

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA, PRESTAÇÃO DE CONTAS E
RESPONSABILIDADE

SUBTEMA 3

A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA NO ESTADO MODERNO- PERSPECTIVAS

Sumário:

1. Introdução
2. O problema da sustentabilidade financeira nos Estados modernos
3. O papel das ISC na promoção da sustentabilidade financeira
4. Conclusões
5. Recomendações

1. Introdução

Os Estados são hoje confrontados com uma realidade complexa, habitualmente designada por *globalização*.

A nível mundial, sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio, têm vindo a ser derrubadas barreiras às trocas comerciais.

Na Europa, a integração económica e monetária tem vindo a ser aprofundada, emergindo desse processo a União Económica e Monetária.

Noutras partes do mundo, outros movimentos de integração económica têm vindo a ser implementados.

Estes acontecimentos, e outros frequentemente apontados como exemplos da globalização, vieram confrontar os Estados modernos com as suas limitações e expô-los aos riscos da concorrência à escala mundial.

Igualmente, uma evolução demográfica desfavorável vem acentuar a pressão exercida sobre os Estados em matéria de finanças públicas.

Após algumas décadas em que os Estados modernos se assumiram como Estados promotores do bem-estar, sem grandes preocupações com os custos, hoje, esses mesmos Estados, vêm-se confrontados com a necessidade de manter os níveis de protecção social dos cidadãos mas num cenário de crescimento económico reduzido, elevadas taxas de desemprego e concorrência inter-Estados para a atracção e fixação de investimentos.

Daqui resulta uma questão central que inquieta os Estados: como conciliar um paradigma de protecção social pré-determinado com as limitações financeiras com que os Estados modernos se deparam?

2. O problema da sustentabilidade financeira nos Estados modernos

A questão por nós colocada apresenta-se como um problema de sustentabilidade financeira dos Estados modernos.

Os países pertencentes à União Económica e Monetária (UEM) encontram-se vinculados às regras do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, o que lhes limita a acção em matéria de política orçamental.

A adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento resulta do reconhecimento da necessidade de políticas de consolidação orçamental como condição indispensável ao funcionamento eficiente da União Económica e Monetária.¹

Concomitantemente, os países da UEM continuam vinculados à prossecução de um conjunto de tarefas com dignidade constitucional, designadamente nos domínios económico, social e cultural. Daqui resulta uma tensão entre os modelos constitucionalmente plasmados de Estado providência e os constrangimentos de natureza orçamental resultantes da vinculação às regras da zona euro.

Não se pense, todavia, que tais constrangimentos são exclusivos dos países europeus que, como Portugal, adoptaram a moeda única. Os demais países europeus concorrem entre si para a atracção e fixação de investimento, o que se traduz, desde logo, em concorrência fiscal e na dificuldade em aumentar as receitas tributárias, quer devido aos limites da capacidade contributiva quer devido à mobilidade de algumas fontes de rendimento, designadamente o capital financeiro.

A estes factores acresce, na Europa, um problema demográfico que ameaça a sustentabilidade das finanças públicas e que põe em causa o paradigma de Estado Social vigente.

Também os países relativamente aos quais os programas de ajuda ao desenvolvimento são cruciais não podem deixar de se preocupar com a credibilidade das contas públicas que são apresentadas e com a sua sustentabilidade financeira.

A crescente importância e tecnicidade inerentes à problemática da sustentabilidade financeira vêm aconselhar um reforço do papel das ISC dos diversos Estados.

¹ Cfr. ERNESTO CUNHA / JOÃO PARENTE / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira: O Papel das Instituições Superiores de Controlo neste Contexto*, Lisboa, 2006, p. 2., disponível em <http://timor/C3/C17/PC-INTOSAI/default.aspx>.

Veja-se, a título de exemplo as recomendações de algumas organizações internacionais nesta matéria.

De acordo com o FMI, os orçamentos dos Estados devem ser acompanhados de documentação onde sejam especificados os objectivos de política orçamental, a estrutura macroeconómica, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos fiscais identificáveis.²

Apesar de o orçamento ser elaborado numa perspectiva anual, ele deve ser acompanhado de documentação que o contextualize no quadro dos objectivos mais amplos da política orçamental e da sustentabilidade financeira a longo prazo.³

Também as directrizes da OCDE sobre as melhores práticas recomendam a emissão de um relatório pré-orçamental, com uma antecedência mínima de um mês relativamente à apresentação do orçamento anual, onde sejam expostos os objectivos económicos e fiscais do executivo a médio prazo, com destaque para o total das receitas, despesas, deficit ou superavit e dívida. A OCDE recomenda, ainda, que seja publicado um relatório de longo prazo avaliando a sustentabilidade das políticas orçamentais actuais, a cada cinco anos ou em intervalos de tempo menores caso haja mudanças significativas em matéria de política relacionada com a receita ou a despesa públicas. Devem ser apresentadas as previsões subjacentes à análise, bem como cenários alternativos. A longo prazo, é importante que sejam tidos em consideração, além da dívida pública, os compromissos que tenham impacto financeiro no futuro.⁴

Podemos afirmar que há uma pressão global sobre os Estados para que estes adoptem políticas públicas sustentáveis, o que já motivou, em diversos Estados, a implementação de diversas reformas.

Na verdade, a necessidade de reorganização do sector público, tendente a implementar uma gestão mais racional e eficiente, tem levado à adopção de estratégias que passam, designadamente, por:

- Aplicação de profundas reformas nos sistemas e mecanismos de segurança social, saúde e educação;
- Adopção de novas formas de financiamento, gestão e provisão de bens de natureza pública (mediante o recurso a parcerias público-privadas, por ex.);

² Cfr. FMI, *Manual Revisto de Transparência Fiscal*, 28 de Fevereiro de 2001, pp. 53 e ss..

³ *Ibidem*.

- Introdução de reformas nos modelos de orçamentação do sector público, acentuando a programação plurianual e a orientação por objectivos de desempenho e pela avaliação da respectiva concretização, ao invés da mera valorização dos meios;
- Desenvolvimento de sistemas de informação económico-financeira acessíveis, transparentes, céleres, que incluam dados estatísticos e indicadores baseados tanto quanto possível em critérios harmonizados, em termos internos e externos;
- Adopção e aplicação pelos organismos públicos de sistemas de contabilidade pública mais consentâneos com os sistemas harmonizados de contabilidade nacional, no sentido de permitir a avaliação económica, a comparabilidade internacional e a “supervisão multilateral” (refira-se, a título de exemplo, o cumprimento dos programas de estabilidade e crescimento pelos EM da UEM).⁵

A título de exemplo, do ponto de vista das medidas tomadas no âmbito da Administração Pública Portuguesa em ordem à sustentabilidade financeira, citam-se algumas estratégias e medidas colhidas da experiência portuguesa:

- Alteração das regras de aposentação nos sectores público e privado, englobando o agravamento da idade de reforma e novos métodos de cálculo das pensões;
- A alteração da natureza e do modelo de gestão dos hospitais públicos, transformando-os em empresas;
- Recurso mais generalizado a parcerias público-privadas como via alternativa às modalidades de financiamento e gestão tradicionais do sector público;
- Consagração da discussão parlamentar das prioridades sobre orientação da despesa pública previamente à apresentação do Orçamento de cada ano e desenvolvimento da orçamentação por programas e da gestão por objectivos;
- Aprovação de normas sobre limites ao endividamento, abrangendo todos os subsectores do Sector Público Administrativo (incluindo as Administrações Regionais e Locais);
- Alteração dos sistemas contabilísticos utilizados na Administração Pública, aproximando-os do sistema de contabilidade patrimonial, de modo a permitir com

⁴ *Ibidem.*

⁵ Cfr. ERNESTO CUNHA/JOÃO PARENTE/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., p.16

- mais rigor a avaliação do cumprimento de normas internas e das vinculações externas do país em matéria de estabilidade financeira⁶;
- Controlo da situação financeira das entidades ligadas à prestação de serviços financiados por recursos públicos, independentemente da sua natureza estatutária.

Nestes cenários, facilmente se compreende que a exigência de *good governance* seja incontornável, já que esta pressupõe uma gestão dos dinheiros públicos de acordo com critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia, a transparência na tomada de decisões, uma adequada gestão do risco e a prestação de contas por parte de todos os que estão envolvidos nessa gestão.

Os cidadãos contribuem, através dos impostos, para o financiamento das tarefas constitucionalmente impostas ao Estado, mas exigem, concomitantemente, que os recursos públicos (originariamente privados) sejam efectivamente aplicados na prossecução do interesse público. Cabe às Instituições Superiores de Controlo Financeiro zelar para que assim seja.

3. O papel das ISC na promoção da sustentabilidade financeira

As ISC desempenham um papel fulcral nas sociedades modernas, fiscalizando a gestão dos recursos públicos, informando os parlamentos e os cidadãos acerca do mérito dessa gestão e fiscalizando a legalidade e regularidade da mesma. As ISC que têm natureza de Tribunais de Contas têm ainda competência para efectivar responsabilidades financeiras sempre que tenha havido uma utilização dos dinheiros públicos em violação da lei.

No contexto da União Económica e Monetária, o *Pacto de Estabilidade e Crescimento* e o SEC 95 (*Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas*) vieram reforçar a importância das Instituições Supremas de Controlo, na medida em que o nível de exigência, tecnicidade e

⁶ Neste sentido, cite-se a adopção do Plano Oficial de Contabilidade do Sector Público, que, quando plenamente adoptado, facilitará a elaboração de contas e indicadores relativos às Administrações Públicas segundo os critérios de Contabilidade Nacional (Sistema Europeu de Contas – SEC 95) em vigor na União Europeia a que os Estados se encontram particularmente vinculados através do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

complexidade envolvendo a gestão pública e a apresentação das contas públicas não podem dispensar o controlo técnico que por elas é desenvolvido.⁷

Para além das especificidades decorrentes da UEM, num cenário de concorrência inter-Estados para atracção e fixação de investimento, assume preponderância a fiabilidade do sistema de controlo financeiro. Esta é garantida, em grande medida, pela credibilidade e eficácia da actuação da respectiva Instituição Suprema de Controlo, que influencia, designadamente, o cálculo dos *ratings* e dos rankings de confiança empresarial de cada país.⁸

Uma Instituição Suprema de Controlo independente e credível é, igualmente, fundamental, para que os países em vias de desenvolvimento possam aceder a determinados auxílios e programas de ajuda ao desenvolvimento patrocinados por organismos internacionais como o FMI ou o Banco Mundial.⁹

A estes factores acresce, como vimos, a tentativa de conciliação entre a promoção do crescimento económico com as garantias de um Estado social, implicando que a *good governance* e a sustentabilidade das finanças públicas sejam questões fulcrais nos Estados modernos.

Ora, parece-nos que a organização e a actividade das ISC não poderão deixar de reflectir as exigências de profundas reformas das Administrações Públicas dos respectivos Estados, encontrando-se as mesmas hoje indissociavelmente ligadas à problemática da sustentabilidade financeira.¹⁰

Dito isto, somos confrontados com a seguinte interrogação fundamental: caberá, ou não, no âmbito de competências das ISC pronunciarem-se sobre a sustentabilidade financeira do sector público?¹¹

O Tribunal de Contas português tem reflectido sobre esta questão e tem vindo a reforçar a sua intervenção em matérias ligadas à sustentabilidade financeira do Estado.

Em Portugal, a *Lei de Enquadramento e Estabilidade Orçamental* incumbe o Tribunal de Contas do controlo jurisdicional da execução orçamental, incluindo a dimensão da sustentabilidade financeira.

⁷ JOSÉ CASTRO CASTRO DE MIRA MENDES / ELEONORA PAIS DE ALMEIDA / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Auditoria Externa das Finanças Públicas e Controlo Político*, Lisboa, 2006, cit. p. 18.

⁸ *Idem*, p. 19.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Cfr. ERNESTO CUNHA / JOÃO PARENTE / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., pp. 18-19.

Podem apontar-se como exemplos da actuação do Tribunal de Contas neste domínio:

- A alteração da estrutura dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a partir de 2004, que passaram a incluir matérias relativas à envolvente económica e a questões de sustentabilidade¹².

Neste âmbito, incluiu-se uma projecção dos efeitos futuros das medidas de contenção do défice público, em especial da cessão de créditos tributários e da transferência de responsabilidades por pensões de reforma. Procedeu-se, ainda, a uma análise dos encargos do Estado com parcerias público-privadas nas áreas das concessões rodoviárias e ferroviárias e da saúde e ao apuramento de dívidas não financeiras do Estado, com identificação dos seus principais credores.

- A grande importância que o Tribunal de Contas tem vindo a dar às questões do endividamento público, pronunciando-se, nomeadamente, de forma regular, sobre a celebração, por autarquias locais, de empréstimos, outros contratos geradores de responsabilidades futuras e cessão de créditos.

- A avaliação e a formulação de recomendações sobre a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, o qual é um instrumento fundamental para uma melhor avaliação, em cada momento, da sustentabilidade financeira das organizações e, de forma consolidada, do próprio Estado.

- A alteração recente (em Agosto de 2006) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que reforça a capacidade de responsabilização de todos os intervenientes na gestão dos recursos públicos, mesmo que no domínio de entidades empresarializadas ou privadas.

Mas, uma vez assumida uma resposta afirmativa à questão que anteriormente formulámos, um conjunto de outras se lhe sucedem naturalmente:¹³

- Que papel, em concreto, é que as ISC podem assumir na promoção da sustentabilidade financeira dos Estados modernos?

¹¹ *Idem*, p. 18.

¹² Desde 2004 que o Parecer inclui um título especificamente dedicado à sustentabilidade financeira – cfr. Título III do Volume I do Parecer da CGE/2004.

¹³ Cfr. ERNESTO CUNHA / JOÃO PARENTE / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., pp. 18-20.

- Tal tarefa decorrerá das atribuições e competências conferidas pelas respectivas constituições ou leis orgânicas?
- Ou será necessária a introdução de alterações às leis orgânicas das ISC de modo a contemplar a possibilidade, ou o dever, de as mesmas se pronunciarem sobre a sustentabilidade financeira do sector público?
- Justificar-se-á uma tipificação de novas formas de responsabilidade jurídica, fundadas no desenvolvimento de um novo conceito de responsabilidade financeira ligado à problemática da sustentabilidade e aos seus critérios de avaliação?
- A preocupação das ISC com a sustentabilidade financeira deve reflectir-se nas auditorias financeiras? Nas auditorias de conformidade? Nas auditorias de resultados/boa gestão financeira? Que tipos de auditoria é que se devem privilegiar?
- Devem essas preocupações ser espelhadas nas normas de auditoria internacionalmente consagradas?
- Ou deverão as ISC pronunciar-se sobre a sustentabilidade financeira em relatórios “ad-hoc”?
- Ou a alternativa será trilhar o caminho que conduza à certificação de contas (o que implica que as ISC se pronunciem sobre o défice público)?

Eis um conjunto de questões que nos parecem relevantes, embora não esgotem as interrogações e problemas suscitados pelo tema que ora nos ocupa.

Estas questões colocam-se com particular acuidade nos domínios sociais.

Na verdade, a promoção da sustentabilidade das finanças públicas nos Estados modernos implica, desde logo, a necessidade de promoção da sustentabilidade financeira das políticas e dos programas sociais, em particular nas áreas da educação, saúde e segurança social, daqui emergindo questões relacionadas com a estratégia e com as metodologias de controlo adoptadas pelas ISC.

Neste domínio parece-nos ser muito importante a partilha de experiências entre as diversas ISC de modo a poder encontrar-se um conjunto de princípios comuns nesta matéria, sem, todavia, pôr em causa as especificidades de cada uma.

4. Conclusões

- 1- Há uma pressão global sobre os Estados para que estes adotem políticas públicas sustentáveis.
- 2- A análise das estratégias adoptadas e a formulação de recomendações, em matérias como o endividamento, parcerias público-privadas ou sistemas de contabilização, são um importante instrumento que as ISC têm à sua disposição para promover a boa governança e, desta forma, a sustentabilidade das finanças públicas.
- 3- O Tribunal de Contas português tem já vindo a incluir, nalguns dos instrumentos que tem à sua disposição, apreciações em sede de sustentabilidade financeira do Estado, designadamente em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado.
- 4- A promoção da sustentabilidade das finanças públicas nos Estados modernos implica, desde logo, a necessidade de promoção da sustentabilidade financeira das políticas e dos programas sociais, em particular nas áreas da educação, saúde e segurança social, daqui emergindo questões relacionadas com a estratégia e com as metodologias de controlo adoptadas pelas ISC.

5. Recomendações

- 1- A organização e a actividade das ISC não poderão deixar de reflectir as exigências de profundas reformas das Administrações Públicas dos respectivos Estados, encontrando-se as mesmas indissociavelmente ligadas à problemática da sustentabilidade financeira.
- 2- Cada ISC deve definir qual o seu papel, em concreto, na promoção da sustentabilidade financeira dos Estados respectivos.
- 3- As ISC devem acompanhar as medidas adoptadas pelas Administrações Públicas tendentes a garantir a sustentabilidade financeira.
- 4- Parece-nos ser muito importante a partilha de experiências entre as diversas ISC, de modo a poder encontrar-se um conjunto de princípios comuns nesta matéria, sem, todavia, pôr em causa as especificidades de cada uma.