

9ª EDIÇÃO

# Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2023



International  
Budget  
Partnership

# Parceiros do Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2023

## A GÂMBIA

Gambia Participates

## AFEGANISTÃO

Para consultas, favor contatar a International Budget Partnership

## ÁFRICA DO SUL

Rhodes University - Public Service Accountability Monitor (PSAM)

## ALBÂNIA

Institute of Public and Private Policies (IP3)

## ALEMANHA

WINS Global Consult GmbH

## ALGÉRIA

Para consultas, favor contatar a International Budget Partnership

## ANGOLA

Ação Angolana para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)

## ARABIA SAUDITA

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## ARGENTINA

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

## ARMÉNIA

Transparency International Anti-corruption Center ONG

## AUSTRÁLIA

Grattan Institute (Instituto Grattan)

## AZERBAIJÃO

Eurasia Extractive Industries Knowledge Hub

## BANGLADESH

Research and Policy Integration for Development (RAPID)

## BENIN

Social Watch Benin

## BOLÍVIA

Fundación Jubileo

## BÓSNIA E HERZEGOVINA

Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa" - Fondacija CPI

## BOTSWANA

Botswana Watch Organization

## BRASIL

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## BULGÁRIA

Institute for Market Economics (IME)

## BURKINA FASO

Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD)

## BURUNDI

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social (CURDES)

## CAMARÕES

AfroLeadership

## CAMBOJA

The NGO Forum on Cambodia

## CANADÁ

Marie-Soleil Tremblay, FCPA, PhD, École nationale d'administration publique

## CAZAQUISTÃO

Sange Research Center

## CHAD

Centre d'Études et de Recherche sur la Gouvernance, les Industries Extractives et le Développement Durable

## CHILE

Observatorio del Gasto Fiscal de Chile

## CHINA

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## COLÔMBIA

Fundación Foro Nacional por Colombia - Capítulo Región Central

## COMOROS

Helmi Yousoufa Oumara, Consultor

## COREIA DO SUL

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## COSTA RICA

Programa Estado de la Nación

## CÔTE D'IVOIRE

Initiative pour la justice sociale, la Transparence et la Bonne gouvernance en Côte d'Ivoire

## CROÁCIA

Institut za javne financije - (IPF)

## EGITO

Dcode Economic & Financial Consulting

## EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

## EQUADOR

Fundación para el Avance de las Reformas y Oportunidades - FARO

## ESLOVÁQUIA

GapData Institute

## ESLOVÊNIA

Transparency International Slovenia - Društvo Integriteta

## ESPAÑHA

Fundación Ciudadana Cívica

## ESTADOS UNIDOS

Robert Keith, consultor

## ESWATINI

Coordinating Assembly of Non-Governmental Organisations in Eswatini (CANGO)

## ETIÓPIA

The Horn Economic and Social Policy Institute (HESPI)

## FIJI

Citizens' Constitutional Forum (CCF)

## FILIPINAS

Institute for Leadership, Empowerment, and Democracy, Inc. (LEAD)

## FRANÇA

Centre d'Études et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA)

## GANÁ

SEND Gana

## GEÓRGIA

Transparência Internacional - Geórgia

## GUATEMALA

Centro Internacional para Pesquisas em Direitos Humanos (CIIDH)

## GUINÉ

Association des Blogueurs de Guinée (ABLOGUI)

## GUINÉ EQUATORIAL

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## GUINÉ-BISSAU

Movimento Nacional da Sociedade Civil para Paz, Democracia e Desenvolvimento (MÓVIMENTO) da Guiné-Bissau

## HONDURAS

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

## HUNGRIA

Fiscal Responsibility Institute Budapest

## IÊMEN

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## ÍNDIA

Nilachala Acharya, Consultor

## INDONÉSIA

Seknas FITRA

## IRAQUE

Governance Center for Public Policies (GCCPP)

## ITÁLIA

Lunaria - Associazione di Promozione Sociale/Sbilanciamoci

## JAMAICA

Caribbean Policy Research Institute (CAPRI)

## JAPÃO

Yukiko Miki, Consultora

## JORDÂNIA

Partners Jordan

## KENYA

Institute of Public Finance (IPF-Kenya)

## LESOTO

Pitsong Institute of Implementation Research

## LÍBANO

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## LIBÉRIA

Institute for Research and Democratic Development (IREDD)

## MACEDÔNIA DO NORTE

Center for Economic Analyses

## MADAGÁSCAR

MSIS-Tatao

## MALÁSIA

Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS)

## MALAWI

NGO Coalition on Child Rights

## MALI

GREAT Mali

## MARROCOS

Mouvement Alternatives Citoyenne, ALCI

## MÉXICO

FUNDAR - Centro de Análises e Investigações

## MOÇAMBIQUE

Centro de Integridade Pública (CIP)

## MOLDOVA

Centrul Analitic Independent Expert-Grup

## MONGÓLIA

Open Society Forum

## MONTENEGRO

Institut Alternativa

## MYANMAR

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## NAMÍBIA

Institute for Public Policy Research (IPPR)

## NEPAL

Freedom Forum

## NICARÁGUA

Expediente Abierto

## NIGER

Alternative Espaces Citoyens

## NIGÉRIA

BudgetIT Nigéria

## NORUEGA

Jens Claussen, Consultor

## NOVA ZELÂNDIA

Derek Gill, consultor

## PALESTINA

The Coalition for Accountability and Integrity-AMAN

## PAPUA NOVA GUINÉ

Institute of National Affairs

## PAQUISTÃO

Omar Asghar Khan Development Foundation

## PARAGUAI

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

## PERU

Ciudadanos al Día (CAD)

## POLÓNIA

Paweł Białynicki Birula, Consultor, Universidade de Cracóvia

## PORTUGAL

Instituto de Políticas Públicas, Lisboa

## QATAR

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## REINO UNIDO

UK Women's Budget Group

## REPÚBLICA CENTRO-ÁFRICANA

AfroLeadership

## REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Réseau Gouvernance Economique et Démocratique (REGED)

## REPÚBLICA DO QUIRGUISTÃO

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## REPÚBLICA DOMINICANA

Fundación Solidaridad

## REPÚBLICA TCHECA

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## ROMÊNIA

Funky Citizens

## RUANDA

Roger Mugisha, consultor, com contribuições do Institute of Policy Analysis and Research (IPAR-Rwanda)

## RÚSSIA

Tatiana Vinogradova, consultora

## SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Webeto

## SENEGAL

ONG 3D

## SERRA LEOA

Budget Advocacy Network (BAN)

## SÉRVIA

Transparency Serbia

## SOMÁLIA

Sadar Institute

## SRI LANKA

Verité Research

## SUDÃO

Nuha Mohamed Abdalla, Consultor

## SUDÃO DO SUL

Samahi Research

## SUÉCIA

Melander Schnell Consultants

## TAILÂNDIA

Thailand Development Research Institute (TDRI)

## TAJIKISTÃO

Jakhon

## TANZÂNIA

Haki Elimu

## TIMOR-LESTE

Laô Hamutuk, o Instituto de Monitoramento e Análise do Desenvolvimento do Timor-Leste

## TOGO

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## TRINIDAD E TOBAGO

Malini Maharaj, University of the West Indies

## TÚNISIA

Karim Trabelsi, Consultor

## TURQUIA

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)

## UGANDA

Uganda Debt Network (UDN)

## UKRAINE

Para consultas, favor entrar em contato com a International Budget Partnership

## VENEZUELA

Transparencia Venezuela

## VIETNÃ

Center for Development and Integration (CDI)

## ZÂMBIA

Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR)

## ZIMBABUÉ

National Association of Non-Governmental Organisations (NANGO)

# Tabela de conteúdos

<b>Parceiros do Inquérito sobre o Orçamento Aberto 2023</b>	<b>2</b>	<b>O que os orçamentos têm a nos dizer?</b>	<b>30</b>
<b>Figuras e Caixas</b>	<b>4</b>	Receita	31
<b>Agradecimentos</b>	<b>5</b>	Empréstimos, Endividamento, e Sustentabilidade Fiscal	32
<b>Mensagem da Diretora Executiva</b>	<b>6</b>	Impactos do Orçamento	33
<b>Introdução</b>	<b>8</b>	<b>Participação pública: a próxima fronteira</b>	<b>36</b>
<b>Resultados do inquérito</b>	<b>10</b>	Mais países têm mecanismos de participação pública durante a formulação e aprovação do orçamento do que durante a execução	39
<b>Transparência:     um conto de duas trajetórias</b>	<b>13</b>	Poucos governos adotam medidas para incluir as opiniões de grupos sub-representados	41
Quedas preocupantes na disponibilidade ao público dos principais documentos orçamentários	16	Mecanismos para a participação nas políticas setoriais	41
Novas publicações e os avanços a serem alcançados	17	Mecanismos de participação social no legislativo	42
<b>Alavancar o potencial das informações orçamentárias para a equidade</b>	<b>21</b>	Mecanismos de auditoria	44
Dados para o desenvolvimento	22	<b>Fiscalização: a necessidade de salvaguardas</b>	<b>45</b>
Endividamento e impostos	23	A fiscalização legislativa continua em baixa no pós-COVID	46
Como os orçamentos apoiam populações historicamente excluídas	26	Avanços na fiscalização de auditorias	48
Impactos distributivos dos orçamentos	28	<b>Conclusão e Recomendações</b>	<b>50</b>
		<b>Notas finais</b>	<b>55</b>

# Figuras

<b>Figura 1.</b> Inquérito do Orçamento Aberto 2023: pontuações médias globais	11	<b>Figura 10.</b> Quatro em cada cinco países têm ao menos um mecanismo para receber contribuições do público sobre o orçamento	36
<b>Figura 2.</b> Mudanças na pontuação média global em transparência, participação pública, fiscalização legislativa e fiscalização pela ISA, do IOA 2019 ao IOA 2023	12	<b>Figura 11.</b> Permanece baixa a porcentagem de países com mecanismos de participação pública durante a fase de execução no ciclo orçamentário.	38
<b>Figura 3.</b> Tendências regionais em transparência, 2012-2023	13	<b>Figura 12.</b> Poucos países abrem seus mecanismos para todos que desejam participar ou adotam medidas concretas para incluir grupos desassistidos	39
<b>Figura 4.</b> Redução dos Orçamentos Cidadão e dos Relatórios Periódicos Ao Longo do Ano	16	<b>Figura 13.</b> Oportunidades de participação do público no orçamento de um ministério setorial são inferiores às de outras instituições	38
<b>Figura 5.</b> A Revisão Semestral é o documento orçamentário menos publicado mas os países estão progredindo	18	<b>Figura 14.</b> Menos espaço para a participação durante as revisões de auditoria do que durante a aprovação do orçamento	42
<b>Figura 6.</b> Média de abrangência dos 6 tópicos principais na Proposta Orçamentária do Executivo e no Relatório de Fim de Ano	24	<b>Figura 15.</b> Auditores avançam nos mecanismos de participação pública	43
<b>Figura 7.</b> Quantos países fornecem informações sobre indicadores selecionados de endividamento e risco fiscal?	24	<b>Figura 16.</b> Em nível global, a fiscalização legislativa diminuiu a partir do IOA 2021	45
<b>Figura 8.</b> Promessa versus Entrega: os países publicam mais informações sobre políticas destinadas a reduzir os níveis de pobreza na proposta orçamentária do que nos documentos de execução	27	<b>Figura 17.</b> Queda da fiscalização legislativa durante a aprovação, execução e auditorias	46
<b>Figura 9.</b> A América Latina lidera na publicação de apresentações alternativas de despesas, como por gênero	27	<b>Figura 18.</b> Porcentagem de países por região em que o executivo e/ou o legislativo ou a ISA se esforçam para atender às recomendações de auditoria	47

# Caixas

<b>Caixa 1.</b> Fortalecer a credibilidade do orçamento para a prestação de serviços	18	<b>Caixa 5.</b> Melhoria dos serviços locais no Oriente Médio e Norte da África	44
<b>Caixa 2.</b> Portais de orçamento aberto	24	<b>Caixa 6.</b> Os efeitos persistentes da COVID-19	49
<b>Caixa 3.</b> Passos para reforçar a responsabilização pela dívida no Inquérito do Orçamento Aberto 2023	27	<b>Caixa 7.</b> Fortalecimento da colaboração entre instituições de auditoria e organizações da sociedade civil	51
<b>Caixa 4.</b> Articulações cívicas reforçam debates sobre a equidade tributária	29		

# Agradecimentos

Nós da International Budget Partnership (IBP) queremos agradecer aos nossos parceiros de 125 países, cujo trabalho é a base do Inquérito do Orçamento Aberto (IOA). São organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, acadêmicos e consultores independentes, cuja dedicação, perseverança e conhecimento, bem como paciência com nossas inúmeras consultas durante o longo processo de pesquisa e revisão, são extremamente apreciados. Também somos imensamente gratos aos outros 125 especialistas de todo o mundo que revisaram a pesquisa e aos 100 governos e 10 instituições superiores de auditoria que comentaram os resultados preliminares. Essa diversidade de pontos de vista e conhecimentos especializados ajuda a garantir que os dados da pesquisa sejam da mais alta qualidade.

O IOA (ou OBS por sua sigla em inglês – Open Budget Survey) é inspirado em nossos parceiros e em seu trabalho. Esperamos que a pesquisa, por sua vez, colabore para o impacto de suas iniciativas e promova a transparência orçamentária, a participação e a fiscalização em todo o mundo.

Este projeto é o resultado dos esforços coletivos da equipe de Política Pública da IBP, dirigida por Austin Ndiokwelu. David Robins supervisionou a coleta de dados, sua análise e o processo de redação. O trabalho foi feito em estreita colaboração com os colegas Abayomi Akinbo, Laura Castillo Cabral, Alexandre Ciconello, Suad Hasan, Gabriel Juedemann, Alex Kreko, Andrés Ponce Morales e Lilianna Ziedins, que interagiram com os parceiros de pesquisa, revisores e governos de todo o mundo para garantir a qualidade dos dados. Um agradecimento especial a Sruti Bandyopadhyay, Marianne Fabian, Raquel Ferreira, Aura Martínez e Cosette Wong Highfill, que apoiaram a equipe do IBP e os parceiros de pesquisa na coleta e na verificação dos dados. Gostaríamos também de agradecer a Elena Mondo e Claire Schouten por darem orientação estratégica sobre capacitação e estratégias de engajamento, além de ajudarem a coordenar a divulgação dos resultados em vários países.

O relatório global foi redigido por Cosette Wong Highfill, tendo Gabriel Juedemann gerenciado habilmente o banco de dados do relatório e dos materiais relacionados. Austin Ndiokwelu, David Robins e Cynthia Romero ajudaram a interpretar os dados e fizeram contribuições vitais durante todo o processo de redação. Olayinka Babalola, Laura Castillo Cabral, Alexandre Ciconello, Emad Emam, Jennifer Grant, Suad Hasan, John Kinuthia, Alex Kreko, Nermin Kujovic, Fariya Mohiuddin, Ana Patricia Muñoz, Abraham Rugo Muriu, Olaniyi Olaleye, Claire Schouten e Sally Torbert fizeram importantes contribuições durante o processo de revisão e editoração.

Nossa equipe de comunicações, liderada por Cynthia Romero, foi fundamental no gerenciamento do processo editorial, das mensagens, do evento público e da divulgação na mídia do Inquérito do Orçamento Aberto 2023. Raj Zaveri liderou toda a produção multimídia e, juntamente com Jayesh Goyal e Gai Technologies, o redesenho das ferramentas de dados no nosso website. Damilola Ogundipe liderou as estratégias de engajamento digital e ajudou no processo de publicação junto com nossa parceira criativa Kate Purcell da [KP Creative Strategy](#). Holly Rosenkrantz editou o relatório. Tracey Segarra ajudou com as mensagens e a divulgação na mídia.

Também gostaríamos de agradecer a Anjali Garg por sua liderança e muitas contribuições ao IOA/OBS ao longo dos anos, a Aideen Gilmore pelo trabalho como consultora de confiança da equipe do IOA, e a Catherine Casey, Jodi Chan, Marion Deudon, Nathalie Fooks, Tonika Jackson, Albertina Meana, Sylvester McIntosh, Ariel Shaker-Brown, Caitlyn Stone, Trisha Viecco Carrillo e Tom Zanol por seu apoio financeiro, de captação de recursos e operacional.

Por fim, estendemos nossa sincera gratidão e agradecimentos à Comissão Europeia, ao UNICEF, ao Foreign Commonwealth & Development Office (FCDO) do Reino Unido e ao Departamento de Estado dos Estados Unidos, cujo apoio financeiro viabilizou a iniciativa.

## Mensagem da Diretora Executiva

Nossa nova edição do Inquérito do Orçamento Aberto, a maior edição até hoje, parte de uma premissa fundamental. Os orçamentos refletem as prioridades de um país, pois seus números dizem muito sobre as opções que priorizamos e quem e o que valorizamos na sociedade. É importante os governos abrirem o processo do orçamento público, com oportunidades expressivas para as pessoas se engajarem nas decisões sobre como o dinheiro público será arrecadado e gasto.

Assistimos a desafios sem precedentes em todo o mundo. Quase metade da humanidade vive em países que gastam mais com o pagamento da dívida do que com saúde ou educação. Milhões de pessoas correm o risco de serem empurradas para a pobreza devido às mudanças climáticas. Apesar desses grandes desafios econômicos, há cada vez menos espaço para que as pessoas tenham voz no governo. Quase um terço da população mundial vive atualmente em países com espaço cívico fechado, de acordo com o Monitor da CIVICUS, e o direito à liberdade de expressão, em particular, sofre ataques.

Neste período de turbulência, os governos podem restaurar a confiança do público em sua capacidade de cumprir o prometido, abrindo o processo orçamentário para um engajamento efetivo. Engajar o público é uma proposta vencedora. Conforme se observa nas páginas deste relatório, apesar do progresso lento nas médias globais do inquérito sobre transparência orçamentária e participação pública, há vários exemplos de países que estão se beneficiando de práticas orçamentárias mais transparentes e inclusivas. Na Tanzânia, vimos

como uma mudança na administração gerou maior disposição para deixar o processo orçamentário mais transparente, inclusive por meio de um novo portal do orçamento fácil de usar. A República Dominicana vem dando passos em cada rodada consecutiva do inquérito – e seus esforços para expandir as deliberações públicas sobre projetos de investimento ajudam a criar um senso compartilhado de adesão à agenda de desenvolvimento de uma das economias de crescimento mais rápido da América Latina. Esses pontos positivos ressaltam como uma agenda de orçamento aberto é, de fato, possível em qualquer lugar, desde que haja vontade política e liderança para conduzir a reforma.

Nesta nova rodada, o fechamento do espaço cívico e o aumento dos conflitos tiveram impactos negativos visíveis sobre práticas orçamentárias em muitos países. Nossos parceiros locais que encabeçam o inquérito enfrentam com frequência grandes desafios para realizar essa importante avaliação. Alguns correm até o risco de represálias pelo trabalho que fazem. Alguns têm a difícil tarefa de trabalhar com governos que estão simplesmente tentando “fazer tabela” para melhorar sua pontuação, sem realmente se envolver em um processo orçamentário mais aberto e democrático. Outros lutam para realizar essa pesquisa em meio a instabilidade política e conflitos. O Inquérito não seria possível sem o compromisso e o profissionalismo de nossos parceiros. É por isso que, durante este período difícil, nos solidarizamos com nossos parceiros na Palestina, no Sudão, na Ucrânia e em outros lugares, cujas vidas e condições econômicas estão em risco.



“

**Um processo orçamentário aberto é vital para apoiar a capacidade de governos democráticos entregarem ganhos tangíveis à sua população.”**

Em meio a esses desafios, precisamos proteger o espaço que ainda nos resta para envolver o público seriamente em decisões sobre como os governos arrecadam e gastam os recursos públicos. Um processo orçamentário aberto é vital para apoiar a capacidade de governos democráticos entregarem ganhos tangíveis à sua população. De fato, descobrimos que, em média, os países com uma pontuação de 61 ou mais no Inquérito do Orçamento Aberto (considerada transparência orçamentária suficiente para permitir um engajamento público significativo) exibem níveis mais baixos de desigualdade e maiores de democracia. Embora o inquérito tenha um alcance limitado em termos do que consegue medir concretamente no processo orçamentário de um país, essa conclusão destaca como as práticas orçamentárias nacionais com responsabilização podem, de fato, ser associadas a outros resultados positivos.

Devemos redobrar nossos esforços para apoiar os defensores de reformas na sociedade civil e no governo e seguir mostrando a relevância da responsabilização fiscal sobre as grandes questões com as quais as pessoas se preocupam – desde compreender as decisões sobre a dívida do seu país até garantir que os orçamentos sejam gastos em programas sociais. Devemos apoiar os governos que estão iniciando sua jornada para promover a responsabilização fiscal, aproveitar janelas de oportunidade para as reformas e consolidar os ganhos onde for possível sustentar o progresso. Também devemos apoiar os heróis da fiscalização, como as instituições nacionais de auditoria e os legisladores, para que possam fortalecer seu papel de responsabilizar os governos pela forma como gastam o dinheiro público. Acima de tudo, devemos seguir defendendo processos orçamentários cujo grau de abertura não dependa apenas de uma pontuação, mas que realmente permitam que o cidadão comum acesse informações relevantes, e que gerem e alavanquem evidências para garantir que o dinheiro público seja arrecadado e gasto com mais justiça. A transparência não basta para reduzir as desigualdades e aumentar o bem-estar de comunidades em todo o mundo, mas é condição necessária e deve avançar em espaços cívicos abertos, com a participação ativa da sociedade civil e de setores tradicionalmente excluídos.

O processo de pesquisa do Inquérito do Orçamento Aberto incorpora o espírito e os valores da nossa rede mundial de defensores do orçamento aberto. É um grande empreendimento coletivo realizado por pesquisadores e defensores locais, revisores pares e revisores governamentais em 125 países, que abrigam 7,5 bilhões de pessoas (95% da população mundial). Essa avaliação mede a abertura e o potencial de responsabilização de orçamentos que totalizaram mais de US\$ 33,5 trilhões em gastos no ano fiscal de 2022. Juntos, preenchemos 30.000 indicadores em todos os países pesquisados, avaliando 672 documentos orçamentários disponíveis publicamente e 299 mecanismos de participação. Por meio de nossa análise coletiva, conseguimos expor grandes tendências, alertar sobre preocupações emergentes e destacar pontos positivos que são exemplos a serem seguidos por outros. Agradeço a nossos parceiros por seu apoio e compromisso permanentes nesse esforço colaborativo de pesquisa e incidência. Aguardo com grande expectativa nossa colaboração futura ao compartilharmos esses resultados e seu significado para nossos esforços de engajamento nos próximos meses.



Ana Patricia Muñoz  
Diretora Executiva  
Maio de 2024

# Introdução



A Samkelsiwe Patience Phewa é uma mobilizadora comunitária e líder na África do Sul. Ela passou os últimos 15 anos a apoiar o envolvimento da comunidade, a defender a melhoria para as áreas urbanas periféricas e informais e a construir a colaboração governamental, particularmente através da Campanha Asivikelane.



Um orçamento é escrito na linguagem do dinheiro, mas não se trata fundamentalmente de dinheiro – trata-se de valores.<sup>2</sup> O orçamento de um governo revela, portanto, os valores desse governo – os desafios econômicos e sociais que procura enfrentar e os recursos que aloca para atingir seus objetivos.<sup>3</sup>

A pandemia, a dívida global, a inflação, as guerras e as alterações climáticas – entre outros choques e tensões – provocaram graves retrocessos para muitos. A desigualdade estrutural aumenta. Atualmente, quase metade do mundo vive em países que gastam mais com o pagamento da dívida do que com a saúde ou a educação.<sup>4</sup> As temperaturas globais são as mais altas já registradas e o Banco Mundial estima que 68 a 135 milhões de pessoas poderão cair na pobreza até 2030 devido às alterações climáticas.<sup>5</sup> Estes são apenas alguns dos desafios que obrigam os governos a fazerem escolhas difíceis com recursos limitados – e valores explícitos.

Muitos governos não envolvem o público nas seríssimas decisões sobre como arrecadar e gastar os escassos recursos públicos. Essa é uma oportunidade perdida.

O processo orçamentário oferece inúmeras oportunidades para os governos compartilharem informações sobre como estão usando os recursos públicos e por quê. O processo também pode dar ao cidadão comum a chance de mostrar ao governo evidências vindas da comunidade e contribuições locais para as decisões refletirem as necessidades e prioridades do público. Envolver o público é uma proposta vencedora, que pode ajudar a restaurar a confiança da população na capacidade do governo de gerar ganhos econômicos e melhorar a vida das pessoas. Essa confiança é extremamente necessária em um momento quando o apoio à democracia está no nível mais baixo de todos os tempos e as pessoas estão pedindo mais voz na política e na elaboração de políticas públicas. A participação pública robusta

permite que governos entreguem bens e serviços públicos de forma mais eficaz e reduzam a corrupção. Temos visto o poder das comunidades e do governo trabalhando juntos. Por exemplo, na África do Sul, o auditor geral colabora diretamente grupos de moradores e comunidades em uma campanha chamada Asivikelane, que coleta dados confiáveis de quase 600 assentamentos informais para determinar se o governo está gastando o que prometeu em serviços de água e saneamento.<sup>6</sup>

Um processo orçamentário nacional mais aberto pode estimular mais prestação de contas e abrir as portas para um relacionamento mais legítimo entre o governo em todos os níveis e os cidadãos comuns. Nestas páginas, avaliaremos as práticas orçamentárias nacionais em 125 países – o maior número de países já incluídos no Inquérito do Orçamento Aberto – analisando a transparência dos processos orçamentários, as funções e responsabilidades dos parlamentos e auditores e as oportunidades para uma participação pública relevante. Os países são retratados individualmente para destacar as tendências mais amplas nos dados do inquérito e para enfatizar como o orçamento nacional é um livro de promessas e um contrato social, muito mais que um documento técnico. Damos atenção especial à rede de parceiros na sociedade civil da International Budget Partnership (IBP ou Parceria Internacional sobre Orçamentos, autora deste Relatório) e seu trabalho incansável para alavancar o poder dos orçamentos para melhorar vidas e condições econômicas. Ao publicarmos a 9ª edição do Inquérito do Orçamento Aberto desde 2006, vamos focar o progresso que governos, parlamentos, auditores, sociedade civil, comunidades, indivíduos e outros atores realizaram juntos para tornar os orçamentos mais abertos e responsáveis, e para identificar as medidas necessárias para costurar os valores de equidade e inclusão no tecido de todas as decisões orçamentárias.



**Para mim, o orçamento tornou-se mais que um documento técnico que orienta os ministérios, departamentos e agências sobre as suas prioridades de despesa, mas também um livro de promessas. Deixou de ser apenas um documento oficial”**

- Jeanette Calder, Jamaica Accountability Meter Portal<sup>1</sup>

# Resultados do inquérito



*Um funcionário do governo dirige-se aos membros do Sindicato dos Pescadores Tradicionais da Indonésia (KNTI) durante uma inspeção à comunidade de pescadores/as de Medan, na Indonésia.*

O Inquérito do Orçamento Aberto (IOA) é a mais antiga e a única métrica independente do mundo sobre transparência orçamentária, participação pública, e fiscalização ao nível de governos centrais. A transparência ajuda o público a entender as prioridades orçamentárias do governo; os mecanismos de participação permitem que eles contribuam para essas prioridades; e a fiscalização formal do orçamento pelo legislativo orienta e examina as opções orçamentárias, enquanto as instituições de auditoria avaliam a legalidade, a eficiência, e a eficácia dos gastos públicos.

<b>Figura 1. Inquérito do Orçamento Aberto 2023: pontuações médias globais</b>	Transparência	<b>45</b>
	Participação pública	<b>15</b>
	Fiscalização legislativa	<b>45</b>
	Auditoria fiscal	<b>62</b>

O inquérito avalia a transparência ao analisar o acesso do público a oito documentos orçamentários fundamentais, que devem estar amplamente disponíveis durante o ciclo orçamentário, e a abrangência das informações contidas nesses documentos. Nesse quesito, os países fizeram progressos notáveis. Desde 2008, as pontuações globais de transparência aumentaram em mais de 20% e, nesta última rodada, houve um aumento de um ponto na pontuação média de transparência para os mesmos 120 países avaliados no IOA 2021 e no IOA 2023 <sup>8</sup>. No entanto, o IOA 2023 constatou que a pontuação média global de transparência é de apenas 45 em 100, o que está longe de uma pontuação de 61 – a referência para indicar que níveis suficientes de informações orçamentárias estão disponíveis ao público e podem subsidiar um debate público informado sobre o orçamento. Também observamos que os países ainda divulgam os documentos orçamentários muito melhor no início do ciclo orçamentário, e são muito menos propensos a produzir documentos sobre como os orçamentos são executados. Quase um terço dos países não publica relatórios anuais ou ao longo do ano sobre a execução do orçamento, e menos da metade publica revisões semestrais. Isso é extremamente importante pois os serviços públicos somente são implementados quando os fundos são gastos. O público precisa de informações no estágio de execução orçamentária para avaliar se seu governo está gastando conforme prometido em áreas essenciais, como programas sociais.

Em termos da participação do público, o inquérito avalia as oportunidades formais para o público interagir com o executivo, o poder legislativo e as autoridades nacionais de auditoria, também conhecidas como “instituição suprema de auditoria” (ISA), nas quatro fases do ciclo orçamentário. Essa dimensão da prestação de contas orçamentária continua a ser a mais fraca, com uma pontuação global



*Jornalistas económicos dos principais meios de comunicação do Nepal participam de uma formação relacionada a responsabilização e prestação de contas em auditoria organizada pelo Freedom Forum e pelo gabinete do Auditor Geral, Katmandu, julho de 2020. Foto do Freedom Forum.*

“

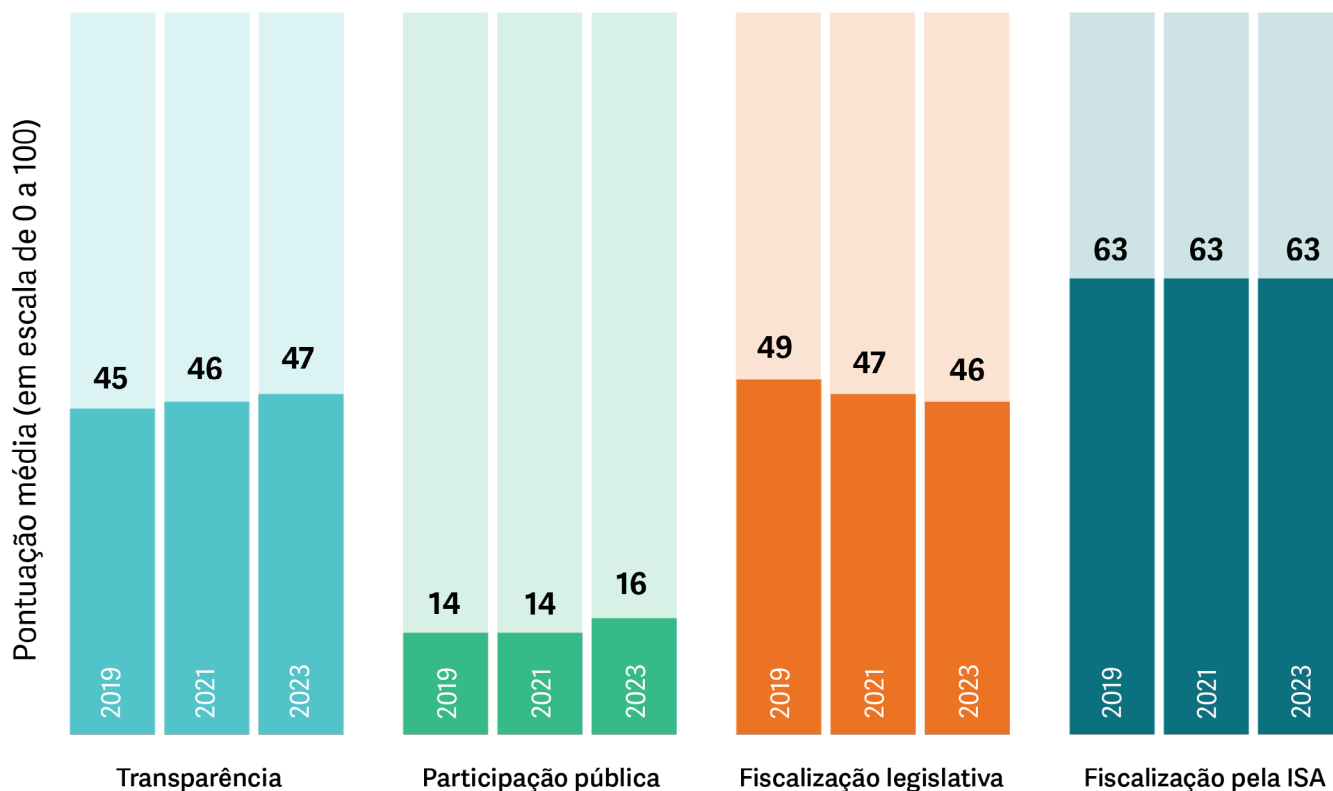
**Precisamos conscientizar as pessoas de que os programas e as dotações orçamentárias não são um presente do governo... você tem o direito de perguntar sobre dotações e despesas.”**

- Pratigya Neupane, National Association of Rural Municipalities of Nepal (NARMIN) <sup>2</sup>

média de 15 em 100. Entre os países incluídos tanto no IOA 2021 quanto no IOA 2023, a pontuação da participação pública aumentou dois pontos desde a última rodada. Embora a maioria dos países (83%) tenha pelo menos um mecanismo de participação, é muito menos provável encontrar mecanismos de participação na fase nacional de execução do ciclo orçamentário. Os ministérios operacionais também são muito menos propensos a contarem com mecanismos de participação relacionados ao orçamento, em comparação com os ministérios das finanças, os parlamentos e os órgãos de auditoria.

Quanto à fiscalização, o inquérito avalia o papel e a eficácia do legislativo e da ISA. A pontuação média da fiscalização por auditoria é 62 de um total de 100. Esse eixo se manteve relativamente estável nas últimas rodadas da pesquisa, embora a análise do que se segue às conclusões da auditoria pelo executivo e pelo legislativo ainda mereça um reforço. É preocupante que a fiscalização legislativa tenha diminuído constantemente nas duas últimas rodadas da pesquisa, caindo três pontos em relação ao nível anterior à pandemia da COVID-19. Durante esse período, muitos executivos ignoraram os parlamentos alegando terem competência para atuar em situações emergenciais, e ainda não vimos a retomada da fiscalização legislativa. A pontuação média global da fiscalização legislativa é de 45, na escala de 100.

**Figura 2. Mudanças na pontuação média global em transparência, participação pública, fiscalização legislativa e fiscalização pela ISA, do IOA 2019 ao IOA 2023**



Observação: Compara os 117 países avaliados no IOA 2019, IOA 2021, e IOA 2023.

# Transparência: um conto de duas trajetórias

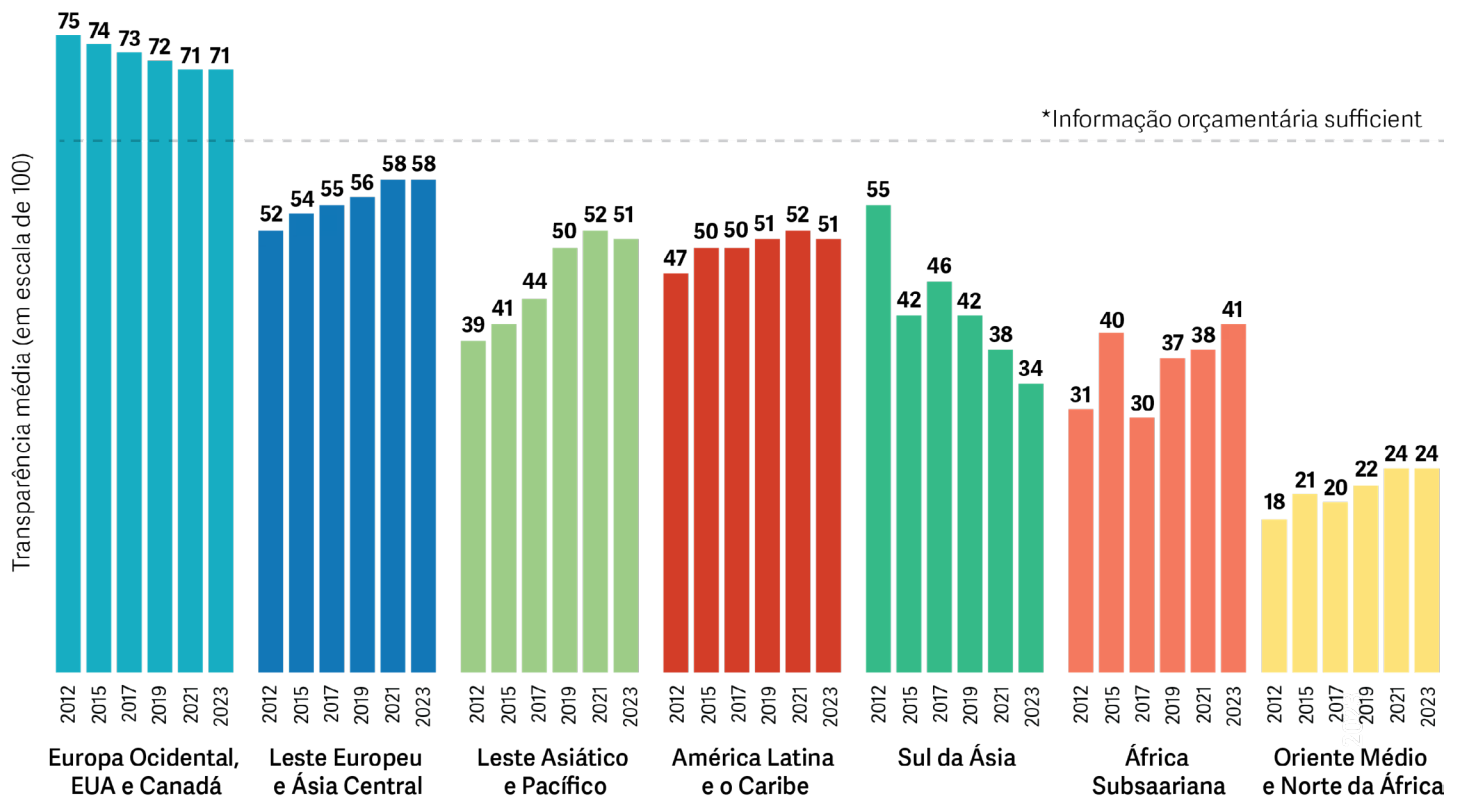
A pontuação média global da transparência orçamentária no IOA 2023 para os 125 países é 45, em uma escala de 100. Ou seja, os governos da maioria dos países não fornecem informações adequadas ao público sobre o orçamento. A média global deste inquérito registrou um leve aumento de um ponto na transparência orçamentária entre os 120 países avaliados nas duas últimas rodadas, mas por trás desse aumento há um conto de duas trajetórias. Quando analisamos as pontuações regionais médias, fica claro que algumas regiões estão se saindo melhor do que outras. Conforme vemos na Figura 3, entre os países comparáveis desde 2012, o Leste Asiático/Pacífico e a África Subsaariana tiveram os aumentos mais pronunciados ao longo do tempo. O progresso desses países, juntamente com o da Europa Oriental/

Ásia Central e da América Latina/Caribe, contrasta com uma queda significativa ao longo do tempo no Sul da Ásia, estagnação na Europa Ocidental, EUA e Canadá e baixo desempenho contínuo no Oriente Médio/Norte da África (apesar da melhora ao longo do tempo).

Embora a queda acentuada do Sul da Ásia no IOA 2023 tenha sido precipitada pela tomada do Afeganistão pelo Talibã, toda a região registra uma trajetória de queda constante desde 2017. A publicação de documentos orçamentários na região foi instável. Por exemplo, o Paquistão, que havia feito um progresso notável na rodada anterior da pesquisa, recuou para suas pontuações de transparência de 2019. Ao mesmo tempo, os ganhos em outros países da região no IOA 2023 indicam apenas a recuperação do terreno perdido nas rodadas anteriores da pesquisa. No sul da Ásia, a erosão das normas democráticas afetou a transparência orçamentária.<sup>9</sup>

No Oriente Médio e Norte da África, apenas a Jordânia está próxima de um nível adequado de transparência orçamentária (uma pontuação de transparência de 61 ou mais). Como no caso do

Figura 3. Tendências regionais em transparência, 2012-2023



Observação: Compara os 100 países avaliados desde o IOA 2012.

Sul da Ásia, houve volatilidade na publicação de documentos orçamentários em rodadas consecutivas do IOA. Durante o período do inquérito, por exemplo, a dissolução do parlamento da Tunísia fez com que o país deixasse de publicar seu documento de política orçamentária mais importante – a proposta orçamentária – porque não havia legisladores para aprovar e revisar o orçamento. Enquanto isso, muitos países da região continuam a operar com nível muito baixo de transparência orçamentária.<sup>10</sup> Do lado positivo, regiões como o Leste Asiático e o Pacífico tiveram ganhos notáveis ao longo do tempo, e a África Subsaariana, a Europa Oriental e Ásia Central, em particular, se destacam no IOA 2023.<sup>10</sup>

Do lado positivo, regiões como o Leste Asiático e o Pacífico tiveram ganhos notáveis ao longo do tempo, e a África Subsaariana, a Europa Oriental e Ásia Central, em particular, se destacam no IOA 2023.

Na África Subsaariana, Benin, Camarões, Madagascar, Namíbia, Serra Leoa, Somália, Tanzânia e Zâmbia aumentaram sua pontuação de transparência em pelo menos 10 pontos desde a rodada anterior da pesquisa. Com exceção de uma queda em 2017, a região registra um progresso contínuo desde 2008, estimulado por avanços na publicação oportuna e maior abrangência dos oito principais documentos orçamentários que, de acordo com as normas internacionais, devem ser divulgados ao longo do ciclo orçamentário. Com 41 países, essa região tem quase o dobro do tamanho de qualquer outra no inquérito e abrange uma diversidade de países que estão entre os que obtiveram as pontuações mais altas e também as mais baixas do mundo. Muitos ganhos recentes, como os destacados acima, ocorreram em países que começaram com uma base reduzida de transparência orçamentária.

No Leste Europeu e na Ásia Central, 13 países agora oferecem níveis suficientes de transparência orçamentária – mais países do que em qualquer outra região. Na última década, os países da região fizeram melhorias por uma série de motivos. Por exemplo, em alguns países houve um forte apoio público para maior transparência, enquanto outros melhoraram suas estruturas de transparência como parte do processo de adesão à União Europeia (UE) ou como pré-condição para apoio orçamentário.<sup>11</sup>

## Exemplo de país: Tanzânia – Os frutos da abertura do espaço cívico

Os ganhos na Tanzânia, que registrou um aumento de 20 pontos em sua pontuação de transparência, foram propiciados por um novo governo e uma vontade política inovadora de abrir o espaço cívico e colaborar com a sociedade civil.

Em 2021, a Tanzânia elegeu sua primeira mulher como presidente, Samia Suluhu Hassan. Uma vez no cargo, a Presidente Hassan começou a diminuir as restrições anteriores à liberdade de imprensa e a abrir o espaço cívico. Seu governo também começou a adotar medidas para aumentar a transparência orçamentária, como parte de um amplo esforço de reforma e para ajudar a atrair investimentos estrangeiros diretos. De acordo com a Organização Mundial do Comércio, medidas que tornam as políticas e instituições mais transparentes podem atrair aumentos significativos no investimento estrangeiro, pois um investidor informado compreende melhor os riscos que corre.<sup>12</sup>



Anna Marwa, Oficial de Empoderamento de Gênero na PELUM Tanzânia, ensinando as mulheres agricultoras a cultivar de forma sustentável as suas terras e a defender a participação em questões relacionadas ao direito à terra. Aldeia de Mangara, região de Kilimanjaro. Fotografia de Micheal Goima para International Budget Partnership.

Essas políticas romperam com as do regime anterior, que em 2015 se retirara da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership), uma iniciativa de vários países para tornar os governos mais abertos, responsabilizáveis e receptivos ao público. Com a nova liderança, o Ministério das Finanças, o UNICEF e o parceiro local da IBP, HakiElimu, formalizaram uma parceria para juntos identificarem as informações orçamentárias desaparecidas e desenvolver um roteiro para a reforma, com maior consistência na publicação de documentos orçamentários e maior abrangência das informações orçamentárias contidas nesses documentos.

Trazer a sociedade civil para a mesa de negociações significa trazer diferentes conhecimentos, a credibilidade do público e, portanto, melhores soluções. Por exemplo, o governo do arquipélago de Zanzibar queria publicar um orçamento cidadão para deixar as informações orçamentárias complexas mais acessíveis e compreensíveis para o público. O UNICEF e a HakiElimu trabalharam em conjunto com o Gabinete Presidencial de Finanças e Planejamento (POFP) de Zanzibar para preparar o orçamento cidadão, lançado em maio de 2023. É apenas um exemplo de como a sociedade civil pode superar lacunas entre o governo e o público.

A Tanzânia também aumentou a transparência ao atualizar o site do orçamento, ressaltando a importância de investir em processos robustos para alavancar e manter soluções tecnológicas. Muitas vezes, falhas técnicas ou até mesmo a invasão de sites oficiais podem prejudicar a acessibilidade das informações orçamentárias. Na última rodada do inquérito, pelo menos oito países sofreram interrupções nos sites orçamentários, hacks externos, bloqueios causados por crises políticas e inconsistências decorrentes da reestruturação dos sites.

Na Tanzânia, durante a rodada anterior do inquérito, o acesso ao antigo site do Ministério das Finanças às vezes ficava quase impossível. O novo site, por outro lado, é mais amigável e acessível. Quando surgiam desafios durante o último inquérito, o ministério trabalhou para resolvê-los em estreita colaboração com o órgão de comunicação do governo responsável pela gestão do site. Prepararam um roteiro para a publicação de informações orçamentárias de uma forma orientada para o usuário e as partes interessadas, e continuam monitorando e mantendo o site.

## Exemplo de país: Moldávia — combate à desinformação

O governo da Moldávia administrou várias crises concomitantes: a invasão russa da vizinha Ucrânia e as consequentes crises de refugiados e de energia, todas elas resultando em problemas sociais com impacto orçamentário.

Desde os primeiros meses da guerra na Ucrânia, enquanto a Moldávia mobilizava recursos internos para lidar com os efeitos colaterais, o Ministério das Finanças fez grandes esforços para melhorar a divulgação e o uso de informações orçamentárias sobre o enfrentamento das crises. Publicou resumos claros, produziu vídeos e conversou diariamente com a imprensa, mostrando reconhecer que a comunicação das decisões orçamentárias pode ser tão importante quanto o próprio processo orçamentário.

Ficaram três lições importantes desse período:

1. A comunicação eficaz é fundamental. O Ministério das Finanças desempenha um papel importante não apenas ao conduzir as finanças públicas, mas também ao compartilhar as informações orçamentárias, inclusive a lógica por trás das decisões. O ministério precisa assumir a responsabilidade principal pela comunicação e também pode ser parceiro da sociedade civil na divulgação de informações orçamentárias.

2. A diversidade de experiências na liderança traz melhores resultados. Tanto o Ministro das Finanças quanto o Ministro da Proteção Social da Moldávia no período da pesquisa tinham experiência empresarial e na sociedade civil. Essa variedade de experiências lhes permitiu entender as necessidades e prioridades de muitos atores de fora do governo. O Ministro das Finanças, Dumitru Budianschi, havia trabalhado anteriormente como pesquisador do Inquérito do Orçamento Aberto junto ao Expert-Grup, um think tank local. Somando os antecedentes dos dois ministros, puderam encontrar os canais para comunicar seus esforços a diversos interessados. Eles também puderam fazer um orçamento com mais credibilidade, com base em hipóteses mais precisas sobre como tantos fatores externos podiam afetar o orçamento e a capacidade de gastar nos limites planejados. Quanto mais realistas as hipóteses subjacentes às políticas, menor o risco de grandes desvios orçamentários.

3. A institucionalização das reformas garante sua continuidade. Antes de a Moldávia ser avaliada pela primeira vez pelo Inquérito do Orçamento Aberto em 2017, o governo fez uma autoavaliação usando a metodologia dos inquéritos de 2012 e 2015 e, desde então, tem feito melhorias periódicas na transparência orçamentária. O salto na pontuação da Moldávia de 65 para 81 durante essa rodada da pesquisa pode ser atribuído à comunicação eficaz com o público e a sociedade civil durante um período de guerra. No entanto, a menos que essas reformas sejam institucionalizadas, por exemplo, por meio de marcos legais e diretrizes administrativas, é improvável que se mantenham nos próximos anos.

## Quedas preocupantes na disponibilidade ao público dos principais documentos orçamentários

Analisando mais a fundo os dados do inquérito sobre a transparência, esta rodada do inquérito revela uma queda líquida preocupante na disponibilidade pública de Orçamentos Cidadãos em escala global. Os Orçamentos Cidadãos há anos já são os mais voláteis dos oito principais documentos orçamentários, mas, pela primeira vez, no conjunto dos países, os ganhos

não foram maiores que as quedas. Essa redução generalizada representa oportunidades perdidas para os governos lançarem mão de uma ferramenta vital para deixar os orçamentos mais acessíveis ao cidadão comum. O Orçamento Cidadão é acessível a leitores e usuários sem conhecimento sobre orçamentos e sem experiência técnica no campo. Para a maioria das pessoas, esse documento orçamentário é provavelmente o mais importante, por lhes dar acesso ao orçamento em linguagem e formatos que possam entender e apreciar.<sup>13</sup>

Em alguns casos, o Orçamento Cidadão não foi publicado devido a situações de crise, como no Afeganistão e na Ucrânia. Em outros casos, principalmente na Macedônia do Norte, no Paquistão e no Senegal, os governos deixaram de produzir documentos que atendessem aos critérios de um Orçamento Cidadão. Entretanto, a maioria das falhas foi causada pela publicação tardia dos Orçamentos Cidadãos. Isso significa que os países produziram Orçamentos Cidadãos, mas não os publicaram em tempo hábil para o público poder usá-los, colaborando com as deliberações orçamentárias.

**Figura 4. Redução dos Orçamentos Cidadão e dos Relatórios Periódicos Ao Longo do Ano**

Documento	2015	2017	2019	2021	2023
<b>Declaração Pré-Orçamento</b>	+8	-9	+6	+5	+1
<b>Proposta Orçamentária do Executivo</b>	+6	-5	+9	-2	-2
<b>Orçamento Aprovado</b>	+3	-7	+2	+3	0
<b>Orçamento Cidadão</b>	+28	0	+11	+12	-10
<b>Relatórios Periódicos ao Longo do Ano</b>	+3	-9	+5	+3	-9
<b>Revisão Semestral</b>	+6	-4	+3	+8	+5
<b>Relatório de Fim de Ano</b>	-1	-4	+11	-5	+2
<b>Relatório da Auditoria</b>	-2	+2	-1	-4	+1

Observação: Mudanças na publicação de documentos orçamentários para 100 países avaliados desde o IOA 2012.

+1 significa um aumento líquido na disponibilidade de 1 documento orçamentário importante.





Membros da Mesa com o Vice-Presidente da Assembleia da República da Macedônia do Norte, Goran Misovski. Crédito: Assembleia da República da Macedônia do Norte

**Pela primeira vez desde 2017, o IOA 2023 descobriu que menos governos estão disponibilizando ao público seus relatórios intra- anuais sobre a execução orçamentária ao longo do ano.**

**Pela primeira vez desde 2017, o IOA 2023 descobriu que menos governos estão disponibilizando ao público seus relatórios intra- anuais sobre a execução orçamentária ao longo do ano.** Os relatórios periódicos que

forneem fotografias da implementação do orçamento durante o ano fiscal são essenciais para a transparência orçamentária. Esses relatórios exigem que o governo desenvolva sistemas e equipes especializadas necessários para monitorar a credibilidade do orçamento e para determinar se o governo realmente gasta o que prometeu gastar em seu orçamento.<sup>14</sup> Quando as despesas reais se desviam do orçamento aprovado, nós as descrevemos como subutilizadas (se as despesas forem menores do que o que foi alocado) ou superutilizadas (se as despesas forem maiores do que a alocação).

Quando os governos gastam menos do que o orçamento aprovado, o que é mais comum em países de baixa renda, é a prestação de serviços essenciais que geralmente é comprometida e, por sua vez, o progresso no combate à pobreza e à desigualdade também fica prejudicado.<sup>15</sup> Em muitos países, os governos gastam menos em programas sociais, com impactos sobre as comunidades mais carentes de serviços sociais de qualidade, como saúde e educação.

No Afeganistão e na Ucrânia, a queda na publicação dos relatórios anuais pode ser atribuída à tomada do controle pelo Talibã e à invasão russa. Nos demais países, os relatórios anuais foram produzidos, mas foram publicados tarde demais para permitir que o público contribuísse com as decisões orçamentárias. Por exemplo, se publicados em tempo hábil, os Relatórios ao Longo do Ano podem subsidiar as informações na Revisão Semestral para ajudar a determinar se a estratégia inicial no orçamento precisa de algum ajuste ou aperfeiçoamento. As mudanças podem ser necessárias se, por exemplo, o governo estiver gastando demais ou de menos, ou se os objetivos estratégicos do governo para o ano fiscal se desviarem do curso. As organizações da sociedade civil precisam dessas informações ao longo do ano para entender tanto as tendências dos dados quanto as justificativas do governo sobre onde e por que os desvios estão ocorrendo.

## **Novas publicações e os avanços a serem alcançados**

Embora a disponibilidade pública dos Relatórios ao Longo do Ano sobre execução orçamentária tenha diminuído no IOA 2023, outro documento importante de execução orçamentária, a Revisão Semestral, registrou ganhos no mundo.

A Revisão Semestral é uma análise dos efeitos do orçamento fornecida aproximadamente na metade do ano fiscal. Enquanto os Relatórios ao Longo do Ano são relativamente breves, listando – mas sem realmente avaliar – os principais componentes do orçamento, a Revisão Semestral é a oportunidade para uma avaliação abrangente, comparando o

desempenho fiscal do governo com a estratégia traçada no Orçamento Promulgado. Ela pode indicar a adequação da alocação de recursos entre ministérios, para um determinado setor, ou o total geral de dispêndios. Essas informações são especialmente importantes para os serviços públicos, pela publicação em um momento do ciclo orçamentário quando as mudanças para o resto do ano fiscal estão sendo feitas e justificadas.<sup>16</sup> Em 2020, por exemplo, as mudanças nos orçamentos por causa da pandemia de COVID-19 foram frequentemente orientadas e refletidas em Revisões Semestrais.

A Revisão Semestral normalmente é o documento orçamentário menos publicado entre os oito reconhecidos internacionalmente como necessários ao longo do ciclo orçamentário, e o IOA 2023 não registra exceção (ver Figura 4). No entanto, a disponibilidade pública das Revisões Semestrais continuou a aumentar.

**Figura 5. A Revisão Semestral é o documento orçamentário menos publicado ...**

		Percentual de documentos periódicos publicados
<b>Formulação e Aprovação</b>	<b>Declaração Pré-Orçamento</b>	54%
	<b>Proposta de Orçamento do Executivo</b>	81%
	<b>Orçamento Cidadão</b>	90%
	<b>Orçamento Promulgado</b>	63%
<b>Execução</b>	<b>Relatórios ao Longo do Ano</b>	68%
	<b>Revisão Semestral</b>	43%
	<b>Relatório de Fim de Ano</b>	73%
<b>Auditoria</b>	<b>Relatório de Auditoria</b>	65%

Observação: Porcentagem de países do IOA 2023 que publicaram documentos orçamentários em tempo hábil.

### ... mas os países estão progredindo:

<b>Declaração Pré-Orçamento</b>	+15
<b>Proposta de Orçamento do Executivo</b>	+8
<b>Orçamento Cidadão</b>	+5
<b>Orçamento Promulgado</b>	+18
<b>Relatórios ao Longo do Ano</b>	0
<b>Revisão Semestral</b>	+20
<b>Relatório de Fim de Ano</b>	+9
<b>Relatório de Auditoria</b>	-2

Observação: Variação na publicação de documentos orçamentários para 115 países avaliados desde o IOA 2017. +1 significa um aumento líquido na disponibilidade de 1 documento orçamentário importante.

## Exemplo de país: Mongólia – o passo dado na publicação de novos documentos

O Ministério das Finanças da Mongólia publicou pela primeira vez uma Revisão Semestral em 2021, depois do período coberto pelo Inquérito do Orçamento Aberto anterior. Essa novidade foi registrada no IOA 2023 e foi um marco para o país, já que, nas rodadas anteriores da pesquisa, o documento era produzido apenas para uso interno ou nem era produzido.

Durante anos, o Open Society Forum – parceiro da IBP na Mongólia – defendeu a publicação da Revisão Semestral. O governo tomou a decisão de divulgar o documento publicamente como parte de seu compromisso de aumentar a transparência orçamentária, fornecer informações consolidadas para tomadores de decisão e pesquisadores e melhorar sua pontuação de transparência no IOA.

Três lições importantes podem ser extraídas dos avanços obtidos na Mongólia:

Primeiro, um compromisso com a transparência beneficia o público e outros órgãos de fiscalização e prestação de contas. Em outubro de 2022, o Open Society Forum apresentou os resultados do IOA 2021 durante a primeira consulta pública da Mongólia sobre a Proposta Orçamentária do Executivo para 2023.<sup>17</sup> A discussão foi organizada pelo presidente do comitê parlamentar de orçamento, que compartilhava o forte

## CAIXA 1. FORTALECER A CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A publicação periódica de documentos da execução orçamentária, como os Relatórios ao Longo do Ano, ajuda o público a acompanhar a credibilidade do orçamento, ou seja, se um governo está cumprindo suas metas de receita e despesa ao longo do ano fiscal.

### O trabalho da IBP sobre credibilidade orçamentária em vários países

mostrou que o problema de grandes desvios orçamentários persiste em muitos países, com medidas e normas globais que não abrangem orçamentos e justificativas setoriais. A credibilidade é um desafio maior ainda em países de baixa renda, condição que pode dificultar ou até mesmo impedir a realização das metas de desenvolvimento.

Para enfrentar esse desafio, a IBP e seus parceiros estão conduzindo uma pesquisa nacional aprofundada e trabalhos de incidência em quatro países com escritórios nacionais da IBP: Indonésia, Nigéria, Senegal e África do Sul. Nesses países, a IBP coordena pesquisas e análises sobre as causas e o impacto dos problemas de credibilidade orçamentária em programas selecionados de serviços públicos, especialmente serviços essenciais para as populações. Para citar um exemplo, no Senegal, a fragilidade da coordenação e das capacidades do governo limitavam a execução de fundos disponíveis para água e saneamento em assentamentos informais. Descobrimos que, entre 2018 e 2020, o Ministério de Água e Saneamento do Senegal gastou apenas 25% de seu orçamento inicial.

As organizações da sociedade civil podem usar essas análises para trabalhar com os governos a fim de superar gargalos que levam a essa subutilização de fundos nos principais serviços sociais de que as comunidades precisam, além de produzir suas próprias pesquisas. Usando [nosso kit de ferramentas](#), organizações da sociedade civil podem enfrentar os problemas de credibilidade orçamentária mais importantes para elas. O governo gastou o orçamento anual conforme planejado? O governo mudou as prioridades de financiamento durante o ano? Houve corte de verbas para serviços e programas importantes? Essas alterações nos gastos são revisadas pelo legislativo ou divulgadas ao público?



Astou Mbengue, membro do grupo orçamental FSH e responsável pela recolha de dados, leva um funcionário do governo local numa visita durante um exercício de auditoria social no Senegal.

desejo de melhorar a disponibilidade de informações orçamentárias. Os parlamentos podem ajudar a garantir que o orçamento atenda às necessidades do povo. A transparência orçamentária é uma ferramenta para os parlamentares levarem em conta contribuições das pessoas quando aprovam e alteram o orçamento do país, bem como para fiscalizarem sua execução.

Segundo, muitos governos em todo o mundo já produzem documentos orçamentários importantes – ou as informações que compõem esses documentos. O IOA 2023 encontrou 167 documentos em 74 países que são produzidos, mas não são disponibilizados oportunamente ao público por meio da Internet. A publicação de tais documentos é um objetivo facilmente atingido e mostraria o compromisso do governo com a transparência e com a conquista da confiança do povo. Se todos os governos

disponibilizassem esses documentos ao público – presumindo uma boa pontuação média pelo conteúdo de cada tipo de documento – a pontuação global de transparência orçamentária poderia aumentar em nove pontos, o maior aumento neste quesito desde o início do IOA.<sup>18</sup>

Terceiro, a promessa de publicar os principais documentos orçamentários pode, por si só, fortalecer a gestão pública financeira. O Ministério das Finanças da Mongólia, por exemplo, já havia sofrido atrasos na publicação de sua Revisão Semestral porque os dados semestrais de desempenho do PIB, nos quais a Revisão Semestral se baseia, são divulgados apenas em meados de agosto, próximo à época em que a Revisão Semestral deve ser publicada. O ministério agora está explorando estratégias para agilizar o processo e garantir a publicação antecipada de sua Revisão Semestral.

Em geral, os resultados do IOA sobre a disponibilidade de documentos destacam dois pontos principais. Primeiro, comparado com a publicação de documentos da formulação do orçamento, os documentos sobre sua execução ficam atrás. Como mostra a Figura 5, quatro de cada cinco países pesquisados publicam propostas orçamentárias e um número ainda maior de países publica os orçamentos aprovados, mas quase um terço dos países não publica relatórios anuais ou ao longo do ano sobre a execução do orçamento e menos da metade publica Revisões Semestrais. Sem essas informações sobre execução orçamentária, é difícil monitorar se o executivo realizou atividades não aprovadas e fora do orçamento, ou se houve indisciplina financeira no executivo e no legislativo – dois grandes riscos de credibilidade orçamentária durante a execução do orçamento.<sup>19</sup>

Em segundo lugar, os dados ilustram a importância de manter a publicação dos principais documentos orçamentários, especialmente aqueles que dão uma visão de como o orçamento foi executado. Por exemplo, monitorar o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável requer dados orçamentários de vários anos, em todos os estágios do ciclo orçamentário. A irregularidade na publicação de documentos orçamentários impede que o público examine se os gastos foram excessivos ou insuficientes em programas e serviços públicos ao longo do tempo. Ela também dificulta a identificação de divergências recorrentes entre as despesas sociais aprovadas nos orçamentos do governo e as despesas reais, o que, por sua vez, compromete os esforços para combater a pobreza e a desigualdade.

## Exemplo de país: Camboja – publicação sistemática de documentos orçamentários

O Inquérito do Orçamento Aberto é a fotografia de um momento, por isso é fundamental olhar além dos resultados de uma única pesquisa. Muitas vezes, as reformas mais importantes nos países não acontecem da noite para o dia, mas ao longo de anos de esforço de grupos da sociedade civil que trabalham ao lado de funcionários públicos comprometidos.

A pontuação por transparência no Camboja passou de

11 no IOA 2008, a primeira vez que foi avaliado, para 43 nesta rodada. Esse progresso pode ser atribuído a três fatores importantes para a reforma:

1. Atores da sociedade civil. Há mais de uma década, um parceiro da IBP, o Fórum de ONGs sobre o Camboja (NGO Forum), trabalha com membros e parceiros para defender maior transparência pública nos documentos orçamentários. Em 2022, o país deu um passo crucial ao divulgar publicamente o pré-projeto de lei completo do orçamento (Proposta Orçamentária do Executivo) depois de ter sido submetido ao parlamento. Desde então, o Camboja tem mantido essa prática e, no início de 2023, formalizou seu compromisso aprovando uma lei que exige que a proposta orçamentária seja publicada antes de ser apresentada ao parlamento. Atualmente, o Grupo de Trabalho sobre Orçamento, sediado no Fórum de ONGs sobre o Camboja (NGO Forum), trabalha com muitas organizações para reformar a regulamentação da Gestão Financeira Pública no país. Recentemente, publicou uma análise de orçamento para alguns setores sociais importantes, como Educação Infantil, Saúde e Proteção Social, Administração Subnacional, Agricultura, Mudança do Clima e Gestão de Recursos Naturais.

2. Dedicar tempo e recursos a orçamentos abertos. Após divulgar o inquérito anterior, o Ministério da Economia e Finanças, com apoio da União Europeia, encarregou uma equipe do ministério a usar os indicadores do IOA, baseados em padrões internacionais, para melhorar a abrangência dos documentos orçamentários. O trabalho da equipe levou a um aumento de 10 pontos na pontuação do Camboja nesta rodada. O Fórum de ONGs sobre o Camboja é membro observador do Grupo de Trabalho Técnico de Gestão Financeira Pública e faz contribuições frequentes a leis, políticas e planos neste campo.

3. Preparar o terreno para mudanças futuras. O Ministério da Economia e Finanças reuniu jornalistas, estudantes universitários e grupos da sociedade civil em um fórum anual sobre a lei do orçamento e recomendou que vários ministérios, inclusive os da Educação, da Gestão de Recursos Hídricos, da Indústria e de Assuntos Sociais, fizessem o mesmo. Mesmo limitado, pois ocorre após a aprovação do orçamento, é um passo importante para incentivar o público a colaborar com as decisões orçamentárias.

# Alavancando o poder do orçamento



Os membros da Hipunan Wanita Disabilitas Indonesia (HDWI) participaram em discussões sobre como lidar com os desafios enfrentados no acesso aos cuidados de saúde e na eliminação de barreiras para as mulheres com deficiência durante um workshop organizado pela International Budget Partnership.


O capítulo sobre transparência no IOA 2023 observa não apenas a publicação dos principais documentos orçamentários, mas também se esses documentos contêm as informações básicas necessárias para ajudar o cidadão comum e os principais agentes de fiscalização a responsabilizarem seus governos pela forma como arrecadam e gastam os recursos públicos. Por exemplo, quanto o governo está alocando para a saúde ou a educação, e se está realmente gastando conforme prometido? Qual é o montante da dívida em mãos de credores estrangeiros e se os níveis de endividamento são sustentáveis? Podemos ver quem suporta a carga do pagamento de cada imposto? Quais programas foram criados para beneficiar grupos específicos e combater a desigualdade? Quais são os impactos distributivos dos orçamentos?

Membros do público podem usar as informações publicadas para influenciar decisões orçamentárias e promover a equidade, inclusive com opiniões sobre endividamento, impostos e como os orçamentos afetam grupos específicos, além de escrutinar se os gastos correspondem às promessas em setores sociais críticos. Na seção a seguir, esboçamos resultados desta rodada em áreas-chave que afetam o cidadão comum.

## Dados para o desenvolvimento

Acompanhar o progresso para saber se o governo está gastando conforme prometido em setores essenciais, como saúde e educação, exige não apenas a publicação contínua de documentos orçamentários ao longo do tempo, mas também a desagregação dos dados. O Inquérito do Orçamento Aberto informa se os países produzem informações em formato legível por máquina (dados abertos) para cada um dos oito principais documentos orçamentários; se publicam arquivos consolidados de receitas e despesas; e se fornecem ferramentas para simplificar o acesso e a análise de dados, como infográficos. Dados plurianuais e legíveis por máquina que são classificados, por exemplo, por setor (ou para qual finalidade os fundos são destinados, como saúde, educação ou defesa) facilitam o rastreamento e a identificação de desvios orçamentários e seus impactos sobre o desempenho dos programas e serviços oficiais nesses setores.

O IOA 2023 constata que cerca de 60% dos países produzem pelo menos alguns dados consolidados em formatos legíveis por máquina (dados abertos) sobre despesas e receitas em seus sites de orçamento. Embora esse número tenha permanecido relativamente estático nas duas últimas rodadas da pesquisa, o IOA 2023 constata que os países mostram avanços, inclusive oferecendo ferramentas para simplificar o



*A activista de áreas urbanas periféricas informais Zukiswa Quezo (MamQ) defende incansavelmente o saneamento limpo e seguro no âmbito da campanha Asivikelane na África do Sul.*

Verkhovna Rada da Ucrânia. O edifício do Parlamento ucraniano na capital Kiev com inscrição em ucraniano - o Conselho Supremo da Ucrânia. [Alexandra Lande](#).



## CAIXA 2. PORTAIS DE ORÇAMENTO ABERTO

O IOA 2023 encontrou vários exemplos de portais de orçamento completos disponíveis com dados de vários anos e estágios do ciclo orçamentário:

A **Dirección de Presupuestos** (ou Dipres) do Chile [apresenta](#) dados em Excel legíveis por máquina sobre operações, saldos de ativos e passivos em diferentes níveis de governo, dados mensais e trimestrais sobre execução orçamentária e informações sobre a dívida pública que remontam a vários anos.

O **Budget Monitor** na Geórgia [exibe](#) prioridades orçamentárias gerais (como agricultura) e programas específicos dentro dessas prioridades por exemplo, segurança alimentar, proteção fitossanitária e segurança epizootica) por nível de execução orçamentária e gasto total.

O **Portal de Dados Abertos** da Itália [permite](#) que os usuários configurem detalhadamente os dados, incluindo gastos para várias rubricas, discriminados por ministério e por natureza dos gastos, como, por exemplo, se os fundos estão sendo usados para pagar salários e vencimentos.

O **Open Fiscal Data Portal** interativo da Coreia do Sul [inclui](#) uma série temporal de receitas, despesas, saldo fiscal e endividamento nos níveis de governo central, governo local e educação local. Os dados são altamente desagregados (por exemplo, por divisão, ministério e gastos obrigatórios ou discricionários).

O **Portal do Orçamento Aberto** da Ucrânia [oferece](#) um formato simples de tabelas e gráficos com exibições fáceis de entender. Os dados são classificados por programa, natureza da despesa (classificação econômica) e setor, incluindo vários níveis de detalhamento (por exemplo, Atividade Econômica -> Agricultura, Silvicultura e Caça, Piscicultura -> Piscicultura).

acesso e a análise de dados, como infográficos e visualizações. Desde o IOA 2019, 14 países fizeram isso. Além disso, o IOA coleta informações sobre portais de orçamento aberto, que dão ao público uma janela sobre como o orçamento está sendo executado e a oportunidade de acompanhar os gastos nas principais áreas sociais.

## Endividamento e impostos

Ao examinar os oito principais documentos orçamentários, o IOA avalia seis aspectos: receita, despesa, endividamento, risco fiscal, projeções macroeconômicas e dados sobre políticas e desempenho, ou se o governo apresenta informações sobre como o orçamento proposto está vinculado à sua agenda política e se estabelece metas de desempenho. Esses tópicos são abordados com maiores detalhes na Proposta Orçamentária do Executivo, o documento de política mais importante do país, e no Relatório de Fim de Ano, que apresenta a análise do governo sobre a execução do orçamento, comparada ao orçamento original e a qualquer orçamento suplementar adotado no decorrer do ano. O IOA 2023 constata que os países apresentam algum nível de detalhe sobre receitas e despesas, mas os documentos carecem de informações sobre dívidas efetivamente contraídas, informações sobre riscos fiscais, projeções macroeconômicas e dados sobre políticas e desempenho.

Quase metade da população mundial vive em países que gastam mais com o serviço da dívida do que com saúde ou educação.

A ausência de informações básicas sobre a execução da dívida e o risco fiscal é particularmente preocupante. A crise da dívida hoje no mundo vulnerabiliza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, já que quase metade da população mundial vive em países que gastam mais com o serviço da dívida do que com saúde ou educação.<sup>21</sup> Sem essas informações, o público não tem como entender ou contribuir para as decisões de seu governo sobre endividamento e empréstimos.

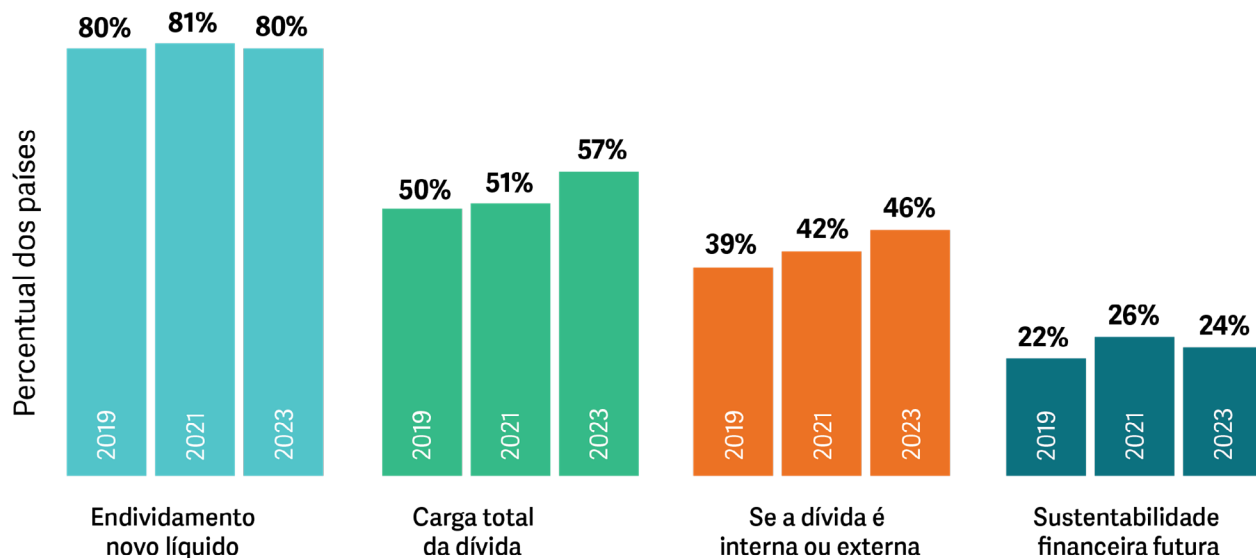
**Figura 6. Média de abrangência dos 6 tópicos principais na Proposta Orçamentária do Executivo e no Relatório de Fim de Ano**

Documento	Receita	Despesa	Endividamento	Risco Fiscal	Macroeconomia	Políticas e Desempenho
<b>Proposta de Orçamento do Executivo</b>	78	72	64	35	45	46
<b>Relatório de Fim de Ano</b>	91	79	38	52	31	26

Observação: Subpontuação média por tópico (em escala de 100) para países que publicam propostas orçamentárias do executivo e relatórios de fim de ano.

O orçamento é o veículo pelo qual os governos tomam decisões sobre como arrecadar e gastar dinheiro. Portanto, é fundamental que os documentos orçamentários incluam informações sobre empréstimos, pagamento de juros e amortizações. Para os indicadores selecionados de endividamento e risco fiscal, o IOA 2023 constatou que, embora muitos países divulguem o montante líquido de novos empréstimos usados para financiar os déficits no ano fiscal, menos países compartilham a carga total da dívida e menos países ainda informam se essa dívida é interna ou externa. Além disso, apenas cerca de um quarto deles oferece qualquer análise da sustentabilidade a longo prazo de suas finanças públicas

**Figura 7. Quantos países fornecem informações sobre indicadores selecionados de endividamento e risco fiscal?**



Observação: Compara os 117 países avaliados no IOA 2019, IOA 2021 e IOA 2023. O IOA pergunta se seis dos oito principais documentos orçamentários a serem publicados ao longo do ciclo orçamentário de acordo com normas internacionais – a Declaração Pré-Orçamentária, a Proposta Orçamentária do Executivo, o Orçamento Promulgado, os Relatórios ao Longo do Ano, a Revisão Semestral e o Relatório de Fim de Ano – fornecem informações sobre o endividamento do país, por exemplo o valor líquido de novos empréstimos para financiar déficits no ano fiscal; a carga total da dívida do país; pagamentos de juros sobre a dívida; e a composição da dívida, incluindo taxas de juros, perfil de vencimento e se a dívida é interna ou externa. Além disso, o inquérito indaga sobre risco fiscal, por exemplo se o país fornece ou não alguma análise da sustentabilidade a longo prazo de suas finanças públicas.



### CAIXA 3. PASSOS PARA REFORÇAR A RESPONSABILIZAÇÃO PELA DÍVIDA NO INQUÉRITO DO ORÇAMENTO ABERTO 2023

As Figuras 6 e 7 revelam a persistência de uma notável falta de informações sobre execução da dívida, risco fiscal e outros dados importantes, como a composição da dívida em países do IOA 2023. Vemos também na Figura 7, porém, que os países têm tomado medidas para melhorar a divulgação da dívida ao longo do tempo. Apresentamos a seguir um resumo de alguns começos promissores:

#### República do Quirguistão: Maior transparência orçamentária em geral

Na República do Quirguistão, os ganhos na transparência orçamentária em geral também aumentaram a transparência da dívida. O país é um dos 18 que avançaram na divulgação de informações sobre a execução da dívida no IOA 2023. Depois do esforço inicial para melhorar a transparência orçamentária, o país começou a destacar informações sobre a dívida pública. A sociedade civil e a mídia, bem como os funcionários do Ministério das Finanças, promoveram orçamentos abertos, e o ministério publicou recentemente um artigo intitulado “Contribuição e Interação da Sociedade Civil em Questões de Transparência Orçamentária”.

Uma conclusão importante desse caso é que, à medida que o país desenvolve sua capacidade de divulgar informações orçamentárias em tempo hábil e de forma que o público possa entender, ele também pode fazer melhorias em outras áreas, como a transparência da dívida. Em muitos países, é difícil para o cidadão comum entender as informações contidas nos documentos da dívida. Mas os países acostumados a disponibilizar informações orçamentárias para o público leigo estão bem-posicionados para disponibilizar informações sobre a dívida.

#### Nigéria: A dívida como tema na pauta da participação pública

A Nigéria inclui a dívida nas consultas públicas sobre seu anteprojeto de lei para o Marco de Gastos e Dotações de Médio Prazo, sendo que apenas cerca de um quarto dos países pesquisados tratam da dívida com participação pública dessa forma. No entanto, como em outros países que fazem essa divulgação, o público é limitado a grupos específicos.

A dívida ocupou um lugar de destaque na Nigéria após a pandemia da COVID-19. O governo anterior dependia muito de saques a descoberto do banco central para financiar seus déficits orçamentários e com isso violou disposições da lei que regula quanto o banco central pode emprestar e quando deve ser reembolsado, com impactos na inflação. Em 2022, de acordo com a BudgetIT, parceira da IBP, o governo federal usou 106,8% de sua receita total para o serviço da dívida.

O caso da Nigéria ressalta que, mesmo nos poucos países que se esforçam para incluir membros do público em decisões oficiais sobre dívida e crédito, esses esforços sofrem limites, principalmente pela dimensão do problema.

De acordo com o parceiro da IBP em Serra Leoa, a Budget Advocacy Network, em um sistema ideal de participação pública, o governo deve compartilhar o que pretende tomar emprestado para financiar o orçamento, e exatamente quais projetos serão beneficiados pelo crédito. O povo deve ter o poder de contribuir para o desenho de projetos específicos, inclusive de suas fontes de receita.

Isso reforça um ponto básico: é necessário divulgar não só mais informação sobre a dívida, mas divulgá-la em momentos específicos durante a tomada de empréstimos, para o público e os legisladores poderem realmente contribuir às decisões nacionais sobre a dívida e os empréstimos.

À medida que o país desenvolve sua capacidade de divulgar informações orçamentárias em tempo hábil e de forma que o público possa entender, ele também pode fazer melhorias em outras áreas, como a transparência da dívida.



Batma Estebesova com uma colega da Sostium na República do Quirguistão. Fotografia de Maxime Fossat para International Budget Partnership.

Vincular a dívida à receita também é importante. Altos níveis de endividamento elevam o risco fiscal. Se a receita cair ou as taxas de juros subirem, o serviço da dívida será um desafio.<sup>22</sup> O IOA 2023 constata que, embora os países apresentem alguns níveis de detalhe sobre receita em seus documentos orçamentários (ver Figura 6), muitos não desagregam bem as fontes de receita e nem incluem dados suficientes sobre a estimativa de perda de receita. Entre os 125 países avaliados pelo IOA 2023:

**49% – Fornecem detalhes específicos sobre a diferença entre as várias fontes de receita real e planejada.** Esses detalhes são importantes para entender bem os fluxos de receita, tomar decisões e prestar contas. As informações ajudam a explicar por que a receita ficou aquém do previsto e qual foi a carga tributária sobre os mais marginalizados do país em termos econômicos.<sup>23</sup>

**16% – Fornecem dados básicos sobre renúncias fiscais de acordo com os padrões internacionais.** As renúncias fiscais (“tax expenditures”) são a perda de receita estimada pelo governo decorrente da concessão de benefícios ou preferências fiscais a uma determinada atividade ou classe de contribuintes.<sup>24</sup> Em muitos países, as renúncias fiscais reduzem significativamente a arrecadação de receitas e frequentemente aumentam a desigualdade ao proporcionar benefícios desproporcionais a contribuintes de alta renda.

## Como os orçamentos apoiam populações historicamente excluídas

Há outras informações importantes nos documentos orçamentários que permitem avaliar e responsabilizar os governos pelo grau, ou falta, de resposta às necessidades de comunidades historicamente excluídas. Por isso, o IOA examina se os países apresentam: 1) estimativas de políticas de combate à pobreza e 2) demonstrações alternativas de dispêndios (como por gênero, idade, renda ou região) para ilustrar o impacto financeiro das políticas orçamentárias em diferentes grupos sociais.

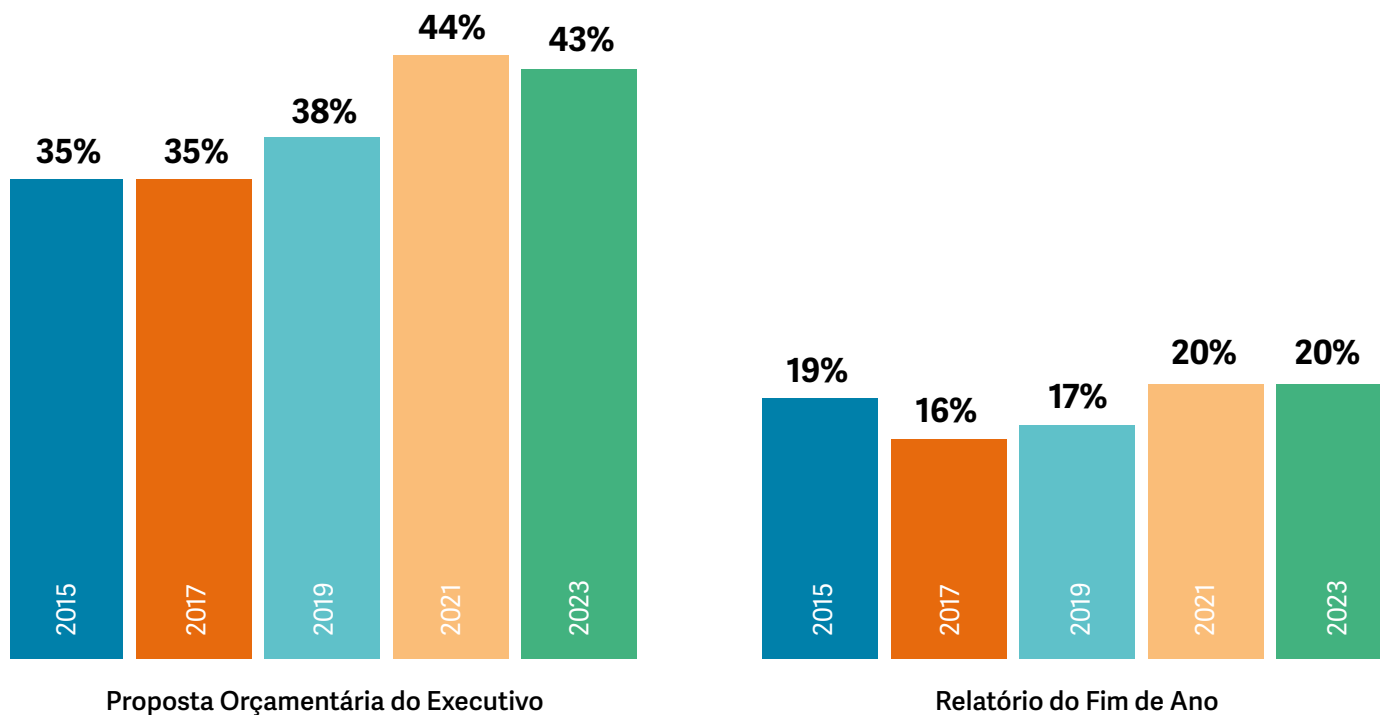
O IOA 2023 constata que os países continuam a exibir mais dados sobre iniciativas de combate à pobreza durante a fase de formulação do ciclo orçamentário – ou seja, na Proposta Orçamentária do Executivo – do que quando examinam a execução do orçamento no Relatório de Fim de Ano. Dos países que fornecem informações sobre suas políticas na proposta orçamentária, 46% não apresentam informações correspondentes sobre sua execução no fim do ano. Embora as informações sobre a execução de políticas para a redução da pobreza continuem deficientes, houve um pequeno progresso ao longo do tempo (veja a Figura 8).

#### CAIXA 4. ARTICULAÇÕES CÍVICAS REFORÇAM DEBATES SOBRE A EQUIDADE TRIBUTÁRIA

Através de [nossa iniciativa de equidade tributária](#) na África, a IBP está formando novas parcerias com os principais grupos da sociedade civil e agentes governamentais. O objetivo é promover políticas tributárias mais justas e equitativas e, ao mesmo tempo, garantir aos governos os recursos necessários para financiar serviços e acelerar o progresso. A iniciativa começou na Nigéria e no Senegal focada em articular organizações da sociedade civil para ampliar seu conhecimento sobre o sistema tributário de seu país e levá-las a trabalhar com governos locais e nacionais na defesa de mudanças. Para citar um exemplo, em Cross River e Lagos, na Nigéria, as organizações estão redigindo em conjunto um manual tributário simplificado para mulheres proprietárias de pequenas empresas - uma central única de informações - para melhor compreenderem seus direitos, normas e obrigações fiscais. Para citar outro exemplo, no Senegal, a IBP e nossa parceira LEGS-Africa estabeleceram uma plataforma com várias partes interessadas, incluindo especialistas em impostos, grupos da sociedade civil, agentes do governo, parlamentares, jornalistas e o setor privado, para trabalhar em prol da equidade tributária - iniciativa pioneira no país. Em ambos os países, deu certo. No estado de Cross River, na Nigéria, por exemplo, o parlamento adotou um requerimento para investigar a tributação múltipla, depois que parceiros recém capacitados em tributação identificaram o problema. No Senegal, nosso parceiro Forum Civil trabalhou com o município de Bignona para cadastrar os motoristas de mototaxi como contribuintes, e o município implementou um plano para usar a receita arrecadada para oferecer-lhes um seguro. A IBP está expandindo os esforços na Nigéria, no Senegal, na Tanzânia e em Gana, trabalhando com os principais atores em nível regional e global para promover regimes tributários mais equitativos.

**Figura 8. Promessa versus Entrega: os países publicam mais informações sobre políticas destinadas a reduzir os níveis de pobreza na proposta orçamentária do que nos documentos de execução**

Percentual de países com informações abrangentes sobre políticas para reduzir a pobreza



Observação: Compara os 102 países avaliados desde o IOA 2015. O IOA tem um indicador que analisa as políticas previstas na Proposta Orçamentária do Executivo destinadas a reduzir os níveis de pobreza e um indicador que analisa as informações no Relatório de Fim de Ano sobre sua execução.

## Impactos distributivos dos orçamentos

Os países também avançaram em ajudar o público a entender melhor o impacto dos orçamentos sobre determinados setores, inclusive comunidades marginalizadas, mas em escala global essas práticas continuam subdesenvolvidas. No IOA 2023, 53 dos 101 países que publicaram a Proposta Orçamentária do Executivo incluíram pelo menos uma apresentação alternativa das despesas, como por gênero, idade, renda ou região, para ilustrar como as políticas orçamentárias afetam grupos específicos. O número de países que apresentaram essas informações aumentou em 12 desde o IOA 2021, e isso significa que mais pessoas com a visão mais clara do conteúdo das políticas orçamentárias de seus governos.

**Figura 9. A América Latina lidera na publicação de apresentações alternativas de despesas, como por gênero**

% de países na região com pelo menos 3 apresentações alternativas de despesas	
<b>América Latina e o Caribe</b>	33%
<b>Europa Ocidental, EUA e Canadá</b>	30%
<b>Oriente Médio e Norte da África</b>	18%
<b>Sul da Ásia</b>	17%
<b>Leste Asiático e Pacífico</b>	13%
<b>África Subsaariana</b>	7%
<b>Leste Europeu e Ásia Central</b>	4%

## Exemplo de país: América Latina e Caribe – apresentações promissoras de dados orçamentários

Uma tendência interessante nos dados do IOA 2023 é que, como região, a América Latina e o Caribe se destacam tanto por manterem a publicação dos Orçamentos Cidadãos quanto por mostrar como os orçamentos afetam populações sub-representadas, como as mulheres. É possível que, dado o histórico da região como a mais desigual do mundo, grupos da sociedade civil estejam pressionando os governos por mais informações, para estimular mudanças.<sup>25</sup> Seguem algumas lições de dois países da região:

Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina; 8 de março de 2022: 8M Dia Internacional da Mulher Trabalhadora, marcha massiva pelas ruas do centro da cidade.  
 María Rocio de la Torre/ Shutterstock.



### **Argentina: Orçamento por gênero**

A Argentina apresenta dados desagregados em sua Proposta Orçamentária do Executivo sobre o impacto financeiro de políticas orçamentárias destinadas a reduzir lacunas de gênero e a beneficiar crianças, pessoas com deficiências e o meio ambiente.

Por exemplo, o orçamento de gênero da Argentina foi fruto do movimento feminista do país. Na última década, novas instituições que promovem a igualdade de gênero surgiram em todo o país, incluindo o Instituto da Mulher, que foi transformado em ministério em 2019. À medida que essa instituição se desenvolveu, foram implementadas mais políticas relacionadas a gênero. O primeiro orçamento com uma abordagem de gênero (Presupuesto con Perspectiva de Género, em espanhol) foi lançado em 2019.

Na Argentina, a manutenção dessas informações demográficas é mais importante do que nunca, pois o governo atual se posicionou abertamente contra a igualdade de gênero e fechou o Ministério da Mulher em 2023. Alguns meses depois, os painéis fiscais que permitiam ao público acessar informações atualizadas sobre a implementação desses orçamentos transversais foram descontinuados.

### **República Dominicana: Apresentações alternativas de gastos para o desenvolvimento**

No IOA 2023, a República Dominicana forneceu dados sobre como o dinheiro público foi distribuído a diferentes grupos para mostrar o efeito do orçamento nas crianças, na igualdade de gênero e nas áreas geográficas – uma melhoria desde a rodada anterior do inquérito.

As apresentações foram incluídas no Plano Nacional Plurianual para o Setor Público 2021-2024 e elaboradas para ajudar a atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O governo disse que está monitorando dados sobre as necessidades de grupos específicos para poder fazer investimentos estratégicos de longo prazo, melhorando a vida da população e fortalecendo a economia.

Uma lição importante a ser extraída do caso da República Dominicana é o valor de comunicar os dados de vários anos, para mostrar o impacto do orçamento em comunidades ao longo do tempo, aprimorar o trabalho de incidência e manter os países no caminho certo para atingir as metas de desenvolvimento.<sup>26</sup>

**A América Latina e o Caribe se destacam tanto por manterem a publicação dos Orçamentos Cidadãos quanto por mostrar como os orçamentos afetam populações sub-representadas, como as mulheres.**



Porta principal do edifício do Ministério das Finanças do governo da República Checa. *Milan Sommer.*

# O que os orçamentos têm a nos dizer?

Documentos orçamentários detalhados e acessíveis podem ajudar as pessoas a detectarem informações importantes sobre a arrecadação e o uso dos recursos públicos que sustentam políticas importantes para suas vidas e suas comunidades. Contar com dados sobre a composição específica das fontes de receita projetadas pelo governo, por exemplo, pode ajudar a revelar a saúde das finanças do país ou sua exposição a possíveis choques nos preços de commodities básicas. As informações sobre o estoque da dívida do governo e os empréstimos adicionais planejados, por sua vez, podem elucidar a sustentabilidade de longo prazo de suas políticas. Além disso, se esses dados forem atualizados com base na efetiva execução, o público poderá comparar as estimativas iniciais do governo com os resultados reais e questionar os motivos subjacentes a qualquer discrepância. Por fim, alguns países também estão se esforçando para oferecer apresentações e análises alternativas de seus gastos, destacando seu impacto desigual sobre segmentos da população ou relacionando as atividades destinadas a enfrentar desafios como as mudanças do clima. Ter acesso a essas apresentações diferenciadas pode ajudar o público em seus esforços para acompanhar melhor as políticas mais relevantes para o seu dia a dia e para responsabilizar seus líderes.

## Receita

O Inquérito do Orçamento Aberto contém vários indicadores que avaliam a abrangência das informações fornecidas por governos sobre a composição de sua receita estimada para o ano seguinte. Na edição de 2023 do IOA, constatamos que a grande maioria dos países (70%) fornece dados sobre todas as receitas tributárias projetadas por fonte individual em sua Proposta de Orçamento do Executivo (POE ou em inglês, Executive's Budget Proposal - EBP); entretanto, uma proporção menor (54%) fornece essas projeções para todas as receitas não tributárias. Enquanto isso, a capacidade dos cidadãos de comparar essas estimativas com os resultados do ano fiscal anterior fica um tanto limitada, pois apenas 59% dos países fornecem dados sobre toda a arrecadação real por fonte individual das receitas nesse período. Após o início do ano fiscal e o início da fase de execução orçamentária, essas informações aparecem menos: apenas 46% dos países publicam os números atualizados da arrecadação para todas as receitas por fonte individual nos Relatórios ao Longo do Ano (RLA ou em inglês, In-Year reports - IYRs); 15% os publicam nas Revisões Semestrais (RS ou em inglês, Mid-Year Review - MYR) e 49% nos Relatórios de Fim de Ano (RFA ou em inglês Year-End Report - YER).

POE mostra todas as receitas tributárias por fonte

70%

RLA mostra toda a receita por fonte

46%

POE mostra todas as receitas não tributárias por fonte

54%

RS mostra toda a receita por fonte

15%

POE mostra todas as receitas do ano anterior por fonte

59%

RFA mostra toda a receita por fonte

49%

# Empréstimos, Endividamento, e Sustentabilidade Fiscal

Além dos indicadores sobre fontes de receita do governo, o IOA também avalia o nível de detalhes oferecidos sobre a composição e os períodos de amortização dos estoques totais da dívida, e dos novos empréstimos contraídos pelo Estado para cobrir déficits de receita. O acesso a esses dados pode permitir que os cidadãos calculem a participação no orçamento nacional do serviço da dívida, identifiquem os credores mais importantes do país e acompanhem a projeção da carga da dívida ao longo do tempo. Enquanto isso, outros indicadores também avaliam se os governos publicam mais informações sobre passivos contingentes ou fornecem análises detalhadas de passivos futuros e da sustentabilidade financeira a longo prazo.

POE traz dados básicos sobre dívida (novos empréstimos, dívida total, pgto de juros)

53%

POE traz dados abrangentes sobre a composição da dívida

26%

POE traz dados básicos sobre sustentabilidade financeira para pelo menos 10 anos

11%

POE traz dados básicos sobre passivos contingentes (ex. garantias de empréstimos ou programas de seguros)

18%

Uma pequena maioria (53%) dos países fornece informações básicas em sua Proposta de Orçamento do Executivo sobre o montante de novos empréstimos líquidos necessários durante o ano orçamentário, a carga total estimada da dívida do governo central no final do ano orçamentário e os juros a serem pagos sobre a dívida pendente no ano orçamentário. Menos países ainda apresentam informações abrangentes sobre a composição da carga total da dívida, sendo que apenas 26% publicam dados sobre taxas de juros específicas, o perfil de vencimento e a composição

RS atualiza dados sobre dívida na POE

34%

YER compara todas las cifras de deuda estimadas y reales

12%

RLA traz dados básicos sobre dívida

36%

interna vs. externa da dívida do governo central. Na fase de execução do ciclo orçamentário, informações básicas sobre endividamento e dívida são mais escassas, e **apenas cerca de um terço dos países fornece estimativas atualizadas sobre empréstimos e dívida do governo no meio do ano fiscal**. No fim do ano fiscal, 6% dos países informam as diferenças entre todas as estimativas iniciais de empréstimos e dívida pública e os resultados efetivos, juntamente com uma discussão narrativa sobre as diferenças.



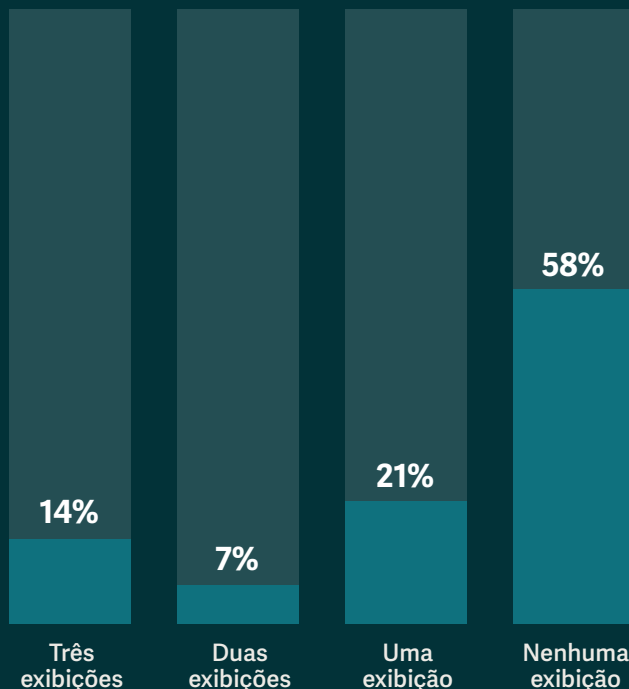
Os passivos do governo são somas de dinheiro que um governo deve ou poderia dever. Por isso, são essenciais as informações abrangentes sobre esses passivos, para a compreensão e avaliação completas do nível de risco fiscal que um governo assume. Aproximadamente um quinto dos países avaliados (18%) fornece as informações essenciais em sua POE (Proposta de Orçamento do Executivo) sobre os passivos contingentes (como garantias de empréstimos ou programas de seguro) que podem afetar as finanças do governo central em determinados cenários. Essas

informações incluem declarações de propósito, uma contabilidade de novos passivos para o ano fiscal e o valor total da exposição bruta estimada para o fim do ano fiscal. 11% dos países, por sua vez, publicam uma projeção de longo prazo da sustentabilidade financeira para um período de pelo menos 10 anos, explicam as premissas macroeconômicas e demográficas subjacentes à projeção e discutem as possíveis implicações ou riscos fiscais.

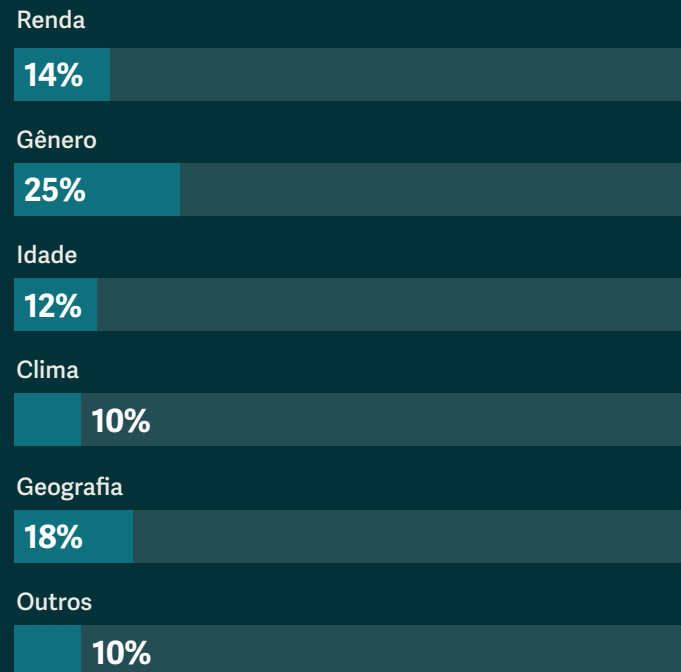
## Impactos do Orçamento

O IOA avalia se a Proposta de Orçamento do Executivo – um dos principais documentos de política fiscal de um governo – inclui exibições alternativas de despesas para ilustrar o impacto financeiro das políticas orçamentárias em diferentes grupos de cidadãos, como indivíduos de baixa renda ou jovens. Atualmente, essa prática permanece relativamente restrita, com 42% dos países fornecendo pelo menos uma exibição desse tipo em sua proposta orçamentária anual e apenas 14% dos países fornecendo três ou mais. Os membros de grupos marginalizados ou desfavorecidos, em especial, são afetados por essa falta de informações, pois podem não ter uma visão clara e abrangente das políticas e dos recursos destinados a beneficiá-los.

### Exibições alternativas de despesas para ilustrar impactos financeiros em diferentes grupos



### Presença de tipos alternativos de exibição



Os países com transparência orçamentária suficiente, fiscalização adequada e oportunidades razoáveis para a participação pública no IOA 2023 também apresentam resultados melhores em outras métricas políticas, sociais e econômicas.

## Indicadores políticos e socioeconômicos

● Transparência insuficiente

● Transparência suficiente

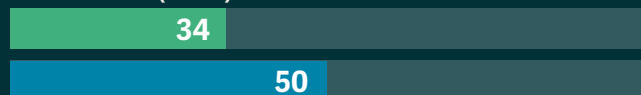
● Oportunidades de participação mínimas ou nulas

● Oportunidades de participação moderadas

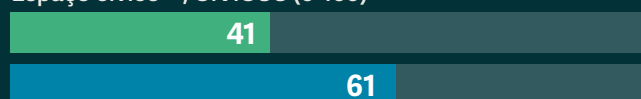
Pontuação média de transparência orçamentária (0-100) <sup>27</sup>



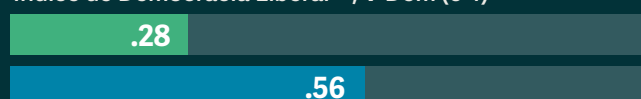
Índice de Percepção de Corrupção <sup>28</sup>, Transparency International (0-100)



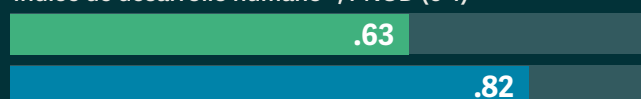
Espaço cívico <sup>29</sup>, CIVICUS (0-100)



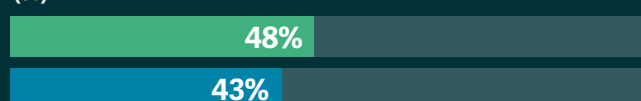
Índice de Democracia Liberal <sup>30</sup>, V-Dem (0-1)



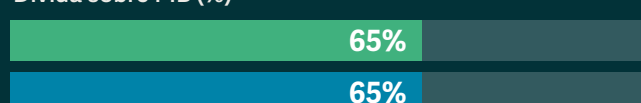
Índice de desarrollo humano <sup>31</sup>, PNUD (0-1)



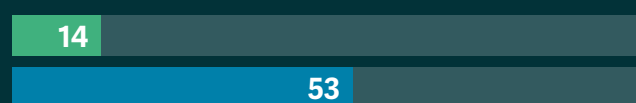
Participação na renda nacional dos 10% mais ricos (%)



Dívida sobre PIB (%)



Pontuação média de participação pública (0-100)



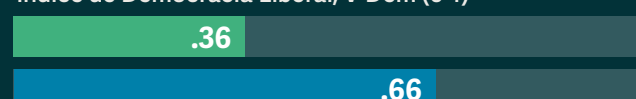
Índice de Percepções de Corrupção, Transparency International (0-100)



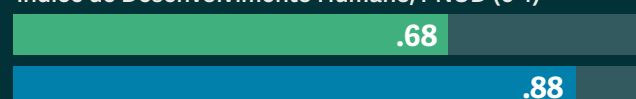
Espaço cívico, CIVICUS (0-100)



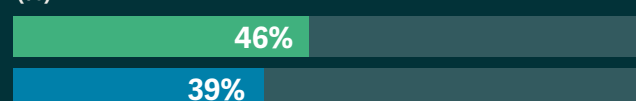
Índice de Democracia Liberal, V-Dem (0-1)



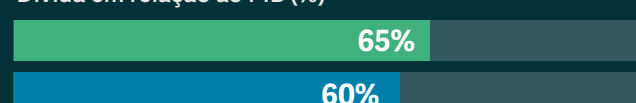
Índice de Desenvolvimento Humano, PNUD (0-1)



Participação na renda nacional dos 10% mais ricos (%)



Dívida em relação ao PIB (%)



PIB per capita, PPC (US\$) **\$12,846** **\$35,682**

PIB per capita, PPC (US\$) **\$19,463** **\$40,085**

## Indicadores políticos e socioeconômicos

● Vigilância legislativa inadequada

● Vigilância legislativa adequada

● Vigilância a través de auditorías inadequada

● Vigilância a través de auditorías adecuada

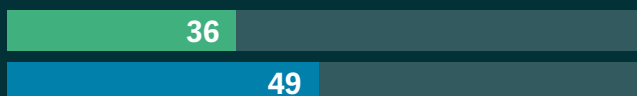
Pontuação média da fiscalização legislativa (0-100)



Pontuação média de fiscalização por auditoria (0-100)



Índice de Percepções de Corrupção, Transparency International (0-100)



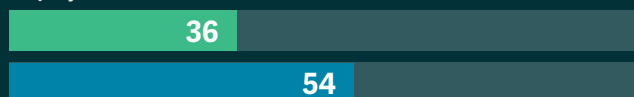
Índice de Percepções de Corrupção, Transparency International (0-100)



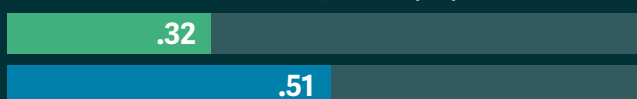
Espaço cívico, CIVICUS (0-100)



Espaço cívico, CIVICUS (0-100)



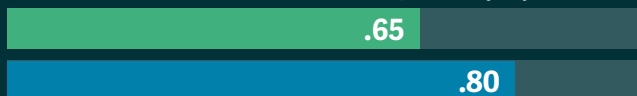
Índice de Democracia Liberal, V-Dem (0-1)



Índice de Democracia Liberal, V-Dem (0-1)



Índice de Desenvolvimento Humano, PNUD (0-1)



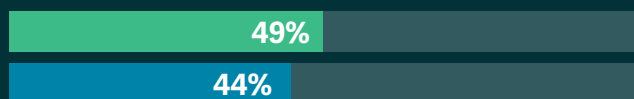
Índice de Desenvolvimento Humano, PNUD (0-1)



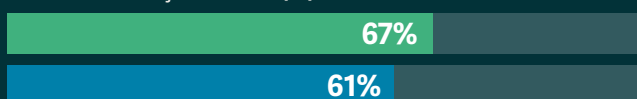
Participação na renda nacional dos 10% mais ricos (%)



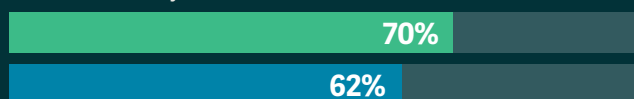
Participação na renda nacional dos 10% mais ricos (%)



Dívida em relação ao PIB (%)



Dívida em relação ao PIB (%)



PIB per capita PPC (US\$) **\$15,890** **\$32,401**

PIB per cápita, PPP (US\$) **\$11,714** **\$25,569**

# Participação pública: a próxima fronteira



*Shumani Luruli, da Planact, a facilitar uma sessão de formação de líderes comunitários sobre como recolher informações sobre as lacunas nos serviços e a pressionar para um envolvimento e acção significativos por parte dos governos locais na África do Sul.*

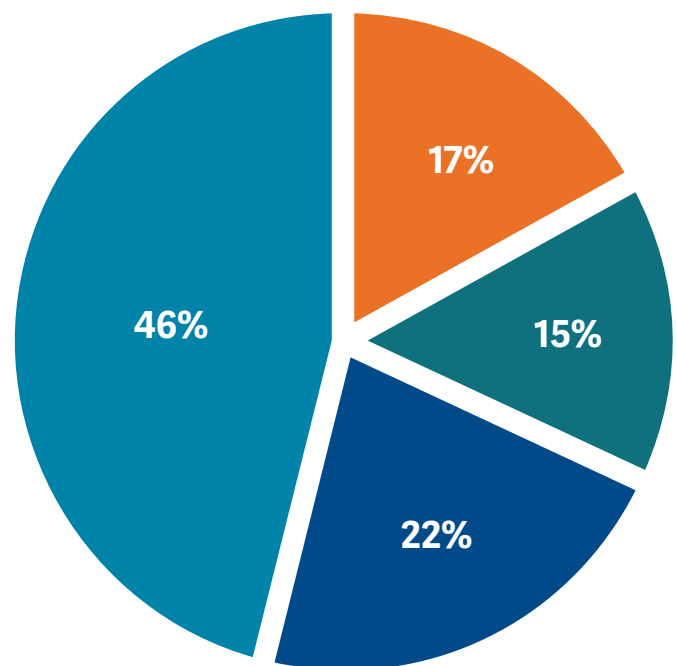
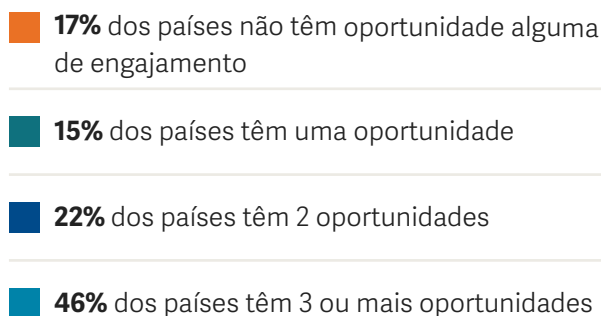
A transparência orçamentária dá ao público uma visão mais clara de como as verbas do governo são arrecadadas e gastas, enquanto a participação pública no orçamento permite que os cidadãos moldem essas decisões e orientem sua implementação. Em um cenário de erosão das normas democráticas, incluir o público na definição de prioridades orçamentárias e na elaboração de políticas é agora mais crucial do que nunca. Como já vimos, uma sociedade civil vibrante que atua como intermediária entre os formuladores de políticas e o público pode aprofundar a democracia. A participação pública no processo orçamentário pode aprimorar a confiança entre o governo e o público, não apenas dando voz às pessoas, mas também permitindo que exerçam influência.

O IOA 2023 concluiu que a participação pública significativa no processo orçamentário é rara, com a pontuação média global de participação pública

de apenas 15 na escala de 100. Embora baixa, a média global aumentou dois pontos, entre os países comparáveis, em relação à rodada anterior. Os ganhos foram impulsionados principalmente por países que acrescentaram novos mecanismos de participação pública em todo o ciclo orçamentário. Os países que fizeram os maiores avanços incluem Burkina Faso, República Dominicana, Egito, França, Gâmbia, Namíbia, Portugal, África do Sul e Tailândia.

Embora apenas alguns países tenham mecanismos de participação pública em todos os estágios do orçamento, o IOA 2023 conclui que pelo menos 83% dos países pesquisados têm ao menos um mecanismo de participação. Ainda assim, a baixa média global mostra que os governos precisam tornar seus mecanismos de participação mais abertos, relevantes e acessíveis.

**Figura 10. Quatro em cada cinco países têm ao menos um mecanismo para receber contribuições do público sobre o orçamento**



**A transparência orçamentária dá ao público uma visão mais clara de como as verbas do governo são arrecadadas e gastas, enquanto a participação pública no orçamento permite que os cidadãos moldem essas decisões e orientem sua implementação.**

## Exemplo de país:

### Gâmbia – Chamar o interesse das pessoas para o processo orçamentário


Sendo uma nova democracia, Gâmbia fez avanços significativos em transparência e participação pública nas rodadas recentes do IOA. Essas conquistas eram esperadas, dada a forte relação entre democracia e orçamento aberto.

No IOA 2023, Gâmbia registrou um aumento de 17 pontos em sua pontuação de participação pública. Esse aumento reflete maiores esforços para promover o envolvimento do público em todas as etapas do ciclo orçamentário.

- **Organizações locais da sociedade civil**, como a Gambia Participates, que faz pesquisas para o IOA, com o apoio de partes interessadas e parceiros pelo desenvolvimento, deram ao público mais acesso a parlamentares e funcionários de ministérios. Seus esforços ajudaram a abrir vários novos canais para o público contribuir com o orçamento.
- **O Ministério das Finanças** organizou um evento para os membros da Câmara de Comércio da Gâmbia, organizações do setor privado, sociedade civil e a mídia para dialogar sobre as estimativas de despesas e receitas na proposta orçamentária. Mesmo sendo aberto apenas aos convidados, as conversas que ocorreram entre o governo e o público foram francas e as pessoas tiveram a oportunidade de abordar os pontos fracos da proposta orçamentária.
- **A Assembleia Nacional**, por sua vez, antes de emendar a proposta orçamentária, organizou um evento de três dias para especialistas em finanças públicas e organizações da sociedade civil compartilharem suas opiniões e conhecimentos. Durante a execução do orçamento, o comitê de finanças e contas públicas transmitiu ao vivo audiências com especialistas em orçamento, viabilizando a participação virtual do público no evento.
- **O National Audit Office** (Instituição Nacional de Auditoria) também tem comunicado ativamente seu trabalho por meio de programas de rádio e televisão e em comunidades locais, além de incorporar a contribuição das pessoas em seu programa de auditoria.

Mesmo faltando medidas para aprimorar esses mecanismos – como mostrar como as contribuições das pessoas informaram os documentos orçamentários ou garantir que o parlamento receba a proposta orçamentária com antecedência suficiente para as contribuições do público poderem ser incluídas – o interesse e a participação das pessoas no orçamento aumentaram significativamente.

Foto da Gâmbia Participates

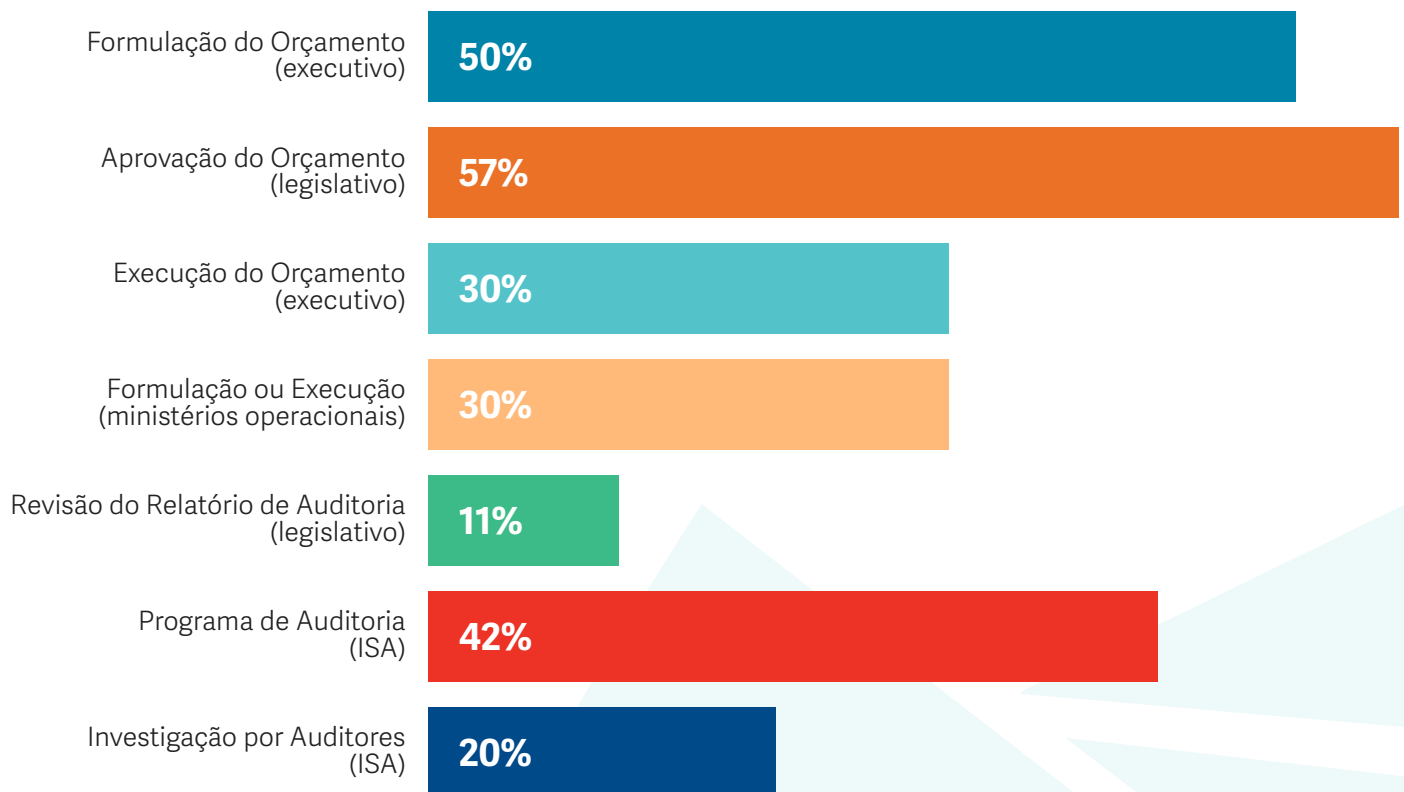


No IOA 2023, Gâmbia registrou um aumento de 17 pontos em sua pontuação de participação pública. Esse aumento reflete maiores esforços para promover o envolvimento do público em todas as etapas do ciclo orçamentário.

## Mais países têm mecanismos de participação pública durante a formulação e aprovação do orçamento do que durante a execução

Uma análise mais detalhada dos dados do IOA 2023 sobre participação pública mostra que os governos têm maior probabilidade de incentivar o envolvimento do público enquanto formula e aprova o orçamento do que ao executá-lo – uma tendência que espelha os resultados do IOA 2023 sobre transparência. Embora essa situação tenha tudo a ver com a prioridade atribuída à proposta orçamentária – o instrumento de política econômica mais importante do governo e a expressão das prioridades do executivo – a persistente ausência de mecanismos de participação pública em toda a fase de execução do orçamento é preocupante. Afinal, a aprovação orçamentária nem sempre se traduz em execução. E que melhor maneira de aprimorar a administração dos serviços públicos do que obter retornos dos próprios usuários desses serviços? Além disso, a forte participação pública durante a execução do orçamento pode influenciar a formulação do orçamento do ano seguinte, auxiliar na fiscalização do gasto público e melhorar os resultados.

**Figura 11. Permanece baixa a porcentagem de países com mecanismos de participação pública durante a fase de execução no ciclo orçamentário.**



## Exemplo de país: República Dominicana – do local para o nacional

A República Dominicana aprovou recentemente uma lei para ouvir as opiniões do público sobre os gastos nacionais, obtendo sugestões das comunidades sobre quais investimentos são necessários localmente em habitação, serviços sociais e outras iniciativas financiadas pelo governo federal.

Cada município e província da República Dominicana deve agora formar um conselho consultivo – “Reuniões de Cidadãos” – congregando as organizações públicas e da sociedade civil para identificarem os investimentos necessários em suas comunidades. O governo compila todas essas recomendações em um site, que mostra se as solicitações foram integradas ao orçamento nacional, além de como e onde os investimentos estão realmente sendo efetuados.

Esse processo começou em 2020, mas havia poucas informações disponíveis durante o IOA 2021. Nos anos seguintes, foram estabelecidos procedimentos para ajudar a melhorar as condições econômicas de grupos vulneráveis e historicamente discriminados, como crianças e mulheres, por meio de melhores escolas e serviços de saúde (em sintonia com as metas de ODS do país). Durante esta rodada do IOA, foi emitido um novo relatório que documenta o trabalho e os membros de cada conselho, os participantes das audiências e os projetos de investimento que eles propuseram para o orçamento de 2023.

O salto de 26 pontos da República Dominicana no quesito participação pública no IOA 2023 é resultado da eficácia do mecanismo não apenas em incentivar uma participação pública vigorosa e oportuna, mas também em alavancá-la para cultivar o interesse e a confiança no governo. Ele inclui três características principais:

1. **A descentralização da formulação orçamentária.** Essa abordagem amplia a voz do público sobre as necessidades locais e realça a importância de projetos para comunidades menos atendidas. Esse foco reflete o interesse do governo em atender às necessidades específicas da população e tem o potencial de melhorar os resultados para grupos marginalizados.
2. **Comunicação com mais conteúdo e interação.** Por meio dessa forma de engajamento, o governo pode informar o público sobre o orçamento estatal e os investimentos territoriais, enquanto as reuniões oferecem uma oportunidade para as autoridades e os membros do público interagirem e para as organizações locais fornecerem sugestões.
3. **Impacto tanto na formulação quanto na execução do orçamento.** As Reuniões de Cidadãos permitem que o público dê sua opinião sobre como os projetos do orçamento atual estão sendo executados e quais projetos eles gostariam de ver priorizados no orçamento do ano seguinte.

**Figura 12. Poucos países abrem seus mecanismos para todos que desejam participar ou adotam medidas concretas para incluir grupos desassistidos**

	Com mecanismo	Aberto a todos?	Governo recebe contribuições de grupos desassistidos
Formulação	50%	16%	10%
Implementação	30%	9%	2%

Observação: O Inquérito do Orçamento Aberto avalia apenas se o poder executivo busca a contribuição de grupos sub-representados em mecanismos de participação do público no processo orçamentário, durante a formulação ou na execução.



## Poucos governos adotam medidas para incluir as opiniões de grupos sub-representados

As decisões sobre o orçamento afetam a todos, mas seu impacto sobre os mais pobres e desassistidos é mais direto, tornando a contribuição de grupos marginalizados especialmente importante. É preocupante o IOA 2023 ter constatado que poucos países têm mecanismos de participação pública abertos a todas as pessoas, o que significa que o poder executivo só convida grupos específicos para consultas. Um número ainda menor toma medidas concretas para levar em conta as opiniões de setores sub-representados da população (consulte a Figura 12).

## Mecanismos para a participação nas políticas setoriais

Embora o envolvimento do público no processo orçamentário recaia naturalmente sobre o principal órgão orçamentário de um país, como o Ministério das Finanças, que é avaliado como executivo no IOA, os ministérios setoriais podem desempenhar um papel fundamental. Por exemplo, em alguns países, o Ministério da Saúde convida o público a expressar suas opiniões sobre a prestação de seus serviços e sua dotação orçamentária para ajudar a determinar como os fundos devem ser priorizados.

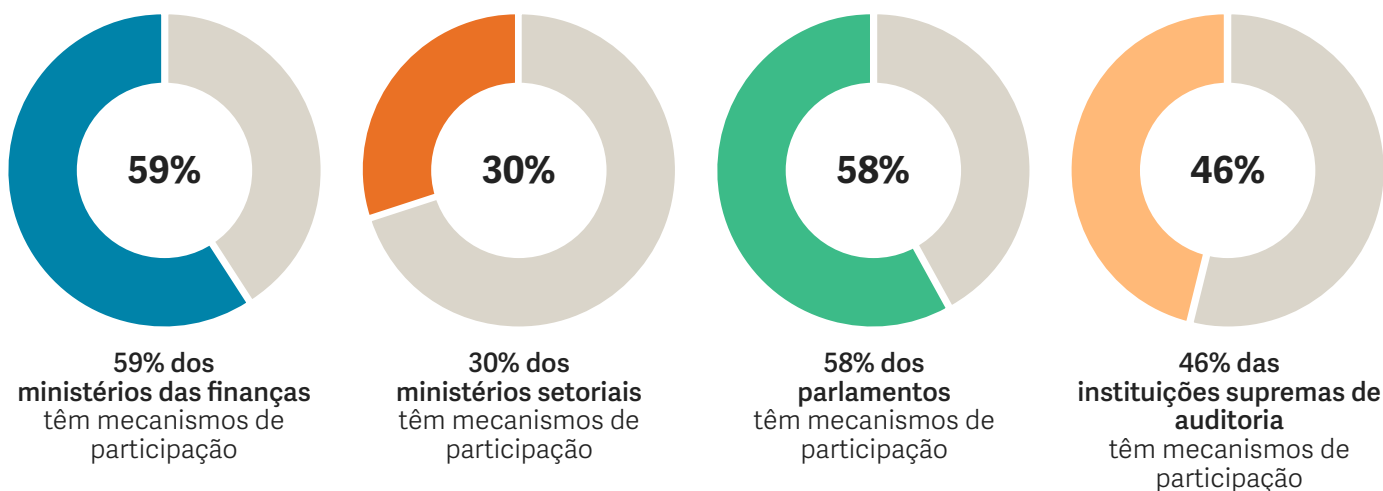
O IOA 2023 constata que uma pequena proporção de ministérios setoriais solicita a opinião dos cidadãos sobre os orçamentos setoriais – em menos de um terço dos países pesquisados – em comparação com quase dois terços dos ministérios das finanças e dos legislativos.

## Exemplo de país: Quênia – Aprofundamento da participação social no orçamento

No Quênia, o governo nacional tem seu próprio orçamento, enquanto os governos subnacionais têm orçamentos independentes, embora dependentes de recursos do nível nacional. Além disso, algumas funções, como partes do setor de água, são compartilhadas entre os governos nacional e dos condados, o que obriga ambos os níveis de governo a trabalharem juntos para prestar serviços.

O Quênia tem um mecanismo nacional pelo qual os ministérios setoriais, o setor privado e os parceiros de desenvolvimento se reúnem para determinar o valor a ser alocado para cada setor. Em seguida, os ministérios criam orçamentos detalhados com base nas prioridades e nos tetos definidos para cada um. Depois de se reunirem e elaborarem propostas, solicitam contribuições do público antes de definir as áreas prioritárias e os tetos finais.

**Figura 13. Oportunidades de participação do público no orçamento de um ministério setorial são inferiores às de outras instituições**



Amã, Jordânia. Fotografia de Hisham Zayadneh.



## CAIXA 5. MELHORIA DOS SERVIÇOS LOCAIS NO ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA

Os grupos da sociedade civil na região concentram seu trabalho na configuração do orçamento para melhorar a prestação de serviços públicos locais, capacitando as pessoas para participarem de decisões sobre receitas e despesas – desde aprenderem a analisar orçamentos até serem defensores de reformas.

Na Jordânia, o parceiro da IBP, Partners Jordan, está trabalhando com o Ministério das Finanças e o Ministério do Planejamento para discutir em escala nacional a transparência e a responsabilização em matéria de orçamento. Um de seus objetivos é envolver grupos em nível local em avaliações comunitárias dos serviços públicos, como a educação. No Marrocos, o parceiro da IBP, Mouvement Alternatives Citoyenne, também está tentando melhorar a prestação de serviços aproveitando os resultados do IOA para levar grupos comunitários a estudarem o orçamento. Ambos os países estão trabalhando com organizações que já usaram o orçamento para obter grandes mudanças, como grupos ativos no orçamento sensível ao gênero.

A IBP e seus parceiros na sociedade civil trabalham para reforçar o desenvolvimento local, melhorando práticas orçamentárias com iniciativas como as apoiadas pela Open Government Partnership. Esses esforços na região fazem **parte do trabalho que a IBP realiza** com o apoio da União Europeia em 31 países em todo o mundo, incluindo Balcãs Ocidentais.

No passado, essas reuniões eram realizadas principalmente em Nairóbi – um desafio porque os orçamentos setoriais nacionais são implementados em todo o país e devem ouvir as vozes das 47 unidades subnacionais do país. Durante anos, a IBP Quênia e seus parceiros pediram a descentralização dessas reuniões. Também tem apoiado parceiros em nível subnacional para viajarem até Nairóbi, a fim de trazer uma perspectiva local. Os ministérios operacionais mostraram interesse em obter contribuições detalhadas de pessoas diretamente afetadas pelos projetos em suas regiões. Por exemplo, uma pessoa do condado de Baringo depôs sobre o acesso limitado à água, e o Secretário Permanente do Ministério das Águas agiu imediatamente para começar a resolver o problema no condado.

No ano passado, o governo deu um passo importante ao deslocar algumas sessões para fora da capital. Além disso, uma nova prática iniciada após a COVID-19 permite que o público acompanhe e participe das sessões virtualmente.

## Mecanismos de participação social no legislativo

Outros pontos centrais na tomada de decisões orçamentárias cabem ao poder legislativo de cada país. O parlamento, além de emendar e aprovar o orçamento, o fiscaliza ao preparar os orçamentos suplementares quando examina como os fundos foram arrecadados e aplicados ao longo do ano, ou quando analisa o Relatório de Auditoria do país e acompanha o desempenho do executivo em atender às recomendações da auditoria. As contribuições do público nesses momentos críticos da tomada de decisões orçamentárias são especialmente valiosas. Ao mesmo tempo, o público tem o direito de saber mais sobre como o governo gerencia os recursos públicos e responsabilizá-lo em caso de irregularidades.

O poder legislativo cria muitas oportunidades de participação na elaboração do orçamento. O executivo apresenta seu orçamento ao legislativo para emenda e aprovação; as pessoas e comunidades

**Figura 14. Menos espaço para a participação durante as revisões de auditoria do que durante a aprovação do orçamento**

	Percentual de países com um mecanismo de participação		
	2019	2021	2023
Aprovação do Orçamento (no parlamento)	56%	50%	57%
Revisão do Relatório de Auditoria (no parlamento)	15%	15%	11%

Observação: Compara os 117 países avaliados no IOA 2019, IOA 2021 e IOA 2023.

que os legisladores representam dão suas opiniões e contribuições para o orçamento durante as audiências públicas; e os auditores depõem perante os legisladores para responder a perguntas e fazer recomendações sobre os resultados das auditorias.

O IOA 2023 encontrou um quadro variado de mecanismos de participação social no legislativo nos países pesquisados. Os mecanismos legislativos para a participação pública no orçamento durante a fase de aprovação aumentaram desde o IOA 2021, mas apenas para perto do nível em que estavam no IOA 2019. Os mecanismos legislativos para a participação do público no orçamento durante a fase de auditoria continuaram em queda. Como se vê na próxima seção, a fiscalização legislativa sobre o orçamento em geral continua em baixa após a COVID-19.

## Exemplo de país: Montenegro – reunindo todos os interessados no debate sobre o orçamento

Montenegro é um dos cinco países avaliados pela primeira vez no IOA 2023.

Há mais de uma década, o Comitê de Economia, Orçamento e Finanças do Parlamento de Montenegro segue um processo de dois estágios ao deliberar sobre a proposta orçamentária. O primeiro estágio envolve várias entidades, incluindo a Instituição de Auditoria do Estado, o Banco Central de Montenegro, sindicatos, pesquisadores e a sociedade civil, que apresentam sugestões aos legisladores.

Embora o comitê normalmente convide para participar grupos que trabalham com orçamento, qualquer entidade da sociedade civil pode solicitar sua

participação. Durante as sessões, os participantes têm liberdade para expressar suas opiniões sobre a proposta orçamentária, e os representantes do Ministério da Fazenda estão disponíveis para responder.



O Diretor-Geral do Ministério das Finanças do Montenegro, Bojan Paunovic, está convencido de que melhorar a transparência e a participação orçamental tornará o país mais forte – e ajudá-lo-á a conseguir a entrada na União Europeia.

**Um ponto positivo no IOA 2023 é o progresso contínuo que as instituições supremas de auditoria (ISAs) fizeram para aumentar a participação das pessoas na fiscalização do orçamento quando definem seus programas de auditoria e durante as próprias investigações.**

Embora não haja regras que regulem as sessões – o que pode levar a apresentações irrelevantes – e seu impacto seja limitado por ocorrerem no final do processo orçamentário, esse mecanismo é o principal canal para a sociedade civil opinar sobre a proposta orçamentária. O parceiro da IBP, o Institut Alternativa, por exemplo, participa dessas sessões com frequência para identificar problemas orçamentários sistêmicos e incentivar os legisladores a agirem.

**Figura 15. Auditores avançam nos mecanismos de participação pública**

	Percentual de países com um mecanismo de participação		
	2019	2021	2023
Programa de Auditoria (ISA)	34%	38%	44%
Investigação de Auditoria (ISA)	15%	17%	21%

Observação: Compara os 117 países avaliados no IOA 2019, IOA 2021 e IOA 2023.

## Mecanismos de auditoria

Um ponto positivo no IOA 2023 é o progresso contínuo que as instituições supremas de auditoria (ISAs) fizeram para aumentar a participação das pessoas na fiscalização do orçamento quando definem seus programas de auditoria e durante as próprias investigações. Ao planejar suas agendas de auditoria, as ISAs marcam auditorias sobre várias agências, projetos e programas. Essa seleção geralmente se baseia em queixas e sugestões feitas pelo público. As ISAs geralmente oferecem oportunidades formais para o público e as organizações da sociedade civil participarem das próprias investigações de auditoria, como testemunhas ou inquiridos.

No Peru, os auditores buscaram a participação do público em seus programas de auditoria pela primeira vez no IOA 2023. O parceiro da IBP, Ciudadanos al Día, aproveitou o interesse da Controladoria para ampliar as oportunidades de participação pública. Eles trabalharam juntos para realizar eventos com o público, envolver a sociedade civil com maior regularidade e usar as informações recebidas para criar um programa de auditoria mais integrado. O mais notável é que recentemente a Controladoria aprovou uma resolução formalizando seus mecanismos de participação pública, para a prática ser mantida no futuro.

# Fiscalização: a necessidade de salvaguardas



Parlamento da Áustria em Viena. Fotografia  
S.Borisov @Shutterstock.com.

A **fiscalização** do orçamento é o terceiro dos três pilares dos sistemas de responsabilização em matéria de orçamento. A fiscalização total do orçamento inclui o legislativo, que define e monitora as prioridades orçamentárias, e as instituições de auditoria, que avaliam a legalidade, a eficiência e a eficácia do gasto público.

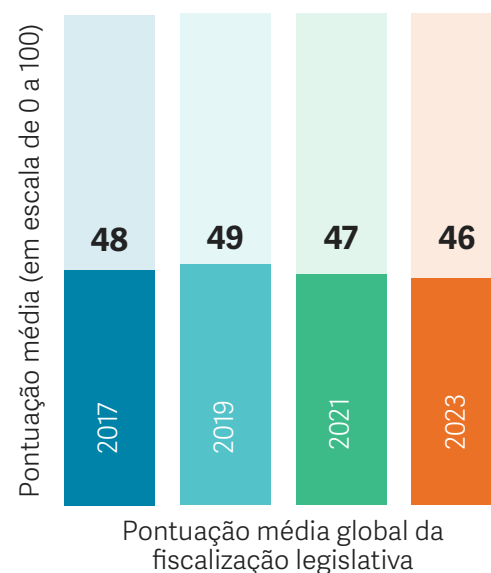
O IOA avalia as leis e as práticas envolvidas na fiscalização do orçamento pelo legislativo e pelas entidades de auditoria, inclusive se o legislativo tem a competência legal (e a capacidade na prática) de emendar os orçamentos; se o executivo é obrigado por lei a receber a aprovação do legislativo antes de remanejar fundos ou gastar a menos ou a mais que as dotações orçadas (e se o faz na prática); e se as instituições supremas de auditoria têm, na lei e na prática, a independência e os recursos para realizar auditorias de todo o orçamento do país.

## A fiscalização legislativa continua em baixa no pós-COVID

Os dados do IOA 2023 revelam uma tendência preocupante: A fiscalização legislativa como um todo continua em queda após a COVID-19. Em um relatório sobre a gestão dos fundos da COVID-19 publicado em 2021, a IBP constatou que o papel das legislaturas ficou limitado durante a pandemia. Em quase a metade dos países avaliados, os governos usaram decretos executivos para introduzir políticas fiscais, contornando o processo normal de aprovação legislativa. Além disso, um estado de emergência foi declarado em cerca da metade dos países pesquisados, dando ao executivo poderes mais amplos para driblar procedimentos normais, acessar fundos especiais e agir sem freios e contrapesos adequados por parte do legislativo.<sup>32</sup>

No IOA 2023, alguns países sofreram quedas na fiscalização do parlamento devido à turbulência política – em Mianmar, por exemplo, os militares tomaram o poder em um golpe. Em outros países, como a Hungria, o governo usou poderes relacionados à pandemia para anular o orçamento aprovado pelo legislativo. E houve países em que os motivos para o declínio da fiscalização legislativa ficaram pouco claros. Em qualquer caso, é preocupante a fiscalização legislativa não ter retornado ao patamar anterior à pandemia. Embora a pandemia tenha deixado intactas muitas conquistas obtidas a duras penas em termos de transparência e responsabilização em todo o mundo, ela teve sim um impacto.

**Figura 16. Em nível global, a fiscalização legislativa diminuiu a partir do IOA 2021**



Observação: Compara os 115 países avaliados no IOA 2017, IOA 2019, IOA 2021 e IOA 2023.

A primeira-ministra francesa, Elisabeth Borne, durante uma sessão de perguntas ao governo no Senado francês (Palais du Luxembourg). Victor Velter @Shutterstock.com.

## Exemplo de país: Hungria – contornando os devidos processos legislativos

Em 2022, o governo da Hungria publicou, e seu parlamento aprovou, um orçamento completo para 2023, mas o estado de emergência decorrente da pandemia continuava em vigor e, no final de 2022, o governo decretou um orçamento totalmente novo, deixando o primeiro orçamento (e a fiscalização parlamentar sobre ele) sem efeito. O caso da Hungria não é o único. Em todo o mundo, outros governos usaram poderes da era da pandemia para contornar os processos normais de aprovação legislativa e de auditoria.

**Figura 17. Queda da fiscalização legislativa durante a aprovação, execução e auditorias**

	Percentual de países			
	2017	2019	2021	2023
Parlamento aprovou o orçamento com atraso; ou não aprovou	15%	14%	20%	21%
Parlamento não examinou a execução do orçamento ao longo do ano	48%	44%	54%	55%
Parlamento não examinou o Relatório de Auditoria	36%	35%	39%	44%

Observação: Compara os 115 países avaliados no IOA 2017, IOA 2019, IOA 2021 e IOA 2023.

### CAIXA 6. OS EFEITOS PERSISTENTES DA COVID-19

As maiores quedas nos indicadores da fiscalização legislativa nas duas últimas rodadas do inquérito ocorreram durante as três etapas do ciclo orçamentário quando o legislativo exerce uma fiscalização essencial sobre o orçamento: sua aprovação, sua execução e sua auditoria.

**Aprovação:** A maior parte da queda na fiscalização legislativa sobre a aprovação do orçamento ocorreu em países com propostas orçamentárias disponíveis publicamente.

**Execução:** Cerca de metade da queda na fiscalização da implementação do orçamento ocorreu em países com Revisões Semestrais ou Relatórios ao longo do Ano disponíveis ao público.

**Auditoria:** Metade da queda na fiscalização legislativa sobre o Relatório de Auditoria ocorreu em países com Relatórios de Auditoria disponíveis ao público e a outra metade em países sem tais recursos.

Os dados indicam que a queda na fiscalização pelo legislativo sobre o orçamento, nas duas rodadas do inquérito pós-COVID, pode ser atribuída, ao menos em parte, à função legislativa, e não à falta de disponibilidade dos documentos orçamentários. Está claro que, em muitos casos, é preciso implantar **salvaguardas** nas práticas orçamentárias e nos sistemas jurídicos em geral para evitar abusos em situações de crise.



Nilawati, administradora local do Sindicato nacional de pesca, Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), leva um funcionário do governo para uma inspeção à comunidade de pescadores/as em Medan, na Indonésia.

## Avanços na fiscalização de auditorias

A pontuação média global para a **fiscalização de auditorias** no IOA 2023 é 62 na escala de 100, mantendo uma pontuação média estável em países comparáveis desde o IOA 2019. As instituições supremas de auditoria tiveram uma pequena melhora na publicação de Relatórios de Auditoria, com um aumento líquido de um país a mais que publicou auditorias das demonstrações financeiras do governo do que na rodada anterior do inquérito.

O avanço é animador, pois a publicação oportuna de Relatórios de Auditoria permite que as pessoas conheçam melhor como o governo gerencia os recursos públicos e que elas exijam responsabilização quando há irregularidades.

Ainda assim, é fundamental a ação do governo para garantir que as recomendações de uma auditoria tenham efeitos práticos. A Figura 18 mostra, por região, se os governos, por meio do executivo, do legislativo ou das ISAs, adotaram medidas para atender às recomendações de auditoria feitas nos Relatórios de Auditoria publicados. Conforme vemos na figura, o Leste Asiático e o Pacífico lideram com a maior porcentagem de países onde o executivo realizou as recomendações de auditoria, enquanto a menor porcentagem de países que executam essas medidas se dá na América Latina e no Caribe. Além disso, é mais comum os países adotarem essas medidas por iniciativa do legislativo ou da ISA, em vez do executivo, sendo que essa prática também é mais frequente no Leste Asiático e no Pacífico.

**Figura 18. Porcentagem de países por região em que o executivo e/ou o legislativo ou a ISA se esforçam para atender às recomendações de auditoria**

Região	Executivo atendeu recomendações de auditoria	Seguimento pelo legislativo ou ISA
Leste Asiático e Pacífico	69%	85%
Europa Ocidental, EUA e Canadá	56%	89%
Leste Europeu e Ásia Central	23%	73%
Sul da Ásia	25%	75%
América Latina e o Caribe	18%	55%
África Subsaariana	20%	35%
Oriente Médio e Norte da África	0%	0%

Observação: Porcentagem de países por região, com relatórios de auditoria disponíveis publicamente, que fazem algum esforço para executar as recomendações de auditoria.

**É fundamental a ação do governo para garantir que as recomendações de uma auditoria tenham efeitos práticos.**

Sede da Instituição Nacional de Auditoria (NAO), Londres. Fotografia David Pearson.



## Exemplo de país: Malásia – pontualidade e facilidade de acesso às medidas de cumprimento das recomendações de auditoria

O Auditor Geral da Malásia tem usado uma ferramenta inovadora de informação pública para monitorar a execução de suas recomendações de auditoria: um painel de controle.

A primeira versão do painel foi lançada publicamente em outubro de 2013 e, desde então, vem sendo atualizada regularmente. No IOA 2023, por exemplo, foi adicionado um botão para comentários para as pessoas poderem enviar comentários confidenciais sobre aspectos de auditoria. A iniciativa começou como parte de um plano do governo, na época, para combater a corrupção por meio de maior transparência.

### Três características se destacam:

- 1. Tempestividade.** O painel indica a situação das medidas adotadas e qual a agência que as está executando, garantindo assim que os problemas levantados no Relatório do Auditor Geral sejam tratados pelo auditado em tempo hábil.
- 1. Acessibilidade.** O recurso mais útil é o gráfico simples panorâmico de cada ministério, com o número de problemas de auditoria e a situação por cores de cada um. Qualquer pessoa pode ver imediatamente se os problemas identificados na auditoria foram resolvidos, dando ao público a confiança de que eles são levados a sério.
- 1. Retroalimentação.** Quanto à capacidade de resposta, o público que navega pelo banco de dados não só encontra comentários do ministério, mas também pode dar seu próprio retorno diretamente. Esse canal também é útil para os parlamentares eleitos responsáveis pela fiscalização legislativa do orçamento.

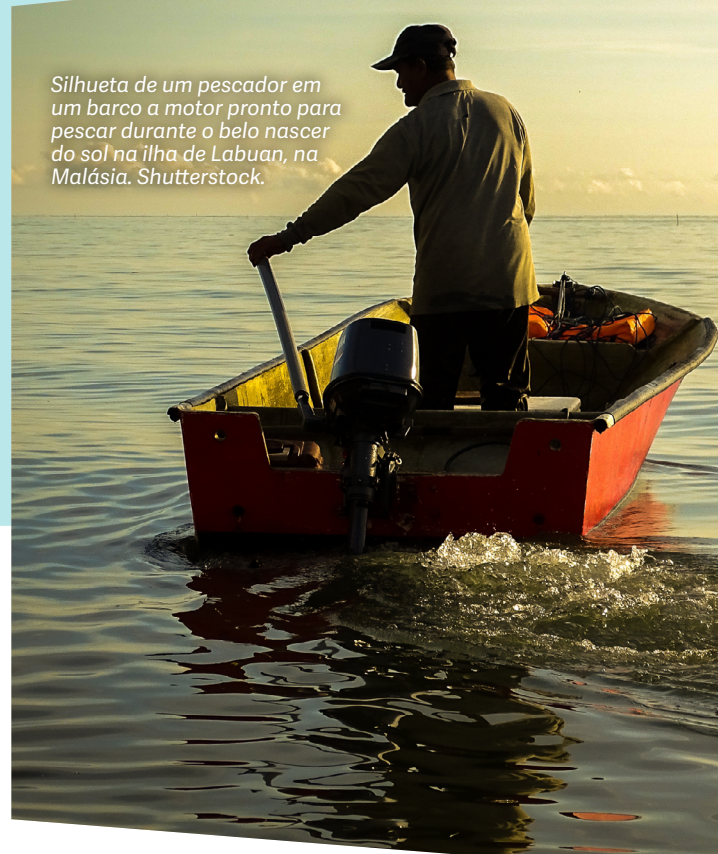
Conforme observado anteriormente neste relatório, vários países introduziram novos mecanismos para o público contribuir a programas e investigações das auditorias. Essa relação é positiva, pois,

conforme constatado pela IBP, é mais provável que as determinações das auditorias sejam cumpridas e que o dinheiro público chegue àqueles que dele precisam quando os órgãos nacionais de auditoria colaboram com a sociedade civil.

### CAIXA 7. FORTALECIMENTO DA COLABORAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES DE AUDITORIA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

**O guia publicado em 2023** “Strengthening Budget Credibility through External Audits: An Auditor’s Handbook” (Fortalecimento da Credibilidade do Orçamento por meio de Auditorias Externas: Um Manual do Auditor) apresenta os resultados de uma colaboração de dois anos entre instituições supremas de auditoria, sociedade civil, organizações internacionais e outros especialistas em finanças públicas. A obra explora diferentes abordagens para avaliar a credibilidade do orçamento, ou seja, a capacidade de um governo honrar suas metas de receita e despesa durante o ano fiscal. Uma abordagem colaborativa pode ajudar a garantir que as promessas feitas no orçamento público sejam realmente cumpridas.

*Silhueta de um pescador em um barco a motor pronto para pescar durante o belo nascer do sol na ilha de Labuan, na Malásia. Shutterstock.*



# Conclusão e Recomendações

*Vista da Cúpula do edifício do Parlamento Húngaro em Budapeste, Hungria. Fotografia de Efre Efre from Pexels.*



O Inquérito do Orçamento Aberto 2023 é lançado enquanto o mundo enfrenta uma onda após outra de novos e renovados desafios. Os impactos de conflitos, a fome, desastres naturais, doenças, mudanças climáticas e choques econômicos se alastram por um mundo que já enfrenta profundas desigualdades. Seus efeitos transversais são sentidos em todos os países e por todos, especialmente por aqueles que enfrentam deslocamentos dramáticos e privações econômicas. Essas crises exigem dos governos recursos públicos urgentes e expressivos. A forma como os governos arrecadam, alocam e gastam os escassos recursos públicos precisa primar pela honestidade, transparência, inclusão e confiança pública – os mesmos objetivos que orientam nosso Inquérito do Orçamento Aberto.

As decisões sobre orçamentos do governo afetam a todos. Porém, para muitas pessoas em muitos países, especialmente aquelas para quem os serviços financiados com recursos públicos são mais vitais, os orçamentos são opacos, não claramente explicados, nem abertos para discussão, e nem equitativos.

A gestão e a governança dos recursos públicos podem e devem mudar. Devem mudar não apenas porque tem gente exigindo, mas porque o orçamento aberto beneficia a todos. Os poucos países que já têm sistemas orçamentários mais transparentes e controláveis tendem a ter um engajamento democrático mais forte, maior equidade e mais desenvolvimento. Níveis mais altos de transparência estão associados a déficits menores, custos de empréstimos mais baixos e orçamentos mais confiáveis. A maior participação na elaboração do orçamento está ligada a uma prestação mais eficaz de serviços

públicos e a uma maior disposição para pagar impostos. À medida que as sociedades lutam para consertar contratos sociais quebrados e construir um futuro mais brilhante, o orçamento aberto pode reconectar governos e comunidades de forma a promover o bem-estar de todos.

No ritmo atual de melhorias, os 77 países que estamos observando desde 2008 só atingirão um nível adequado de transparência orçamentária em cerca de duas décadas – tarde demais para contribuir para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para cumprir as metas estabelecidas pelo acordo climático de Paris, para se recuperar de choques socioeconômicos contínuos ou para se preparar adequadamente para a próxima crise. Para mudar essa trajetória, precisamos fazer mais em todo o mundo para gerar vontade política para uma reforma significativa e sustentada.

A maioria dos países tem as habilidades técnicas e os dados para chegar lá – o que falta é uma ampla coalizão para priorizar essa reforma.

Estes tempos de crise nos dão a chance de reimaginar e criar um mundo diferente, onde o público e o governo trabalhem juntos para investir os escassos recursos públicos de uma forma que beneficie a todos. Os orçamentos são uma oportunidade anual para revigorar o contrato social e a confiança pública. Os resultados deste IOA reforçam a possibilidade de ser viável um mundo mais aberto e responsável, e de podermos alcançar ganhos reais agora. Para chegar lá, nossa ação terá de ser coletiva e urgente.



*Funcionários governamentais e investigadores da sociedade civil participam de uma reunião em Istambul, na Turquia, para apoiar no entendimento da metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto e explorar como poderiam incidir para que seus governos empreendessem mais reformas.*

# Recomendações

*Como os governos podem tornar os orçamentos mais abertos e auditáveis:*

## Fornecer informações orçamentárias essenciais ao público.

As comunidades têm o direito de entender e contribuir com a forma como seu dinheiro é usado. O governo é o administrador, não o proprietário, dos fundos públicos.

- Publicar todos os oito principais documentos orçamentários.
- Garantir que as principais informações orçamentárias sobre despesas, receita, endividamento, previsões macroeconômicas e desempenho não financeiro sejam fornecidas de forma consistente com as normas internacionais de boas práticas de transparência.

## Incluir a sociedade civil e o público nas decisões sobre o orçamento.

Os serviços públicos são formulados e prestados com mais eficiência e eficácia quando o governo empodera as comunidades e a sociedade civil para demonstrarem como esses serviços as afetam na vida real.

- Dar ao público oportunidades formais para interagir com o órgão principal do orçamento e com os ministérios setoriais durante a formulação e a execução do orçamento, facilitando diálogos abertos e intercâmbios entre servidores públicos e as pessoas a quem eles servem.
- Adotar medidas para incluir setores menos representados da população nas oportunidades de participação.

## Publicar tudo que for produzido.

Aumentar a transparência do orçamento não precisa ser complicado ou caro. Mais de 50% dos documentos de orçamento que não são disponibilizados ao público na verdade são produzidos pelos governos.

- Publicar documentos que foram produzidos apenas para uso interno.
- Produzir e publicar documentos em tempo hábil, de acordo com os padrões internacionais.
- Postar os principais documentos orçamentários nos sites relevantes do governo.

## Institucionalizar as reformas.

Codificar a transparência e a participação em marcos legais e diretrizes administrativas permite que essas práticas continuem ano após ano. A regularidade das práticas reduz a incerteza e aumenta a confiança entre o governo e o público.

- Consagrar as boas práticas em leis, regulamentos, códigos ou marcos.
- Reforçar a capacidade interna de manter as práticas ao longo do ciclo orçamentário e de um ano fiscal para o próximo.

**Os orçamentos são uma oportunidade anual para revigorar o contrato social e a confiança pública. Os resultados deste IOA reforçam a possibilidade de ser viável um mundo mais aberto e responsável, e de podermos alcançar ganhos reais agora.**

*Como a sociedade civil pode tornar os orçamentos mais abertos e participativos :*

### **Participar das decisões sobre alocação e execução de orçamentos.**

As organizações da sociedade civil podem responsabilizar o governo pela distribuição adequada dos serviços públicos para a população.

- **Defender** a inclusão das necessidades específicas de certos grupos populacionais ou regiões no orçamento.
- **Durante** todo o ciclo orçamentário, aproveitar as oportunidades de trabalhar com o governo, o legislativo, os auditores e outros atores.
- **Gerar** dados e soluções para ajudar os governos a identificarem tanto os gargalos como as eficiências na prestação de serviços.

### **Analisar, participar e incidir coletivamente.**

Mesmo quando os grupos têm objetivos diferentes focados em setores distintos, todos ganham quando as comunidades de base e os movimentos sociais podem entender e contribuir para as prioridades orçamentárias de forma significativa.

- **Colaborar** com organizações técnicas de orçamento, defensores das comunidades de base, movimentos sociais e sindicatos para juntos trabalharem por orçamentos mais abertos e participativos.

### **Priorizar que os orçamentos sejam mais acessíveis a todos.**

Ao compreender melhor o orçamento de seu país, as organizações da sociedade civil podem defender melhor as necessidades de suas comunidades.

- **Ajudar** a traduzir documentos e decisões complexas sobre o orçamento em uma linguagem e formato que as comunidades – e outros atores, inclusive legisladores – possam entender.

**Mais transparência, participação pública e fiscalização no processo orçamentário refletem e sustentam mais democracia, equidade e desenvolvimento.**

*Como os parceiros de desenvolvimento e os doadores podem tornar os orçamentos mais abertos, eficientes e participativos:*

### **Apoiar governos com pensamento transformador e fortalecer a sociedade civil.**

Mais transparência, participação pública e fiscalização no processo orçamentário refletem e sustentam mais democracia, equidade e desenvolvimento. A publicação regular dos documentos orçamentários do governo e dos dados orçamentários plurianuais desagregados e em formato legível por máquina facilita o acompanhamento do progresso de um país em relação aos ODS por todos os interessados.

- **Priorizar** a incorporação da transparência, da participação pública e da fiscalização nos projetos de reformas fiscais, apoio ao orçamento e a gestão pública financeira.
- **Apoiar** o desenvolvimento da capacidade da sociedade civil para participar do processo orçamentário e financiar esses grupos para viabilizar seu trabalho sobre o orçamento.

### **Reconhecer que momentos de crise podem ser momentos de inovação – ou de impropriedade.**

A experiência recente prova que a transparência orçamentária e a participação pública nas decisões orçamentárias são vitais em tempos de crise.

- **Identificar** e compartilhar as salvaguardas necessárias nos sistemas orçamentários, legislativos e jurídicos em geral para ajudar os países a evitarem a corrupção e desvios durante a próxima crise.



*Grande parte do trabalho de Samkelisiwe Phewa envolve o empoderamento e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para fortalecer a comunidade e construir colaborações com o governo na África do Sul.*

*Como os parlamentos podem tornar os orçamentos mais abertos e auditáveis:*

### **Estabelecer oportunidades formais de participação em todas as etapas do processo orçamentário.**

Os parlamentos podem ajudar a diminuir a distância entre as pessoas e as comunidades que representam e o governo que as serve.

- **Permitir** que membros do público e organizações da sociedade civil deponham durante as audiências públicas sobre o orçamento anual e o relatório de auditoria anual, e que se engajem em outras oportunidades participativas pertinentes.
- **Investir** na capacitação interna sobre tópicos orçamentários, incluindo a criação e o fortalecimento de instituições fiscais independentes e o aprimoramento do conhecimento e das habilidades dos funcionários e legisladores.

### **Reforçar a fiscalização durante todo o ciclo orçamentário.**

Um elemento central da fiscalização do orçamento pelo poder legislativo é a revisão periódica das políticas e dos documentos orçamentários ao longo de todo o ciclo orçamentário.

- **Discutir** e debater a política orçamentária antes da apresentação da Proposta Orçamentária do Executivo e aprovar recomendações.
- **Publicar** relatórios de comitês orçamentários especializados e de comitês setoriais sobre as conclusões e recomendações em suas análises da Proposta Orçamentária do Executivo.
- **Analisar** os relatórios de execução orçamentária e os relatórios de auditoria ao longo do ano e publicar relatórios com conclusões e recomendações específicas.
- **Informar** ao público sobre as ações do governo para atender às recomendações de auditoria.

*Como as entidades de auditoria podem tornar os orçamentos mais abertos e responsáveis:*

### **Compartilhar os resultados das auditorias com o público.**

Os relatórios de auditoria informam as comunidades sobre a gestão governamental de recursos e fundos públicos e oferecem uma ferramenta importante para que exijam a responsabilização em caso de irregularidades.

- **Publicar** o Relatório de Auditoria Anual das finanças do governo central em até 18 meses após o fim do ano fiscal.
- **Realizar** auditorias de conformidade, financeiras e de desempenho e disponibilizá-las ao público.
- **Auditar** todas as despesas e fundos extraorçamentários dentro do mandato da instituição de auditoria.

### **Trabalhar com os órgãos legislativos para reforçar a responsabilização.**

Sistemas orçamentários saudáveis contam com instituições de auditoria e órgãos legislativos que se complementam e se apoiam mutuamente.

- **Comparecer** a comitês legislativos para fornecer opiniões de especialista e compartilhar análises e recomendações.
- **Informar** ao público e aos legisladores quanto à execução pelo governo de recomendações de auditorias, especificando os órgãos que as estão executando.

### **Convidar a sociedade civil para participar de programas de auditoria e investigações.**

As instituições de auditoria podem melhorar sua eficácia ao se articularem com o público.

- **Manter** canais formais pelos quais o público possa aproveitar suas próprias experiências para sugerir questões e temas a serem incluídos no programa de auditoria da ISA, como, por exemplo, quais órgãos, programas ou projetos devem ser auditados.
- **Oferecer** oportunidades para o público contribuir com as investigações de auditoria como testemunhas ou entrevistados.

# Notas finais

1. International Budget Partnership. "Budget Trailblazers: Jeanette Calder." (IBP 2021). <https://internationalbudget.org/budget-trailblazers-jeanette-calder/>
2. Dunlop, Jamie. "Budgeting for a Healthy Church." (Zondervan 2019).
3. International Budget Partnership e Public Expenditure Management Network in Asia (PEMNA). "Open Budgeting Practices in the Asia and Pacific Region." (PEMNA 2021). [https://pemna.org/bbs/Publications\\_Research\\_OtherResearch/view.do?nttlid=B000000001033Bh4uL7m&mno=Publications](https://pemna.org/bbs/Publications_Research_OtherResearch/view.do?nttlid=B000000001033Bh4uL7m&mno=Publications)
4. Nações Unidas. "A World of Debt." (ONU 2023). <https://press.un.org/en/2023/sgsm21872.doc.htm>
5. Banco Mundial. "Global Action Urgently Needed to Halt Historic Threats to Poverty Reduction." (Banco Mundial 2020). <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/10/07/global-action-urgently-needed-to-halt-historic-threats-to-poverty-reduction>
6. Asivikelane. "Let's Protect One Another." (Asivikelane 2024). <https://asivikelane.org/>
7. International Budget Partnership. "Budget Trailblazer: Pratigya Neupane." (IBP 2023). <https://internationalbudget.org/budget-trailblazer-pratigya-neupane/>
8. Em cada edição do inquérito, são acrescentados novos países ao Inquérito sobre o Orçamento Aberto. No IOA 2023, a República Centro-Africana, a Guiné, a Guiné-Bissau, o Montenegro, e a Palestina foram avaliados pela primeira vez, elevando o número total de países avaliados neste inquérito para 125. Isto significa que existem 120 países comparáveis entre o IOA 2023 e a edição anterior, o IOA 2021.
9. International Budget Partnership. "Inquérito do Orçamento Aberto 2021 – South Asia." (IBP 2022). <https://internationalbudget.org/sites/default/files/2022-05/IBP-IOA-Regional-Report-South-Asia.pdf>
10. Jonas Frank, et al. "Strengthening Budget Transparency in the MENA Region." (METAC 2023). <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Regional-Note-10-Budget-TransparencyIMF-METAC-IBP-UNDP.pdf>
11. International Budget Partnership. "Inquérito do Orçamento Aberto 2021: Eastern Europe and Central Asia". (IBP 2022). <https://internationalbudget.org/sites/default/files/2022-05/IBP-IOA-Regional-Report-Eastern-Europe-and-Central-Asia.pdf>
12. Zdenek Drabek e Warren Payne. "The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment". (OMC 2002). <https://www.jstor.org/stable/23000835#:~:text=A%20nation%20that%20takes%20steps%20to%20increase%20the,in%20turn%20increase%20social%20welfare%20and%20economic%20efficiency.>
13. International Budget Partnership. "The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets." (IBP 2012). <https://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>
14. International Budget Partnership. "Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?" (IBP 2010). <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>
15. Paolo de Renzio et al. "Budget Credibility Across Countries: How Deviations are Affecting Spending on Social Priorities." (IBP 2019). <https://internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries/>
16. International Budget Partnership. "Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?" (IBP 2010). <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>
17. Ver <https://www.parliament.mn/nn/18712/>
18. Os documentos que não estão disponíveis ao público, segundo a metodologia do Inquérito sobre o Orçamento Aberto, não são pontuados quanto ao seu conteúdo. Por isso, para projetar as possíveis alterações nas pontuações de transparência orçamental para os países que produziram documentos que não estão disponíveis ao público, projeta-se que cada documento tenha uma pontuação equivalente à subpontuação média global do IOA 2023 para esse tipo de documento para todos os outros documentos publicados. Os documentos que são publicados terão pontuações diferentes destas projeções, mas esta análise oferece uma estimativa dos potenciais ganhos que os países poderiam obter se tornassem públicos os documentos que já produzem.
19. Nações Unidas e International Budget Partnership. "Strengthening Budget Credibility: The Pocket Guide for Auditors". (IBP 2024). <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SAL-handbook-pocket-guide-FA.pdf>
20. Paolo de Renzio et al. "Taking Stock of the Volatility of Budget Transparency". (IBP 2017). <https://internationalbudget.org/publications/the-volatility-of-budget-transparency/>
21. Nações Unidas. "A World of Debt." (ONU 2023). <https://press.un.org/en/2023/sgsm21872.doc.htm>
22. Tobias Adrian et al. "The Fiscal and Financial Risks of a High-Debt, Slow-Growth World." (FMI 2024). <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/03/28/the-fiscal-and-financial-risks-of-a-high-debt-slow-growth-world>
23. Alemayehu A. Ambel et al. "Disaggregated Survey Data on Taxation to Improve Policy Design: A Perspective from the Ethiopia Socioeconomic Survey (2018/19)." (Banco Mundial 2021). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36028>
24. International Budget Partnership. "Guide to Transparency in Public Finances: Looking Beyond the Core Budget. 2. Tax Expenditures." (IBP 2010) <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget-2-Tax-Expenditures.pdf>
25. Ver: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/lustig.pdf>

26. International Budget Partnership. "Tracking Spending on the SDGs: What Have We Learned from the MDGs?" (IBP 2017). <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/tracking-spending-sustainable-development-goals-ibp-budget-brief-2017.pdf>
27. OBS – O Inquérito sobre o Orçamento Aberto é a única avaliação comparativa, independente e regular do mundo sobre transparência, supervisão e participação em orçamentos nacionais.
28. Civic Space, CIVICUS é uma ferramenta de pesquisa que fornece dados quase em tempo real sobre o estado da sociedade civil e das liberdades cívicas em 196 países.
29. O Índice de Percepção da Corrupção classifica 180 países e territórios em todo o mundo pelos seus níveis percebidos de corrupção no setor público, pontuando numa escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito íntegro).
30. V-Dem: Os Índices de Democracia do V-Dem são índices de democracia publicados pelo Instituto V-Dem que descrevem qualidades de diferentes democracias.
31. Human Development Index, UNDP: O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do desempenho médio em dimensões-chave do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, ter conhecimento e ter um padrão de vida decente.
32. International Budget Partnership. "Managing Covid Funds: the accountability gap". (IBP 2022). <https://internationalbudget.org/covid/>



O Inquérito sobre o Orçamento Aberto está online em

[www.internationalbudget.org/open-budget-survey](http://www.internationalbudget.org/open-budget-survey)

Sede da International Budget Partnership (IBP):

750 First Street NE, Suite 700

Washington, D.C. 20002

Tel: +1 202 792 6833

A International Budget Partnership é uma parceria global de investigadores, ativistas orçamentários e organizações da sociedade civil e comunitárias que trabalham para promover sistemas de orçamento público que funcionem para todas as pessoas, e não para poucos privilegiados. Juntos, geramos dados, defendemos a reforma e desenvolvemos as habilidades e o conhecimento das pessoas para que todos possam ter voz nas decisões orçamentárias que afetam suas vidas.

Para mais informações sobre a IBP:

[\*\*info@internationalbudget.org\*\*](mailto:info@internationalbudget.org) ou visite

[\*\*www.internationalbudget.org\*\*](http://www.internationalbudget.org)

 [\*\*@OpenBudgets\*\*](https://twitter.com/OpenBudgets)

 [\*\*International Budget Partnership\*\*](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)

 [\*\*International Budget Partnership\*\*](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)

 [\*\*International Budget Partnership\*\*](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)