

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E
RESPONSABILIDADE

SUBTEMA 2

**O CONTRIBUTO DAS ISC, EM ESPECIAL DAS SUAS RECOMENDAÇÕES, PARA
A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS SECTORES SOCIAIS**

Introdução

- 1 – A sustentabilidade financeira dos sectores sociais
- 2 - O contributo da ISC. A importância das recomendações no contexto da sustentabilidade
- 3 - A relevância das recomendações: a experiência portuguesa
- 4 - Recomendações no âmbito da sustentabilidade financeira dos sectores sociais
- 5- Conclusões
- 6 - Recomendações

Introdução

Um número significativo de Estados vive actualmente confrontados com uma crescente pressão em matéria de sustentabilidade das finanças públicas.

Tal pressão é transversal a todos os sectores de actuação do Estado, assumindo uma dimensão mundial.

Para os países pertencentes à União Económica e Monetária (UEM), como é o caso de Portugal, tal pressão resulta, no essencial, dos objectivos de equilíbrio das finanças públicas e de coordenação das políticas nacionais (programas nacionais de convergência, orientações económicas gerais, fiscalização multilateral e procedimento de défices excessivos), enquanto vinculações externas resultantes da adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Os países industrializados enfrentam idênticas pressões, por via da expansão do fenómeno da globalização, recomendando a OCDE uma avaliação da sustentabilidade das políticas orçamentais actuais.

Os países em vias de desenvolvimento, tão-pouco se mantêm fora destes parâmetros em resultado do seu comprometimento perante as regras estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Em suma, trata-se de um empenho globalizante, que envolve sinergias ao nível mundial, constituindo este um desafio bifocal: de uma mão, a consolidação dos orçamentos públicos, que depende não apenas da adopção de medidas conjunturais que promovam a contenção da despesa pública, mas também da implementação de reformas estruturais ao nível dos diversos serviços públicos; de outra mão, a necessidade de responder a compromissos de ordem social consagrados nas Constituições e resultantes da ideia de Estado Social, que apela à prestação serviços públicos de melhor qualidade.

É neste contexto que se vem assistindo a um movimento crescente de procura de modelos alternativos ao financiamento público tradicional, multiplicando-se o surgimento de novas fórmulas de contratualização semi-publicistas e até mesmo privatistas, de que se destaca a expansão do fenómeno mundial das parcerias público-privadas em sectores públicos, incluindo os sociais.

1 – A sustentabilidade financeira dos sectores sociais

O problema da sustentabilidade financeira dos sectores sociais (v.g. saúde, segurança social e educação) está intrinsecamente relacionado com o problema mais vasto da sustentabilidade das finanças públicas, do qual, aliás, não pode ser dissociado.

Entre nós, a preocupação central está em assegurar a continuidade de um adequado nível de prestação de bens e serviços públicos, quer em quantidade quer em qualidade, garantindo em simultâneo o financiamento dos sistemas, sem onerar em demasia as gerações futuras e sem comprometer as exigências de convergência financeira essenciais ao funcionamento da UEM.

Para além das razões de natureza estritamente financeira, que se relacionam com a escassez de recursos e a necessidade de implementar políticas que promovam a consolidação orçamental, outros factores de natureza estrutural condicionam fortemente o desempenho efectivo dos sistemas públicos ao ponto de se colocar em causa a sua sustentabilidade a médio e longo prazos. Entre eles destacam-se a composição demográfica da sociedade – em particular, o envelhecimento relativo da população originado pelo aumento da esperança média de vida e pela diminuição da taxa de natalidade; o elevado peso que o Estado continua a ter na economia, bem patente no nível elevado de despesas correntes, e a persistência de uma economia paralela com fortes implicações ao nível da cobrança de receitas fiscais.

O envelhecimento da população e a diminuição da população activa traduzem-se num acréscimo permanente da despesa dos sistemas de segurança social e saúde, cujo impacto será agravado pela diminuição das contribuições para o financiamento destes sistemas. Também o sistema de ensino irá reflectir, de forma cada vez mais intensa, os efeitos destas alterações demográficas, por via da redução da procura.

Por outro lado, o elevado peso das despesas correntes, onde se incluem as prestações sociais, têm constituído um forte obstáculo à mudança em termos de política orçamental.

Reflectindo já estas preocupações, o Tribunal de Contas, nos últimos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, depois de analisar o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos (nacionais e internacionais) e apresentar os factores estruturais da economia nacional com maior impacto nas finanças públicas, tem acentuado o facto de as medidas de política económica mais relevantes serem seguramente as que incidirem directamente sobre estas condicionantes. Nalguns casos a montante, como serão a redução da dimensão da economia paralela via combate à fraude e evasão fiscais, a criação de condições

mais favoráveis à iniciativa empresarial e a reforma do sistema de ensino no sentido de ajustar o nível de oferta e de despesa à eventual diminuição da procura; noutros casos a jusante, tais como os que resultam da alteração das regras aplicáveis aos sistemas de segurança social, promovendo princípios de equidade e de sustentabilidade e da maior eficiência financeira na prestação de serviços de saúde.

Refira-se que, em matéria de educação, procede-se actualmente à concretização de políticas reformadoras com vista a uma utilização mais eficaz dos investimentos na educação e formação, combatendo as áreas de ineficácia (de que se destacam a racionalização do parque escolar, a melhor gestão dos tempos lectivos, a reformulação do sistema de avaliação e a alteração dos modelos de gestão), à criação de parcerias e à promoção de investimentos das empresas e dos indivíduos.

No domínio da saúde, regista-se uma tendência para a adopção de esquemas empresariais de gestão, de forma a enfatizar o controlo dos custos, a produtividade, a flexibilidade, a autonomia de gestão e a responsabilização pelos resultados. A organização de hospitais sob a forma de sociedades anónimas, o financiamento dos Centros de Saúde em função do número de pessoas abrangidas, a delegação da prestação de serviços de saúde no mercado e na sociedade civil, através de contratos de gestão, reforço de parcerias público-privadas e contratação de serviços, são exemplo das reformas introduzidas.

Em termos de Segurança Social, as reformas preconizadas situam-se na linha das recomendações do Parlamento Europeu, de que *“os direitos a pensão dos sectores público e privado deverão ser tratados de forma equitativa, em vez de existir um tratamento preferencial para um dos sectores”*, e de que têm de ser tomadas medidas para promover a reforma faseada e flexível, tendo em conta a esperança de vida acrescida e uma melhor saúde pública. As linhas estratégicas da reforma da segurança social incluem a introdução de factores de sustentabilidade ligados à esperança de vida no cálculo das futuras pensões, a aceleração da transição para novas fórmulas de cálculo das pensões (tendo, nomeadamente, em conta a totalidade da carreira contributiva, a protecção de longas carreiras contributivas e a limitação às pensões mais elevadas), a revisão progressiva do regime de segurança social dos trabalhadores independentes, o reforço do combate à evasão e cobrança das dívidas à segurança social, o reforço das poupanças complementares, a desagregação das contas da segurança social por subsistemas e a participação dos parceiros sociais na gestão da segurança social.

2 – O contributo da ISC. A importância das recomendações no contexto da sustentabilidade

A questão que se deve colocar às ISC é a de saber em que medida poderão contribuir para a sustentabilidade financeira do Estado, em particular dos sectores sociais.

A resposta a esta questão exige das ISC uma reflexão que deve ser orientada em dois sentidos diferentes. Por um lado, uma reflexão interna acerca do seu papel no contexto de reforma anunciado; por outro lado, uma reflexão direccionada para o exterior, no sentido de saber quais as preocupações que devem estar presentes na definição e desenvolvimento dos programas de reforma pertinentes.

Considerando a sua qualidade de Instituições Superiores de Controlo, cuja actuação se encontra legitimada pela lei fundamental ou pela lei ordinária, e atento o papel fulcral que desempenham no controlo da gestão dos recursos públicos, não nos parece que as ISC possam ser arredadas deste contexto, esperando-se, diferentemente, que contribuam para a sustentabilidade financeira dos sistemas, exigindo das instituições públicas, designadamente:

- A identificação clara das reformas pertinentes;
- O incremento da eficiência, do rigor e da transparência na aplicação dos recursos disponíveis;
- A observância da Lei na gestão e na distribuição dos recursos;
- O reforço do controlo dos custos;
- Uma maior cultura de responsabilização pelos resultados.

Em simultâneo, devem as ISC questionar-se sobre a forma como poderão intervir no sentido de assegurar a observância destes e de outros aspectos, reflectindo sobre a sua organização e competência, sobre os instrumentos, as metodologias, os recursos financeiros e humanos adequados a uma correcta abordagem da problemática em causa.

Considerando os diversos modos de actuação das ISC, afigura-se-nos que as recomendações poderão neste domínio ocupar lugar de destaque, sendo várias as razões que nos levam a afirmá-lo.

Desde logo porque a recomendação é o corolário do exercício da função de controlo confiada a uma ISC, cujo campo de incidência se revela particularmente abrangente, podendo ir da a legalidade de actos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa individualmente considerados, à organização, funcionamento e gestão administrativa e

financeira desenvolvida pelas entidades sujeitas ao seu controlo, na sua globalidade ou em aspectos particulares dos mesmos.

Por outro lado, e porque estamos no domínio da eficiência e eficácia das políticas públicas, a intervenção das ISC deve ser encarada mais numa perspectiva preventiva, correctiva e pedagógica do que propriamente sancionatória.

Devem, por isso, as ISC reflectir igualmente sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, designadamente, no que concerne aos seus efeitos disciplinadores e correctores, à implementação e desenvolvimento de mecanismos adequados a prosseguir a sua aplicação e acompanhamento por parte dos destinatários e, por fim, à sua relevância no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Por outras palavras, é necessário assegurar o sentido útil das recomendações, garantindo, designadamente:

- Que sobre os seus destinatários impende o dever de acatá-las, tomando em consideração o seu conteúdo;
- Que o não acatamento das recomendações apenas possa ocorrer em situações excepcionais devidamente fundamentadas e justificadas (v.g. a ocorrência de situações supervenientes);
- Que as ISC desenvolvam auditorias de seguimento das suas recomendações;
- A responsabilidade do destinatário pelas consequências decorrentes do não acatamento das recomendações.

3 – A relevância das recomendações: a experiência portuguesa

Entre nós, o ordenamento jurídico vigente contém os mecanismos necessários a garantir a eficácia das recomendações e a permitir a sua eleição a instrumento privilegiado de actuação do Tribunal de Contas.

Desde a sua versão originária que a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas prevê, em várias das suas normas, o poder de o Tribunal formular recomendações como instrumento de correcção de eventuais deficiências ou irregularidades por ele identificadas. Esta possibilidade está prevista no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, no exercício do poder de fiscalização prévia, na verificação externa de contas e no quadro de quaisquer auditorias.

As recomendações podem fortemente contribuir para a correcção de práticas potenciadoras de desperdícios. Para garantir a realização desse desiderato, é naturalmente necessário que esta forma de actuação seja complementada com um acompanhamento regular, assegurando o rigor e a ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, com o intuito de corrigir deficiências e fragilidades. Neste âmbito, o Tribunal de Contas tem acompanhado a execução de múltiplos contratos públicos e de avultados investimentos financeiros sustentados por complexas figuras contratuais, como é o caso das parcerias público-privadas, designadamente na área da saúde.

Importando a sustentabilidade financeira de todos os sectores a implementação de políticas economicistas inovadoras e dependendo o sucesso das mesmas do grau de desempenho e de boa execução conseguida pelos gestores públicos, o Tribunal tem também procedido à avaliação dos novos paradigmas gestonários, assentes em vectores de racionalidade económica, de gestão por objectivos e em indicadores de desempenho.

Considerando uma das áreas de intervenção mais importante e abrangente – a Conta Geral do Estado – o Tribunal, ao emitir o seu Parecer sobre a actividade financeira do Estado, vem desenvolvendo uma acção de avaliação da “Envolvente Económica” que enquadra a execução orçamental, incidindo, em especial, sobre o comportamento das principais variáveis macroeconómicas – nacionais e internacionais, as condicionantes de ordem estrutural com maior impacto sobre as finanças públicas, e, bem assim, as políticas económicas e as medidas extraordinárias que vêm sendo adoptadas pelo Governo.

No parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, designadamente, esta análise foi ainda acompanhada de um capítulo dedicado às “Questões de Sustentabilidade”. Suportado em auditorias realizadas sobre um conjunto de medidas que o Governo colocou em prática com vista à sustentabilidade das finanças públicas, o Tribunal de Contas analisou o seu impacto financeiro, colocando em evidência os efeitos orçamentais a médio e longo prazo.

Fora deste âmbito, o Tribunal de Contas tem ainda desenvolvido auditorias de seguimento das suas recomendações, procurando, por esta via, avaliar o impacto da sua acção na melhoria dos sistemas e na correcção de irregularidades financeiras.

Para garantir a eficácia das recomendações, há que sublinhar as últimas alterações introduzidas à lei que regula o Tribunal de Contas, as quais vieram conferir-lhes uma clara relevância jurídica:

- Tipificando como infracção financeira o não acolhimento reiterado e injustificado das recomendações por ele formuladas. Assim, no caso de o Tribunal verificar que as suas recomendações não tiveram o devido acolhimento, verificando-se a persistência do comportamento infractor sem que exista razão que o justifique, poderá o infractor ser condenado no pagamento de uma multa.
- Sublinhando a relevância que o não acatamento das recomendações assume na graduação da culpa do agente, determinando-se que a sua avaliação seja feita em função das circunstâncias do caso, tendo em conta, designadamente, o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal.
- Permitindo que o acatamento das recomendações origine a relevação da responsabilidade financeira. Entre os requisitos legalmente exigidos para que o Tribunal de Contas possa relevar a responsabilidade do agente figura a inexistência anterior *“de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado”*.

4 – Recomendações no âmbito da sustentabilidade financeira dos sectores sociais

O Tribunal de Contas tem procurado reforçar o carácter correctivo e pedagógico da sua acção, no âmbito das várias áreas da sua intervenção. Algumas vertentes dessa acção têm incidido especificamente no quadro dos sectores sociais, em matérias que relevam para a sua sustentabilidade financeira. Vejamos alguns exemplos.

Uma auditoria realizada pelo Tribunal ao regime de protecção social da função pública, orientada para o diagnóstico e avaliação do regime, nas perspectivas da sua comparação com o regime geral de segurança social e da avaliação da sua sustentabilidade financeira, concluiu que as necessidades de financiamento do sistema duplicam nos próximos 20 anos. Elaborando cenários para assegurar a respectiva sustentabilidade financeira, através, designadamente, da capitalização de excedentes de um dos subsistemas num determinado período, o Tribunal recomendou ao Governo que repense o regime e o seu modelo de gestão.

No quadro de uma auditoria realizada em 2005 às transferências para a Caixa Geral de Aposentações dos fundos e das responsabilidades com pensões do pessoal de várias empresas de capitais públicos, o Tribunal de Contas concluiu que:

- As responsabilidades foram subavaliadas e os fundos transferidos eram insuficientes para lhes fazer face;
- O impacto directo sobre as finanças públicas resultante das transferências referidas teve um efeito positivo sobre as receitas do Estado no ano da transferência mas terá um efeito inverso nos anos posteriores, por inferioridade da receita relativamente à despesa. Os estudos efectuados pelo Tribunal apontaram para que o efeito negativo contabilizado seja crescente até 2014 e para que as contribuições e quotizações terminem em 2033 e as responsabilidades com pensões se estendam até 2071.

O Tribunal recomendou, então, ao Governo que, na eventualidade da ocorrência de novas transferências de fundos de pensões de entidades públicas ou privadas para o regime público de Segurança Social, sejam, antes de as mesmas se concretizarem, realizados e publicados estudos actuariais independentes, que calculem adequadamente o valor das responsabilidades transferidas, concretizando o Tribunal os aspectos a considerar nesses estudos.

No âmbito de auditorias ao modelo de gestão, financiamento, situação económico-financeira e desempenho de vários hospitais empresarializados, incluindo a avaliação sobre os eventuais ganhos em termos de eficiência e qualidade de serviço, o Tribunal procedeu à identificação do défice financeiro acumulado desses hospitais e do endividamento por eles gerado, à identificação de situações de não aproveitamento da capacidade produtiva e das causas de constrangimento no acesso aos cuidados de saúde. Concluiu que se verificaram aumentos de eficiência sem perdas de equidade no acesso, mas formulou recomendações no sentido de, designadamente:

- Serem concebidos mecanismos de previsão fundamentada da procura, considerando as capacidades instaladas nos hospitais, o planeamento da actividade hospitalar e a definição das necessidades de saúde, tendo em vista o aperfeiçoamento do modelo de contratação;
- Se modernizarem os sistemas de informação e de contabilidade analítica para permitirem o acompanhamento, controlo e avaliação do desempenho dos hospitais empresarializados, a identificação de áreas estratégicas e de risco integrando as perspectivas económico-financeira, de qualidade e de equidade, o reforço do controlo interno e a avaliação dos indicadores de produção, de custeio e de qualidade;

- Se aprovarem normas de consolidação de contas do sector da saúde, permitindo relevar de forma adequada a situação económico-financeira e patrimonial dos serviços e organismos do Serviço Nacional de Saúde e dos seus subsectores.
- Se adoptarem medidas de obtenção de maior eficiência na utilização dos blocos operatórios, que se observou estarem subaproveitados.

No âmbito de auditorias aos encargos do Estado com Parcerias Público-Privadas, o Tribunal de Contas observou uma dependência excessiva do Estado relativamente aos consultores contratados em *outsourcing*, recomendando o reforço das competências públicas de monitorização e gestão dos contratos. Observou que os encargos adicionais com expropriações e reequilíbrios financeiros não haviam sido adequadamente previstos, prejudicando a credibilidade das estimativas do efectivo custo dos contratos e respectiva orçamentação. O Tribunal apontou ainda mecanismos alternativos aos utilizados para redução do custo para o Estado de futuras parcerias.

5 - Conclusões

1. O problema da sustentabilidade financeira dos sectores sociais (v.g. saúde, educação e segurança social) está intrinsecamente ligado ao problema mais vasto da sustentabilidade das finanças, assumindo, entre nós, uma dimensão essencial que passa por assegurar um adequado nível de bens e serviços públicos e de garantir o seu financiamento, sem contudo, por em causa o princípio da equidade intergeracional e o objectivo, a médio prazo, de consolidação das contas públicas;
2. Atento o seu papel fulcral no controlo da gestão dos recursos públicos, é expectável que as ISC contribuam para a sustentabilidade dos sistemas, exigindo das instituições públicas, designadamente, uma clara identificação das reformas pertinentes, o incremento da eficiência e do rigor na aplicação e distribuição dos recursos disponíveis, o reforço do controlo dos custos e uma maior responsabilização pelos resultados;
3. Independentemente da estratégia e das metodologias de controlo a adoptar pelas as ISC, as recomendações constituem um instrumento essencial na afirmação de uma cultura gestionária mais responsável e eficaz.

6 - Recomendações:

As ISC devem reflectir sobre as formas possíveis de otimizar a força e a eficácia das suas recomendações, garantindo:

- Que sobre os seus destinatários impende o dever de acatá-las, tomando em consideração o seu conteúdo;
- Que o não acatamento das recomendações apenas possa ocorrer em situações excepcionais devidamente fundamentadas e justificadas (v.g. a ocorrência de situações supervenientes);
- Que as ISC desenvolvam auditorias de seguimento das suas recomendações;
- A responsabilidade do destinatário pelas consequências decorrentes do não acatamento das recomendações.