

CONTRIBUTO DA TIAC PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Junho de 2011



Este documento de trabalho recolhe a análise de vários peritos sobre as reformas consagradas no Memorando de Entendimento acordado com o Estado português e enumera um conjunto de preocupações e de medidas preventivas relativamente ao seu processo de implementação.

Autores:

Luís de Sousa, Investigador do ICS-UL e Presidente da TIAC

Paulo Morais, Docente da Universidade Lusófona – Porto e Vice-Presidente da TIAC

Luísa Schmidt, Investigadora do ICS-UL e Directora do OBSERVA - Observatório de Ambiente e Sociedade

Gualter Crisóstomo, Director de Corporate Governance da INTELI – Inteligência em Inovação

Paulo Trigo Pereira, Professor Associado do ISEG e co-autor do Relatório sobre a Transparência Orçamental em Portugal

Marina Costa Lobo, Investigadora do ICS-UL e co-autora do Relatório sobre a Transparência Orçamental em Portugal

Editor:

João Paulo Batalha, Consultor de comunicação e membro do Grupo de Comunicação da TIAC



ÍNDICE

INTRODUÇÃO | 4

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO | 5

TRANSPARÊNCIA E RIGOR NOS PROCESSOS ORÇAMENTAIS | 7

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) | 9

CONFLITOS DE INTERESSE | 11

CONTRATAÇÃO PÚBLICA | 12

PRIVATIZAÇÕES | 14

ATRIBUIÇÃO DO ESTATUTO “PIN” OU OUTROS DE CARIZ EXCEPCIONAL | 16



INTRODUÇÃO

No seguimento da reunião de trabalho com a comissão conjunta composta pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, que teve lugar no passado dia 5 de Maio, a Transparência e Integridade – Associação Cívica (TIAC), Ponto de Contacto Nacional da organização global de luta contra a corrupção Transparency International, vem submeter à referida comissão um conjunto de preocupações e de medidas preventivas relativamente ao processo de implementação das reformas consagradas no Memorando de Entendimento acordado com o Estado português.

Apesar do Memorando de Entendimento não prever mecanismos de combate à corrupção nas reformas do sector público e da Justiça, a TIAC manifesta a sua satisfação e o seu apoio incondicional às reformas delineadas, por considerar que estas impõem mais transparência e controlo da despesa pública, incluindo alterações aos esquemas remuneratórios dos organismos públicos, redução de cargos de chefia, melhoria da supervisão bancária e maior prestação de contas na Administração Pública e no Sector Empresarial do Estado.

Contudo, a TIAC alerta para o facto de algumas das reformas previstas no Memorando de Entendimento, como as privatizações, a renegociação das parcerias público-privadas ou a reestruturação das forças armadas, poderem abrir oportunidades para a corrupção, sobretudo dada a forte promiscuidade entre interesses públicos e privados em Portugal e os baixos custos morais e legais associados a transacções ilícitas. Por isso mesmo, é fundamental que os processos de decisão e implementação destas operações sejam acompanhados de instrumentos apropriados de monitorização e avaliação, de modo não só a assegurar o efectivo cumprimento dos objectivos e metas a atingir, mas também de reduzir as condições propícias a práticas de corrupção e de enriquecimento ilícito, reforçando para o efeito as estruturas operacionais de fiscalização.



ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A principal debilidade no combate à corrupção e criminalidade conexa no nosso país é a inexistência de uma estratégia nacional que englobe:

- Um conjunto de princípios orientadores;
- Um diagnóstico das áreas de risco, assinalando prioridades e diferentes graus de intervenção;
- Um diagnóstico dos meios e recursos existentes, focando no seu desempenho e coordenação e elencando as reformas necessárias para o seu aperfeiçoamento;
- A definição dos objectivos a cumprir e linhas estratégicas a seguir;
- A elaboração de uma agenda de trabalho e de um caderno de encargos para a prossecução desses objectivos;
- A calendarização das várias fases do processo de implementação;
- E a criação de um sistema de monitorização do progresso na implementação e de avaliação dos resultados conseguidos.

5

No nosso entender, qualquer discussão sobre a reforma do sector público e da Justiça deve começar pela elaboração de uma estratégia nacional de combate à corrupção e criminalidade conexa e um plano de acção com metas claras a atingir nos próximos 4 anos.

A TIAC alerta a Troika para três importantes fragilidades do sistema nacional de integridade que necessitam de mais atenção:

- O enquadramento legal anti-corrupção (prevenção e supressão) ainda não está totalmente alinhado com os predicados e normas internacionais, não se encontra articulado de forma extensiva e demonstra um registo muito fraco de aplicação sancionatória.
- As políticas públicas anti-corrupção estão dispersas (entre várias leis e instrumentos legais) e são inconsistentes (reactivas a pressão externa crescente, ao invés de serem desenvolvidas de forma pró-activa e sustentada), e as consultas públicas, a este respeito, são praticamente inexistentes.
- O aparato institucional actual, do lado da supressão, é fragmentado e desprovido de capacidade de coordenação e aplicação sancionatória; do lado da prevenção, está subdesenvolvido.



A TIAC está disponível para colaborar com o Governo na definição de uma estratégia nacional de combate à corrupção e criminalidade conexa e respectivo plano de acção.

Presentemente, a TIAC está a elaborar um diagnóstico sobre os níveis de desempenho dos vários pilares que compõem o Sistema Nacional de Integridade português, isto é, o conjunto de organismos, governamentais e não governamentais, com competência directa ou indirecta na prevenção e supressão da corrupção e criminalidade conexa. O objectivo geral deste estudo é o de avaliar a extensão e as causas da corrupção e poder tipificar os ilícitos num determinado país, assim como medir a eficácia dos esforços nacionais para os combater, através de uma extensa análise documental, entrevistas a actores privilegiados (na academia, na administração pública, na esfera política, no sector empresarial, na comunicação social e na sociedade civil) e validação de indicadores de desempenho. Este estudo faz parte de um projecto coordenado pela Transparency International que está a ser desenvolvido em 26 países europeus. Até ao final do ano, a TIAC apresentará um relatório final com um conjunto de recomendações específicas para cada pilar do Sistema Nacional de Integridade e que se espera possa servir de base para a discussão e elaboração de uma estratégia nacional de combate à corrupção, e aos ilícitos sustentada num consenso alargado na Assembleia da República.

A TIAC está igualmente disponível para colaborar com o Governo e a comissão conjunta nos passos seguintes, especialmente no acompanhamento das tomadas de decisão e na monitorização do progresso na implementação de algumas medidas.

Abaixo transcrevemos, muito sinteticamente, algumas das áreas de reforma que, do ponto de vista da transparência e da integridade, suscitam alguma preocupação e requerem ponderação quanto ao método de implementação.



TRANSPARÊNCIA E RIGOR NOS PROCESSOS ORÇAMENTAIS

Este programa de assistência financeira é uma oportunidade única para os decisores portugueses fazerem reformas profundas nesta área e mudarem as suas atitudes na gestão dos recursos públicos.

O processo orçamental traduz o essencial da política governativa porque indica de que forma é que as opções políticas e os objectivos traçados se traduzem de facto nos gastos e nas receitas do Estado. A transparência deste processo é um elemento essencial da responsabilização do Governo, de que depende a qualidade da democracia.

Portugal sofre de uma fraca cultura de orçamentação a todos os níveis do Estado. Segundo o ranking internacional da Open Budget Initiative (OBI), Portugal encontra-se num grau intermédio de transparência do seu processo orçamental com uma classificação de 58%, juntamente com países como a Itália, a Croácia ou a Eslováquia. A maioria dos países europeus – a saber o Reino Unido, a França, a Noruega, a Suécia, a Alemanha, a Espanha a Polónia e a República Checa – encontram-se melhor classificados, porque fornecem ao público em geral informações significativas ou abrangentes sobre os seus processos orçamentais (de 61 a 100% de informação concedida).

Em Portugal não há nem um relatório pré-orçamental relevante (o PEC não serve como relatório pré-orçamental pois é apresentado muito antes do Orçamento de Estado) nem relatórios semestrais que apreciem as alterações do quadro macroeconómico e o seu impacto na execução orçamental, nem tão-pouco um orçamento que explique aos cidadãos, numa linguagem não-técnica, as intenções do Governo.

Quanto à informação disponibilizada encontramos dois tipos de falhas importantes. Primeiro, a proposta não contém dados claros sobre o impacto de determinadas medidas de política, na receita ou na despesa, medidas essas que podem ter uma grande influência sobre a capacidade do Governo de cumprir as suas metas orçamentais. Segundo, em certos casos essa informação existe, mas é de tal forma detalhada e com pouca análise interpretativa que o público, e mesmo a classe política, não consegue aperceber-se da completa posição orçamental do Estado.

Portugal tem ainda muitos passos a dar para melhorar a transparência e rigor orçamental em todo o sector público (incluindo regiões, autarquias, empresas públicas, etc).

Neste momento em que o saneamento das contas públicas é um factor tão central para o futuro do país, a TIAC propõe que se defina um conjunto de requisitos que melhore a transparência e rigor do processo orçamental, possibilitando uma melhor fiscalização das contas públicas e uma prestação de contas mais fidedigna quer aos credores internacionais e quer aos cidadãos em geral.



A melhoria dos processos orçamentais passa em parte pela qualidade da informação financeira agregada prestada, patente nos controlos de execução orçamental, na monitorização da dívida pública ou nos relatórios e contas, e passa também pela publicação de indicadores de gestão e de resultados por parte dos vários organismos do Estado em sentido lato.

Em primeiro lugar, merece especial realce a necessidade de haver uma monitorização não só da dívida das administrações públicas (tal como requerida pelo Procedimento dos Défices Excessivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento), mas também do Sector Público Empresarial. Isto é tanto mais importante quanto Portugal tem assistido na última década, quer à criação de inúmeras empresas públicas deficitárias (estatais, regionais e locais), quer a importantes processos de desorçamentação (nomeadamente a saída de Hospitais das administrações públicas para empresa públicas). Só um conhecimento adequado da situação financeira de todo o sector público (administrativo e empresarial) permite melhorar a transparência e o controle orçamental sobre défice e dívida. Ainda este ano o EUROSTAT e o INE decidiram incorporar empresas públicas, no perímetro das administrações públicas (contabilidade nacional) aumentando com isso os valores do défice e da dívida pública portuguesas. A TIAC sugere pois que se calcule para além da dívida pública bruta das administrações públicas, segundo os critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento, também a dívida líquida do sector público (net public sector debt) à semelhança do apuramento que é feito no Reino Unido.

Em segundo lugar, a detecção da má gestão dos dinheiros públicos passa por um regular sistema de reporte. A TIAC sugere que se pondere a introdução de rácios de produtividade, rácios de endividamento, indicadores de eficiência na prestação de serviços, indicadores de cobrança, de custos com manutenção dos investimentos realizados, etc., que permitam a comparação de níveis de desempenho da gestão financeira entre órgãos congéneres (por exemplo, entre empresas públicas, hospitais ou Câmaras Municipais).

Todos estes indicadores deverão ser divulgados com regularidade e disponibilizados para consulta pública em sites de fácil consulta.

