

PONTUAÇÃO DO ÍNDICE DO ORÇAMENTO ABERTO DE 2012 — DE 100 —

81-100 Abrangentes

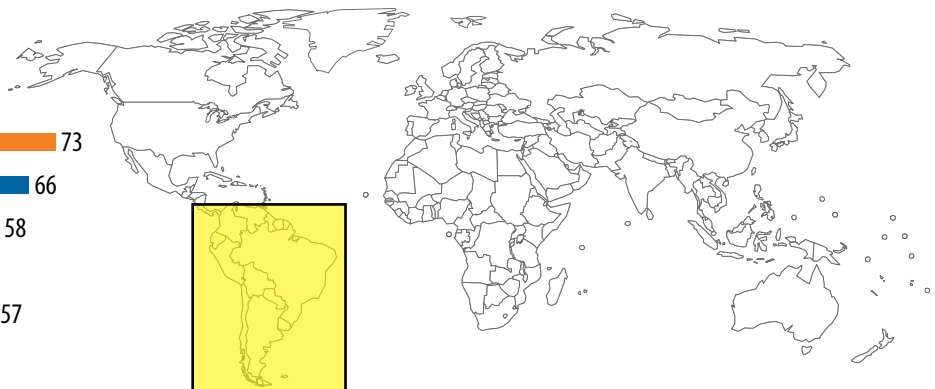
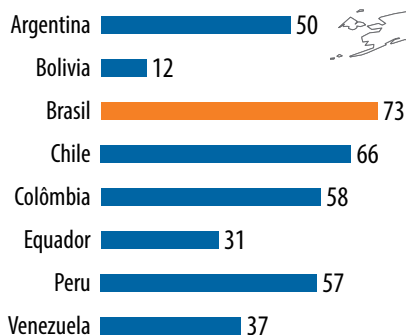
61-80 Significativas

41-60 Algumas

21-40 Mínimas

0-20 Escassas

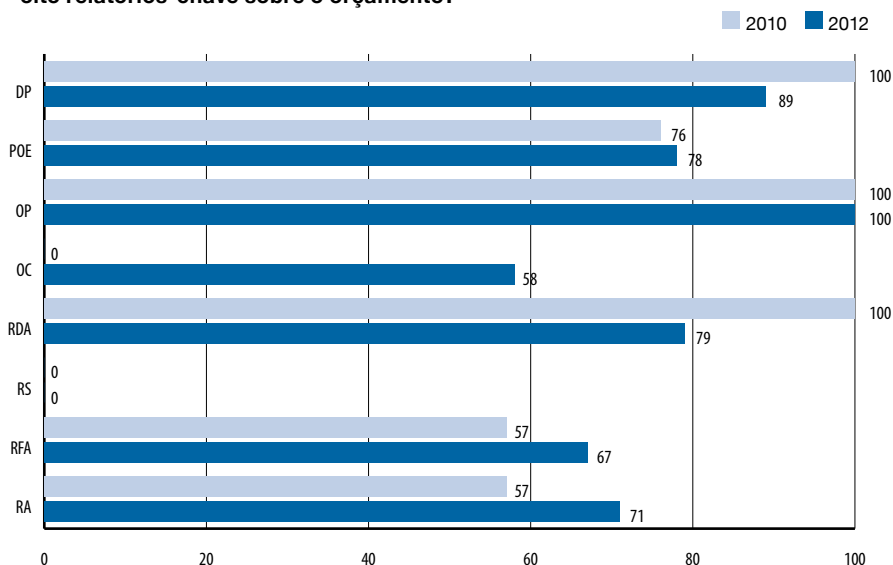
Como o Brasil se compara aos vizinhos da América do Sul?



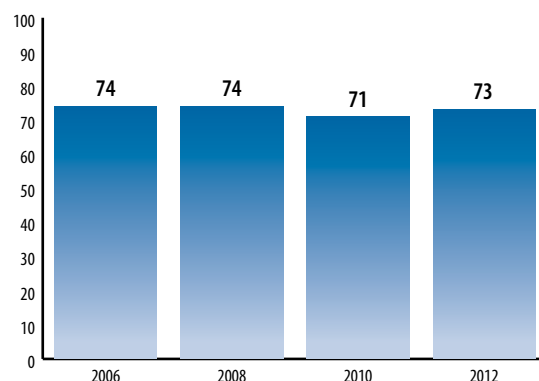
Qual é cada um dos oito documentos-chave do orçamento e o público tem acesso a eles?

Documento	Descrição do documento	Status da publicação
DP	Declaração pré-orçamental: Fornece informações que vinculam políticas e orçamentos do governo e normalmente estabelecem os parâmetros gerais que definirão a proposta orçamentária que é apresentada ao Poder Legislativo.	Publicado
POE	Proposta de Orçamento do Executivo: Apresenta os planos do governo para aumentar receitas através de impostos e outras fontes e como gastar essas verbas cumprindo com suas prioridades, dessa forma, transformando as metas das políticas em ações.	Publicado
OP	Orçamento Promulgado: É o instrumento jurídico que autoriza o Executivo a aumentar as receitas, fazer despesas e assumir dívidas.	Publicado
OC	Orçamento dos Cidadãos: É uma apresentação não técnica que permite a compreensão do público em geral sobre os planos do governo para aumentar as receitas e gastar as verbas públicas, a fim de cumprir as metas das políticas.	Publicado
RDA	Relatórios durante o ano: Fornecem medidas periódicas (mensais ou trimestrais) das tendências em receitas, gastos e dívidas reais, permitindo comparações com os números e ajustes do orçamento.	Publicado
RS	Revisão semestral: Fornece uma visão geral dos efeitos do orçamento no ponto médio do exercício orçamentário e discute quaisquer alterações nos pressupostos econômicos que afetam as políticas do orçamento aprovado.	Não elaborada
RFA	Relatório de Fim de Ano: Contém informações comparativas da execução do orçamento real em relação ao orçamento aprovado.	Publicado
RA	Relatório de Auditoria: É uma avaliação independente das contas do governo pela instituição de auditoria suprema do país. Normalmente, avalia se o Executivo aumentou receitas e gastou as verbas em consonância com o orçamento autorizado e se as contas do governo relativas às receitas e despesas são precisas e fornecem uma imagem confiável da situação fiscal.	Publicado

De zero a 100: o Brasil aumentou a quantidade de informações disponibilizadas nos oito relatórios-chave sobre o orçamento?



Pontuações do IOA após quatro pesquisas



O índice do orçamento aberto

A pesquisa do orçamento aberto avalia se o governo federal de cada país pesquisado disponibiliza ao público oito documentos-chave do orçamento, bem como se os dados contidos nestes documentos são abrangentes, tempestivos e úteis. A pesquisa utiliza critérios internacionalmente aceitos para avaliar a transparência orçamentária de cada país, desenvolvida por organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Internacional

das Instituições de Auditoria Suprema (INTOIAS).

As pontuações de 95 das 125 perguntas da pesquisa do orçamento aberto são usadas para calcular pontuações e classificações objetivas sobre a transparência relativa de cada país pesquisado. Estas pontuações compostas constituem o índice do orçamento aberto (IOA), a única medida global da transparência orçamentária que é independente e comparativa.

A pontuação do Brasil é 73 em uma escala de 0 a 100, que é muito mais alta do que a pontuação média de 43 de todos os 100 países pesquisados e a mais alta da América do Sul. A pontuação do Brasil indica que o governo oferece ao público informações significativas sobre as atividades financeiras e orçamentárias do governo federal ao longo do exercício orçamentário. Isso possibilita que os cidadãos responsabilizem o governo pela gestão do dinheiro público.

A pontuação 73 do IOA 2012 do Brasil é ligeiramente mais alta do que a pontuação 71 no IOA de 2010.

O índice do orçamento aberto é composto de subtotais de cada um dos oito documentos-chave do orçamento, avaliados na pesquisa. Esses subtotais representam a média das pontuações recebidas em uma série de perguntas da pesquisa que medem a sua disponibilidade ao público e a quantidade de informações nos documentos. Os subtotais são comparáveis em todos os países incluídos na pesquisa.

Recomendações

A pontuação do Brasil no índice do orçamento aberto aumentou desde a última rodada da pesquisa do orçamento aberto, o que representa um avanço incentivador e pelo qual o governo merece elogios. A pontuação 73 do Brasil, em uma escala de 0 a 100 no índice do orçamento aberto de 2012 é boa, mas o governo brasileiro tem potencial para expandir ainda mais a transparência orçamentária, introduzindo uma série de medidas de curto e médio prazo.

A Parceria Internacional do Orçamento (PIO) recomenda que o Brasil implemente as seguintes medidas para melhorar a transparência orçamentária:

- Produzir e publicar uma análise semestral. Orientações detalhadas sobre o conteúdo deste documento podem ser encontradas neste guia: <http://bit.ly/QGzHv8>. Conforme a pesquisa do orçamento aberto de 2012, 29 países publicam a análise semestral, incluindo os vizinhos do Brasil, Chile e Peru. Os links para os documentos do

orçamento publicados por esses países podem ser acessados no site do PIO - <http://bit.ly/P8NPOV>.

- Aumentar a abrangência da proposta orçamentária do Poder Executivo, especificamente focalizando a prestação de informações sobre as seguintes áreas:
 - Inclusão de maiores detalhes sobre as receitas previstas para, pelo menos, dois anos além do orçamento (veja a pergunta 10 do Questionário do Orçamento Aberto);
 - diferentes pressupostos macroeconômicos utilizados na elaboração do orçamento (veja a pergunta 15 do Questionário do Orçamento Aberto);
 - fundos extraorçamentários, atividades para fiscais, ativos financeiros e não financeiros despesas com juros de mora e assistência de doadores (veja perguntas 35, 38-41 e 44 do Questionário do Orçamento Aberto); e
 - a liberação de um cronograma para a elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo para o público e o Ministério das Finanças ou para qualquer órgão do governo federal que seja responsável pela coordenação da elaboração do orçamento (veja a pergunta 57 do Questionário do Orçamento Aberto).
- Melhorar a qualidade do orçamento do cidadão consultando o público em geral, antes de produzi-lo e produzindo orçamentos do cidadão com base em planos do orçamento e execução (veja as perguntas 111 e 112 do Questionário do Orçamento Aberto).
- Melhorar a abrangência dos relatórios do início do ano comparando as despesas reais do ano em curso com a estimativa original para esse período (com base no orçamento aprovado) ou com as despesas reais para o mesmo período do ano anterior (veja a pergunta 66 do Questionário do Orçamento Aberto).
- Aumentar a abrangência do relatório do final do ano investigando os resultados e explicando as diferenças entre os indicadores de desempenho originais e despesas reais dos fundos extraorçamentários (veja as perguntas, 78, 84 e 86 do Questionário do Orçamento Aberto).
- Aumentar a qualidade e abrangência do relatório de auditoria, incluindo todas as despesas, publicando relatórios de auditoria sobre fundos extraorçamentários e fornecendo aos legisladores relatórios de auditoria detalhados com relação ao setor de segurança e a outros programas sigilosos (veja as perguntas 88, 91 e 96 do Questionário do Orçamento Aberto).

Força do Poder Legislativo e das instituições de auditoria suprema (IAS) na fiscalização do orçamento

A pesquisa do orçamento aberto examina o âmbito da fiscalização efetiva realizada pela Poder Legislativo e pelas instituições de auditoria suprema. Essas instituições desempenham um papel fundamental — muitas vezes consagrados nas constituições nacionais — no planejamento e fiscalização da execução dos orçamentos nacionais.

A pesquisa do orçamento aberto avalia se o Poder Legislativo oferece fiscalização efetiva do orçamento, medindo o desempenho quanto aos itens a seguir: consultas com o Poder Executivo antes da apresentação no Legislativo do projeto do orçamento; capacidade de investigação; discussão formal sobre política orçamentária em geral; tempo disponível para discutir e aprovar o orçamento; autoridade legal para alterar a proposta orçamentária; aprovação das mudanças no orçamento de despesas e nas receitas adicionais recebidas; poderes suplementares do orçamento; autoridade para aprovar o uso de fundos contingenciais e registro formal dos relatórios de auditoria.

A pesquisa do orçamento aberto avalia se as instituições de auditoria suprema estão autorizadas a realizar fiscalização efetiva do orçamento, usando os quatro indicadores a seguir: autoridade para destituir o diretor da instituição de auditoria suprema, poder legal para auditar as finanças públicas, recursos financeiros disponíveis e a disponibilidade da equipe de auditoria qualificada.

Recomendações

Embora a fiscalização geral pelo Legislativo ou pela instituição de auditoria suprema no Brasil seja forte, a pesquisa do orçamento aberto de 2012 revelou que isso pode ser reforçado através das seguintes ações:

- O legislador deve ter autoridade plena para alterar a proposta orçamentária do Executivo e o Executivo deve solicitar a aprovação do Legislativo, antes de transferir fundos entre as unidades administrativas e antes de gastar os orçamentos suplementares e fundos contingenciais (veja as perguntas 100, 102 e 105-106 do Questionário do Orçamento Aberto).

O Brasil está entre os líderes da América do Sul no compromisso e fiscalização do orçamento

País	Força do Poder Legislativo	Força de IAS	Compromisso público
Argentina	Fraca	Forte	Fraca
Bolívia	Moderada	Forte	Fraca
Brasil	Moderada	Forte	Moderada
Chile	Forte	Forte	Fraca
Colômbia	Forte	Forte	Moderada
Equador	Moderada	Moderada	Fraca
Peru	Moderada	Forte	Fraca
Venezuela	Moderada	Moderada	Fraca

Forte: pontuação média acima de 66, de 100; **Moderada:** pontuação média entre 34 e 66; **Fraca:** pontuação média inferior a 34

Oportunidades de participação pública

A experiência em pesquisa e defesa da sociedade civil ao longo dos últimos 15 anos demonstrou que a transparência, por si só, é insuficiente para melhorar a governança. A transparência, junto com oportunidades de participação pública no orçamento, podem maximizar os resultados positivos associados ao orçamento aberto. Portanto, a pesquisa do orçamento aberto avalia as oportunidades disponíveis ao público de participação nos processos de tomada de decisão sobre o orçamento nacional.

Essas oportunidades podem ser oferecidas durante todo o ciclo do orçamento pelo Executivo, Legislativo e pelas instituições de auditoria suprema.

Com base nesses indicadores, a pesquisa do orçamento aberto de 2012 revelou que há oportunidades moderadas para a participação pública no processo do orçamento no Brasil.

Recomendações

A Parceria do Orçamento Internacional recomenda que o Brasil expanda o compromisso público com o orçamento, depois de considerar os indicadores da pesquisa do orçamento aberto em que o país teve um mau desempenho (veja a tabela 3 acima e as perguntas 115, 117-122 e 125 no Questionário do Orçamento Aberto).

O Brasil tem vários espaços de participação pública

Requisito	Resultado da pesquisa
Processo acompanhado antes da consulta	
Requisito formal para a participação pública (Q114)	Existe, mas poderia ser melhorado
Articulação de metas para a participação pública (Q115)	Não existe
Comunicação das IAS sobre descobertas de auditoria, além da publicação dos relatórios de auditoria (Q124)	Exists and is strong
Processo de consulta	
Mecanismos desenvolvidos pelo Executivo para a participação durante o planejamento do orçamento (Q116)	
Audiências públicas no Legislativo sobre o quadro macroeconômico do orçamento (Q119)	Existem, mas são fracas
Audiências públicas no Legislativo sobre os orçamentos individuais dos órgãos (Q120)	Existem, mas são fracas
Oportunidades no Legislativo para testemunhos do público durante as audiências do orçamento (Q121)	Existem, mas são fracas
Mecanismos desenvolvidos pelo Executivo para a participação durante a execução do orçamento (Q117)	Não existe
Mecanismos desenvolvidos pelas IAS para a participação na agenda de auditoria (Q123)	Existem e são fortes
Processo acompanhado após a consulta	
Feedback do Executivo sobre a utilização de insumos fornecidos pelo público (Q118)	Não existe
Liberação pelo Legislativo dos relatórios sobre as audiências do orçamento (Q122)	Não existe
Feedback das IAS sobre a utilização de insumos fornecidos pelo público (Q125)	Não existe

Descrição das informações de pesquisa, metodologia, confiabilidade e de contato do pesquisador

A pesquisa do orçamento aberto é um instrumento de pesquisa baseado em fatos que utiliza fenômenos facilmente observáveis para avaliar o que acontece na prática. As conclusões da pesquisa são normalmente fundamentadas por citações e comentários, incluindo a referência a um documento do orçamento, a uma lei ou a outro documento público; uma declaração pública de um funcionário público; ou comentários de uma entrevista frente a frente com um funcionário público ou outra pessoa qualificada. A pesquisa é compilada a partir de um questionário em cada país por especialistas em orçamento independentes que não estão vinculados ao governo federal. O questionário de cada país é, depois, analisado de forma independente por dois peritos anônimos que também não tenham nenhuma vinculação com o governo. Além disso, a PIO convida os governos federais a comentarem sobre os resultados de projetos, a partir da pesquisa e considera esses comentários antes de finalizar os resultados da pesquisa. Todo o processo de pesquisa de 2012 levou mais de 18 meses, entre julho de 2011 e dezembro de 2012, e envolveu cerca de 400 especialistas.

A pesquisa do orçamento aberto fornece uma fonte confiável de dados sobre práticas de transparência orçamentária nacional para os governos, profissionais de desenvolvimento, a mídia e os cidadãos. Os usuários atuais dos resultados da pesquisa incluem a Parceria Governamental Aberta, a Iniciativa Participativa para Reforma do Orçamento na África, o INTOIAS, o Banco Mundial em seus indicadores mundiais de governança e vários organismos de assistência bilaterais e multilaterais internacionais e regionais. A publicação da pesquisa do orçamento aberto de 2012 reforçou a posição proeminente da pesquisa como uma fonte de dados globais sobre transparência, participação e responsabilidade orçamentárias.

Os dados para concluir a pesquisa do orçamento aberto deste país foram obtidos por Lucídio Bicalho, em nome do INESC e do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Lucídio trabalha no INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) – Setor Comercial Sul (SCS) Quadra 01. Bloco L. nº 17. Cobertura - Edifício Márcia. Brasília, Distrito Federal (DF) - CEP: 70.307-900-Brasil, lucidio@inesc.org.br.

O governo brasileiro forneceu seus comentários sobre os resultados do projeto do questionário sobre o orçamento aberto para este país.