

# *Metodologia* do Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2023



O Inquérito do Orçamento Aberto (IOA) avalia os três componentes inter-relacionados de um sistema de responsabilização em matéria de orçamento: a disponibilidade pública de informações sobre o orçamento; as oportunidades para o público participar do processo orçamentário; e o papel e a eficácia das instituições formais de fiscalização, inclusive o legislativo e o órgão nacional de auditoria (aqui denominado “instituição suprema de auditoria” ou ISA). A maioria das perguntas do inquérito avalia o que ocorre na prática, e não o que é exigido por lei.

As perguntas incluídas no IOA baseiam-se nas boas práticas geralmente aceitas para a gestão das finanças públicas. Por exemplo, o inquérito avalia a disponibilidade pública de informações orçamentárias considerando a divulgação oportuna e o conteúdo de oito documentos orçamentários importantes que todos os países deveriam emitir durante as fases de formulação, aprovação, execução e auditoria do processo orçamentário. Muitos desses critérios foram extraídos dos desenvolvidos por entidades multilaterais, como o Código de Boas Práticas sobre Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI), a iniciativa Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (cuja secretaria é sediada no Banco Mundial), as Melhores Práticas para Transparência Fiscal da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Declaração de Lima da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria. Da mesma forma, os critérios usados para avaliar as oportunidades de participação do público no processo orçamentário são baseados nos Princípios de Participação Pública na Política Fiscal da Iniciativa Global para a Transparência Fiscal (GIFT). A força dessas diretrizes está em sua aplicabilidade universal a diferentes sistemas orçamentários em todo o mundo, incluindo os de países com diferentes níveis de renda.

O IOA 2023 é o resultado de um processo de pesquisa colaborativa no qual a International Budget Partnership (IBP) trabalhou com pesquisadores da sociedade civil em 125 países - abrangendo todas as regiões do mundo e todos os níveis de renda - nos últimos 16 meses. Esta é a nona rodada do IOA, que normalmente é realizado a cada dois anos. As rodadas anteriores foram concluídas em 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 e 2021.

## Perguntas e opções de resposta do IOA

Os resultados de cada país no IOA 2023 baseiam-se em um questionário com 145 perguntas pontuadas, que é preenchido por um pesquisador normalmente baseado no país pesquisado. Quase todos os pesquisadores responsáveis pelo preenchimento do questionário são de organizações da sociedade civil ou de instituições acadêmicas. Embora as finalidades e as áreas de interesse dos grupos de pesquisa variem muito, todos têm um interesse comum em promover práticas orçamentárias transparentes e responsabilizáveis em seus países. A maioria dos pesquisadores pertence a organizações com um foco importante em questões orçamentárias.

Das 145 perguntas pontuadas no questionário, 109 perguntas avaliam a disponibilidade pública de informações orçamentárias, 18 avaliam as oportunidades para o público participar do processo orçamentário e 18 avaliam o papel e a eficácia do legislativo e da instituição suprema de auditoria. O questionário também inclui 83 perguntas adicionais que não são usadas para calcular pontuações individuais, mas ajudam a completar a pesquisa do IOA coletando informações básicas sobre os principais documentos orçamentários e explorando diferentes facetas do sistema de gestão das finanças públicas de um país.

A maioria das perguntas da pesquisa exige que os pesquisadores escolham entre cinco respostas. As respostas “a” ou “b” descrevem a melhor ou a boa prática, sendo que “a” indica que o padrão foi totalmente atendido ou excedido e “b” indica que os elementos básicos do padrão foram atendidos ou amplamente atendidos. A resposta “c” corresponde a esforços mínimos para atingir o padrão relevante, enquanto a “d” indica que o padrão não foi atendido de forma alguma. Uma resposta “e” indica que o padrão não é aplicável, por exemplo, quando um país da OCDE é questionado sobre a ajuda externa que recebe. Algumas perguntas, entretanto, têm apenas três respostas possíveis: “a” (padrão atendido), “b” (padrão não atendido) ou “c” (não aplicável).

Depois de preenchidas, as respostas do questionário são quantificadas. Para as perguntas com cinco opções de resposta: um “a” recebe uma pontuação numérica de

100, um “b” recebe 67, um “c” recebe 33 e um “d” recebe 0. As perguntas que recebem um “e” não são incluídas nas pontuações agregadas do país. Para as perguntas com três opções de resposta: “a” recebe 100, “b” recebe 0 e as respostas “c” não são incluídas na pontuação agregada.

## O processo de pesquisa do IOA

O IOA 2023 avalia apenas os documentos publicados e os eventos, atividades ou desdobramentos ocorridos até 31 de dezembro de 2022; quaisquer ações ocorridas após essa data não são contabilizadas nos resultados da pesquisa de 2023. Os pesquisadores do IOA começaram a coletar evidências em janeiro de 2023, que incluem documentos orçamentários divulgados antes da data limite da pesquisa, mecanismos de participação implementados e práticas de fiscalização seguidas.

Todas as respostas às perguntas do IOA são apoiadas por evidências. Isso inclui citações de documentos orçamentários; leis do país; ou entrevistas com funcionários do governo, legisladores ou especialistas no processo orçamentário do país. Durante todo o processo de pesquisa, a equipe da IBP ajudou os pesquisadores a seguirem a metodologia da pesquisa, especialmente as diretrizes para responder às perguntas da pesquisa. Para obter mais detalhes, consulte o Guia do Questionário sobre Orçamento Aberto: Uma explicação sobre as perguntas e as opções de resposta, aqui: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey>.

Após a conclusão, a equipe da IBP analisou e discutiu cada questionário com os pesquisadores individuais em um período de três a seis meses. A IBP procurou garantir que o conjunto das perguntas fossem respondidas com coerência interna no contexto cada país e entre todos os países pesquisados. As respostas também foram comparadas com documentos orçamentários publicados e relatórios sobre transparência fiscal emitidos por instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE.

Cada questionário foi então conferido por um revisor anônimo com notável conhecimento prático sobre os sistemas orçamentários do país em questão. Os revisores foram identificados por meio de contatos profissionais e vários outros canais e não estavam associados ao governo do país que avaliaram.

A IBP também convidou os governos de todos os países da pesquisa para comentarem os resultados

preliminares do IOA. A decisão de convidar um governo para comentar a versão preliminar dos resultados foi tomada após consulta à organização de pesquisa relevante responsável. A IBP fez um grande esforço para incentivar os governos a comentarem os resultados preliminares, e muitos governos que inicialmente não responderam às cartas da IBP foram contatados em várias ocasiões. A IBP convidou os governos de todos os 125 países avaliados no IOA 2023 para analisarem os resultados preliminares, e 100 governos enviaram comentários. Esses comentários podem ser vistos em sua totalidade junto aos respectivos questionários aqui: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results>.

Por fim, no IOA 2023, foi feita uma avaliação piloto na qual representantes de instituições supremas de auditoria em 10 países foram convidados a adicionar um nível adicional de revisão externa em um subconjunto de 25 indicadores relativos ao papel e à eficácia das ISAs, as oportunidades oferecidas ao público para participar de seu processo orçamentário e a disponibilização pública do relatório de auditoria.

A IBP analisou os comentários dos revisores para garantir sua consistência com a metodologia da pesquisa. Todos os comentários dos revisores que eram inconsistentes foram removidos e os comentários restantes foram compartilhados com os pesquisadores. Os pesquisadores responderam aos comentários dos revisores, de seus governos e da ISA, dependendo do caso, e a IBP revisou as respostas finais para garantir a consistência entre os países na seleção das respostas.

## Avaliação da transparência orçamentária

O IOA 2023 usou 109 perguntas para medir até que ponto cada país disponibiliza oito documentos orçamentários importantes ao público, em tempo hábil, no site do respectivo governo, bem como a abrangência das informações orçamentárias fornecidas nesses documentos disponíveis publicamente. Com base na média simples do valor numérico das respostas a essas 109 perguntas, cada país recebe uma pontuação de transparência orçamentária de 0 a 100. Essas pontuações de transparência orçamentária resultam em uma classificação global de transparência orçamentária chamada Índice de Orçamento Aberto.

**Medição da divulgação oportuna de informações ao público durante o processo orçamentário**

<b>Documento orçamentário</b>	<b>Prazos de liberação para documentos "Publicamente Disponíveis"</b> **	<b>Números das perguntas do IOA 2023</b>	<b>Número de perguntas por documento</b>
Declaração Pré-Orçamentária	Deve ser divulgado pelo menos um mês antes de a Proposta Orçamentária do Executivo ser submetida à apreciação do legislativo.	54-58, PBS-2	6
Proposta orçamentária do executivo (incluindo documentos de apoio)	Deve ser divulgado publicamente enquanto o legislativo ainda estiver analisando a proposta e antes de sua aprovação. Em nenhum caso uma proposta divulgada após a aprovação do legislativo seria considerada "publicamente disponível".	1-53, EBP-2	54
Orçamento Promulgado	Deve ser divulgado no máximo três meses após o orçamento ser aprovado pelo legislativo.	59-63, EB-2	6
Orçamento Cidadão	Deve ser divulgado dentro do mesmo período de tempo que a Proposta Orçamentária do Executivo ou o Orçamento Promulgado subjacentes. Por exemplo, um Orçamento Cidadão para a Proposta Orçamentária do Executivo deve ser divulgado enquanto o legislativo ainda estiver deliberando sobre a Proposta Orçamentária do Executivo e antes que ela seja aprovada.	64-67	4
Relatórios ao Longo do Ano	Deve ser divulgado no máximo três meses após o término do período de relatório.	68-75, IYR-2	9
Revisão Semestral	Deve ser divulgada no máximo três meses após o término do período do relatório.	76-83, MYR-2	9
Relatório de Fim de Ano	Deve ser divulgado no máximo 12 meses após o fim do ano fiscal (o período do relatório).	84-96, YER-2	14
Relatório da Auditoria	Deve ser divulgado no máximo 18 meses após o final do ano fiscal (o período do relatório).	97-102, AR-2	7

\* O Inquérito do Orçamento Aberto considera que um documento está "publicamente disponível" se foi publicado no site do governo relevante dentro do prazo determinado e está disponível gratuitamente.

## Ponderação da importância relativa dos principais documentos orçamentários e impactos nas pontuações

Conforme mencionado acima, a pontuação de transparência orçamentária de 2023 de cada país é calculada a partir de um subconjunto de 109 perguntas do inquérito. Embora cada um dos oito principais documentos orçamentários avaliados possa ter um número diferente de perguntas relacionadas a ele, a pontuação é uma média simples das respostas a todas as 109 perguntas. Ao calcular as pontuações, nenhum método de ponderação explícita é usado.

Embora o uso de uma média simples seja claro, ele implicitamente dá mais peso a certos documentos orçamentários do que a outros. Em particular, 54 das 109 perguntas sobre transparência orçamentária avaliam a disponibilidade pública e a abrangência da Proposta Orçamentária do Executivo e, portanto, são determinantes-chave da pontuação geral de transparência orçamentária de um país. Em contrapartida, o Orçamento Cidadão e o Orçamento Promulgado são tratados em apenas quatro e seis perguntas, respectivamente.

Essa ponderação implícita se justifica. Do ponto de vista da sociedade civil, a Proposta Orçamentária do Executivo é o documento orçamentário mais importante (e geralmente o mais visível), pois apresenta os objetivos e planos da política orçamentária do governo para o ano seguinte. Normalmente, ela apresenta detalhes sobre as políticas fiscais do governo que não estão disponíveis em nenhum outro documento. O acesso a essas informações é fundamental para que a sociedade civil entenda e influencie o orçamento antes de sua aprovação e é um recurso importante ao longo do ano.

## Avaliação da participação pública e das instituições de fiscalização

O IOA 2023 usa as 36 perguntas restantes para medir até que ponto os governos incluem o público na tomada de decisões e no monitoramento do orçamento, bem como o papel do legislativo e da instituição suprema de auditoria no processo orçamentário. Calcula-se a média das respostas às perguntas referentes a cada área, e cada área recebe uma pontuação separada. A IBP também coleta informações sobre o papel das instituições fiscais independentes (IFIs) - instituições independentes e apartidárias, normalmente ligadas ao executivo ou ao legislativo, que fazem previsões fiscais e estimam o custo das políticas. Entretanto, a IBP atualmente não dá uma pontuação à função das IFIs, pois ainda é relativamente limitada a sua adoção no mundo como um todo.

### Avaliação das oportunidades para o engajamento público e dos atores e práticas de fiscalização

Indicador medido	Números das perguntas do IOA 2023	Número de perguntas por documento
Engajamento público no processo orçamentário	125-142	18
Papel do legislativo	107-118	12
Papel da instituição suprema de auditoria	119-124	6
Papel das instituições fiscais independentes	103-106	4*

\* Essas perguntas relacionadas às IFIs não são pontuadas.

## Para mais informações

Este anexo apresenta uma descrição básica da metodologia utilizada na produção do Inquérito do Orçamento Aberto 2023. Para obter mais detalhes sobre qualquer aspecto da metodologia, entre em contato com a IBP aqui:

[info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org).