberto (OBS) é a única medida independente, comparativa e regular de transparência e fiscalização orçamentária em todo o mundo.
- A OBS 2019 foi realizada em 117 países e mede as práticas governamentais em relação aos padrões internacionais no que diz respeito à pontualidade e quantidade de informações orçamentárias disponibilizadas ao público, ao alcance e importância das oportunidades de participação pública no processo orçamentário e ao papel das instituições formais de fiscalização.
- A OBS mede fatos objetivos usando 145 indicadores pontuados. A OBS é produzida por especialistas em orçamento independentes, sem vínculos com o governo, e passa por um rigoroso processo de revisão para assegurar a precisão e a comparabilidade entre os países.
- Esta é a sétima rodada da OBS, com avaliações anteriores em 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 e 2017.
- A OBS avalia se as condições básicas necessárias para a democracia e a prestação de contas (fluxo livre de informações, fiscalização robusta e oportunidades de participação pública na tomada de decisões) estão sendo atendidas na esfera orçamentária.