

A GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, OS OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO

Comissário da Auditoria de Macau

Praia, 6 de junho de 2019

ÍNDICE

- 1. A Gestão Financeira Pública e o Desenvolvimento**
- 2. A Gestão Financeira Pública no contexto da Agenda 2030: contributo das ISC para o seu aperfeiçoamento e concretização dos ODS**
- 3. Avaliação e Reporte da Gestão das Finanças Públicas no contexto da Agenda 2030 – uma Ferramenta para as ISC e seu contributo para a Agenda 2030**
- 4. Conclusões**

1. A Gestão Financeira Pública e a promoção do Desenvolvimento

O papel central de uma boa gestão financeira pública no processo de desenvolvimento de cada país tem sido reconhecido por diferentes parceiros internacionais do desenvolvimento, nomeadamente o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento, a Comissão Europeia e os Departamentos e Agências das Nações Unidas, entre outros.

A boa gestão financeira pública integra-se na boa governação (*good governance*), sendo esta última considerada pelas Nações Unidas como um fator importante na promoção do desenvolvimento.

A gestão financeira pública assume um papel transversal a todas as áreas de governação no que diz respeito ao financiamento de políticas e programas públicos de desenvolvimento nacional. Uma boa gestão das finanças públicas assegura, num enquadramento orçamental e financeiro solidamente instituído, uma eficiente arrecadação de receitas públicas e a sua utilização de forma regular (orçamentada), adequada e sustentável.

A gestão financeira pública pressupõe, também, um conjunto de instituições, sistemas e processos de gestão eficazes, transparentes e prestadores de contas sobre o modo como estão a ser geridos os fluxos de dinheiros públicos (receitas e despesas) e os ativos e passivos públicos.

No essencial, a gestão financeira pública compreende as funções governativas imprescindíveis num Estado de direito relativas ao Orçamento, à Contabilidade Pública e ao Tesouro do Estado, devendo as

mesmas estarem interligadas para uma mais rigorosa e eficaz governação pública.

O Orçamento de Estado é um instrumento fundamental da governação pública pois contém uma previsão das receitas e despesas do Governo e demais organismos do sector público, autorizadas ou limitadas pelo Parlamento ou Assembleia Legislativa, para o período de um ano. A Contabilidade visa quantificar monetariamente, através de um plano de contas e segundo normas internacionais ou nacionais, todos os fluxos que ocorrem por força da aprovação e execução do orçamento, bem como escriturar o património do Estado (ativos e passivos). O Tesouro do Estado assegura a gestão da receita pública, o financiamento da despesa orçamentada e a gestão dos excedentes orçamentais ou do endividamento público.

Algumas fragilidades na gestão das finanças públicas têm a ver com a não contabilização de todas as receitas e/ou despesas públicas e de empréstimos ou outras responsabilidades financeiras assumidas pelo Governo e entidades públicas, o que enfraquece a credibilidade do orçamento e das contas públicas.

Especial atenção deve ser dada também ao processo de alterações orçamentais, o qual pode pôr em causa a afetação necessária da despesa efetiva às finalidades de combate à fome e pobreza, e de saúde e educação, entre outras despesas sociais. Portanto, não basta a afetação (alocação) de verbas às despesas de desenvolvimento humano e sociais no orçamento proposto e aprovado, mas também importa saber como é que o orçamento foi executado.

Os três principais objetivos da gestão financeira pública, traduzem-se na *preparação, aprovação e execução de um Orçamento anual com sustentabilidade financeira, implementação de políticas prioritárias e prestação eficiente de serviços públicos.*

Nos países em desenvolvimento, os recursos financeiros são escassos para poderem responder a todas as necessidades de desenvolvimento humano e social, pelo que as opções governativas de alocação e uso eficiente dos recursos são essenciais para a boa governação das finanças públicas, sem comprometer o futuro financeiro das próximas gerações.

De entre alguns dos princípios da boa gestão financeira pública, importa salientar a transparência das finanças públicas, a divulgação de relatórios orçamentais e da conta final, a gestão rigorosa do investimento público, dos ativos públicos e da dívida pública, a formulação de uma previsão macroeconómica para enquadrar as previsões de receitas e despesas orçamentadas com indicação dos respetivos riscos e a definição de uma projeção de médio prazo na orçamentação das despesas, muito em particular dos investimentos públicos plurianuais.

Acresce que as disposições legais e os processos instituídos de controlo interno, do controlo externo do Parlamento e de controlo externo e independente da Instituição Superior de Controlo em relação ao orçamento e contas finais constituem também importantes contributos para o bom desempenho da gestão financeira pública.

Em suma, todos estes bons princípios e boas práticas de gestão financeira pública (GFP) proporcionam credibilidade orçamental e financeira aos

países em desenvolvimento, contribuem para o seu desenvolvimento e facilitam a ajuda financeira ao desenvolvimento.

Ciente da importância da boa gestão financeira pública (GFP) nos processos de desenvolvimento de cada país e nas questões relacionadas com o financiamento global ao desenvolvimento, o Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) foi criado em 2001 por sete parceiros internacionais de desenvolvimento - Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e os Governos de França, Noruega, Suíça e Reino Unido - para estabelecer uma metodologia, avaliação e apresentação de relatórios sobre o desempenho da GFP em cada país participante, relatórios esses que incluíam nomeadamente um conjunto de indicadores quantitativos e uma apreciação sobre pontos fortes e fracos da GFP.

A finalidade última do Relatório PEFA consiste numa avaliação abrangente e integrada do desempenho da GFP de um país, com base num conjunto de indicadores-chave repartidos pelos sete pilares da GFP: fiabilidade do orçamento, transparência das finanças públicas, gestão de ativos e passivos, estratégia fiscal e orçamentação baseadas em políticas, previsibilidade e controlo na execução do orçamento, contabilidade e relatórios e fiscalização e auditoria. Os pontos fortes e fracos da GFP são assinalados, a eficácia do controlo interno é relacionada com a análise de riscos e o desempenho é comparado com as avaliações anteriores. Os resultados e conclusões do PEFA podem constituir um ponto de partida para a definição de programas de reforma ou para a monitorização dos seus progressos.

Os relatórios do PEFA descrevem o ambiente macroeconómico, institucional e legal da atuação do sector público, analisam as políticas financeiras de natureza estratégica e correntes e os processos, decisões, eficácia dos controlos e reporte e transparência orçamentais.

Os beneficiários do Quadro PEFA são os próprios Governos nacionais que ficam a dispor de um conhecimento de desempenho na GFP, bem assim como as organizações da sociedade civil e as instituições internacionais de desenvolvimento, incluindo as organizações dos países doadores.

A ferramenta PEFA tem tido um papel relevante na melhoria da GFP dos países em desenvolvimento e na promoção da boa governança pública. O número total de processos de avaliação PEFA concluídos ou em curso ascende a mais de 600 cobrindo países de todos os continentes e com especial incidência na África Subariana.

O Quadro PEFA foi objeto de uma atualização substancial em 2016, relativamente às versões anteriores de 2005 e 2011, com base na evolução das boas práticas e nas contribuições das partes interessadas, sendo de referir nomeadamente a introdução de uma maior ênfase nos elementos do controlo interno que podem ter influência na avaliação PEFA, a adição de novos indicadores ou aperfeiçoamento dos existentes e a apresentação de uma estrutura mais clara e consistente de resultados da avaliação.

Porém, a ferramenta PEFA 2016 não inclui uma análise da política orçamental e da sua sustentabilidade, bem assim como não avalia se as despesas orçamentais realizadas produziram os resultados desejáveis na redução da pobreza ou noutros objetivos de governação pública. Isto é,

o PEFA 2016 não incorpora nos seus indicadores os 17 ODS e as respetivas metas e não se destina em especial às Instituições Superiores de Controlo.

2. A Gestão Financeira Pública no contexto da Agenda 2030: contributo das ISC para o seu aperfeiçoamento e concretização dos ODS

O que mudou com os ODS

A aprovação em setembro de 2015 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pelos 193 estados membros das Nações Unidas, veio introduzir um novo enquadramento à gestão financeira pública de cada governo nacional, passando a sua avaliação de desempenho a estar condicionada à boa governação pública na implementação dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

A Agenda 2030 ambiciona, entre outros objetivos, a erradicação da pobreza e da fome no mundo, a redução das desigualdades e das discriminações, o acesso a um ensino de qualidade, à saúde, à justiça, à proteção social e à qualidade de vida ambiental.

Ora, toda esta Agenda tem imensos custos financeiros nos processos de desenvolvimento sustentável a nível global, regional e local, e muito em especial nos países onde as carências de desenvolvimento são mais gritantes como, por exemplo, relativamente aos países da África Subsariana.

As transformações significativas a operarem-se a nível das governações e políticas públicas de desenvolvimento nacional, regional e global em função dos objetivos da Agenda 2030, implicam necessidades financeiras adicionais e de valor total muito considerável.

A mobilização efetiva e adequada de recursos financeiros para a Agenda 2030 será uma questão crucial ao sucesso dos esforços de desenvolvimento sustentável à escala planetária e de modo a que nenhuma região, nenhum país e ninguém fique para trás.

Os desafios à partida são imensos, sobretudo onde se faz sentir mais a escassez de recursos financeiros. Por exemplo, *“nos países menos desenvolvidos as insuficiências de recursos financeiros são gritantes; a sua despesa anual em educação necessita mais do que triplicar para atingir a frequência universal nos ensinamentos pré-primário, primário e secundário.”* (Guterres, Preâmbulo do Relatório sobre o Financiamento do Desenvolvimento Sustentável de 2019).

Contudo, de acordo com estimativas preliminares as poupanças globais são suficientes para cobrir as necessidades dos ODS, mas os recursos não estão a ser aplicados onde são mais precisos.

Nos países em desenvolvimento, a escassez de recursos financeiros locais está, por vezes, associada ou agravada por força dos fluxos ilícitos de capitais (IFFs). Por exemplo, o continente africano perde cerca de US\$ 50 mil milhões de USD por ano em fluxos de capitais ilícitos, provenientes de dinheiro da corrupção, transações ou outros ganhos ilícitos e que representam cerca do dobro do valor da assistência oficial ao desenvolvimento (ODA).

Portanto, a questão do financiamento aos ODS da Agenda 2030 não é só uma questão de mobilização de mais recursos financeiros, mas também de uma mais eficaz e eticamente responsável gestão dos recursos financeiros nacionais. Uma GFP eficaz, eficiente e transparente, o combate à corrupção e à saída ilícita de capitais para o exterior são fatores que permitem maximizar os recursos financeiros locais e melhorar os indicadores de desenvolvimento nacional. O financiamento externo e a ajuda oficial ao desenvolvimento devem ser supletivos e ter em consideração a forma como estão a ser geridos os recursos financeiros locais.

A realização dos 17 ODS no espaço de 15 anos (2016-2030) exige, pois, uma profunda transformação nos sistemas educacionais, de saúde, de habitação, de proteção social, de uso da energia, de planeamento urbano e de infraestruturas, de transportes, de uso dos recursos naturais e ambientais e no progresso e bom uso das tecnologias de informação.

Estas transformações que visam contribuir para um planeta ambientalmente mais sustentável, próspero, justo, pacífico, inclusivo e com qualidade de vida para toda a humanidade, colocam *novos desafios de boa governação pública* a nível global, regional e nacional, em parceria nomeadamente com o mundo empresarial, meios académicos, instituições para o desenvolvimento, agências e departamentos das Nações Unidas, organizações não governamentais e sociedade civil em geral.

A China em colaboração com as Nações Unidas está firmemente comprometida em continuar a contribuir a nível nacional e globalmente para o sucesso da Agenda 2030.

A nível global, a Iniciativa "Uma Faixa, uma Rota" está em sintonia com os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, pois ambos os projetos visam promover o desenvolvimento global segundo princípios comuns. Segundo declarou o Presidente Xi Jinping, no encerramento do Segundo Fórum, de Abril de 2019, em Beijing: *"Apesar de a Iniciativa "Uma Faixa, uma Rota" ter partido da China, as suas oportunidades e benefícios podem ser partilhados pelo mundo."*

Por seu turno, e no mesmo Fórum, o Secretário-Geral das Nações Unidas sublinhou que *o plano de desenvolvimento e de comércio da China – conhecido como Iniciativa "Uma Faixa, uma Rota" – pode contribuir para um mundo mais próspero e equitativo, e reverter o impacto negativo das mudanças climáticas. O mundo irá beneficiar da Iniciativa "Uma Faixa, uma Rota" que vai acelerar os esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável"*.

Face aos desafios da Agenda 2030, compete, pois, à governação de cada país integrar os ODS, adaptados às suas realidades e potencialidades, nas estratégias e planos de desenvolvimento nacional (ou de desenvolvimento sustentável), nos orçamentos anuais e plurianuais, na gestão das finanças públicas, nos sistemas de informação estatística, nos enquadramentos legais e institucionais, nas estratégias de qualificação de recursos humanos e modernização tecnológica e na definição de outras políticas ou programas públicos que contribuam para um desenvolvimento

sustentável assente nos cinco pilares ou 5 P's – Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias.

A existência de planos e estratégias de desenvolvimento nacional, com a integração dos 17 objetivos e das metas definidas pelas autoridades do próprio país, em função dos seus recursos, necessidades locais e potencialidades de desenvolvimento, constitui, pois, uma condição essencial para se efetuar uma programação adequada dos recursos financeiros nacionais e externos, públicos e privados necessários à viabilização do processo de desenvolvimento sustentável.

A implementação, seguimento e desenvolvimento dos progressos dos ODS por parte de cada governo nacional exige, pois, uma boa governação pública a nível nacional, de que faz parte integrante uma *boa gestão orçamental e financeira* sem a qual os ODS serão dificilmente concretizáveis ou exequíveis no período de execução da Agenda (2016-2030).

O papel das ISC na implementação dos ODS

No novo enquadramento institucional da Agenda 2030, a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI) e as Instituições Superiores de Controlo (ISC) assumem as suas responsabilidades como instituições vocacionadas e especializadas para contribuir relevantemente para a boa governança nacional na implementação dos ODS.

Responsabilidades estas (das ISC) que segundo Ms. Hu Zejun, Auditora Geral do Gabinete de Auditoria Nacional da China (CNAO), exigem hoje

em dia dos auditores uma preparação profissional rigorosa e um elevado padrão de conhecimentos profissionais para fazer face às expectativas crescentes de auditoria pública, de que a Agenda 2030 é um exemplo. Ms. Hu reconhece também a relevância da colaboração dos “stakeholders” para promover a boa governança nacional e os resultados da auditoria, particularmente o poder legislativo, os media e o público que desempenham um papel importante no suporte, compreensão e cooperação com as ISC.

Na realidade, o sucesso da implementação e progresso dos ODS em cada país, vai estar em grande parte dependente da eficiência, eficácia, prestação de contas e transparência da administração pública no seu todo e, em particular, na gestão corrente e dos programas públicos dirigidos aos ODS, requisitos estes de boa governança nacional - de que a gestão financeira pública é parte integrante - sujeitos a auditoria pública, externa e independente.

Dependendo dos seus mandatos e capacidades, as ISC podem contribuir valiosamente para acompanhar os esforços nacionais de implementação e progressos para atingir os ODS, atentas as especificidades, potencialidades e prioridades de desenvolvimento sustentável de cada país.

Em conformidade com a Declaração de Abu Dhabi do XXII Congresso da INTOSAI, de dezembro de 2016 e com o Plano Estratégico da INTOSAI de 2007-2022, encontram-se definidas quatro abordagens possíveis para atuação das ISC relativamente à Agenda 2030:

- Avaliação ou auditoria à capacidade de implementação dos ODS;

- Auditorias de desempenho aos principais programas governamentais relacionados com os ODS;
- Avaliar e apoiar a existência de instituições transparentes, eficientes e responsáveis (ODS 16); e
- Serem (as ISC) modelos de transparência e *accountability* no reporte das suas atividades, incluindo auditorias e relatórios.

Em conformidade com a primeira abordagem, o IDI e a KSC da INTOSAI, em conjugação com as Nações Unidas, divulgaram em agosto de 2018, um Guia de Orientação para as ISC desenvolverem auditorias à preparação da implementação dos ODS por parte dos governos "*Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals – A Guidance for Supreme Audit Institutions*".

De acordo com a INTOSAI a *auditoria de desempenho* é a forma mais adequada de examinar a economia, eficiência e eficácia da preparação do governo para a implementação dos ODS.

Dadas a interligações entre os ODS e o envolvimento de múltiplas áreas de governação na sua implementação, a recomendação da INTOSAI é para realizar auditorias à implementação dos ODS "no seu todo", e daí que a abordagem sugerida seja a do "*governo no seu todo*" ("*whole of government*").

Esta abordagem inovadora pretende evitar as consequências da fragmentação das decisões de condução das políticas públicas, nomeadamente na definição de metas dos ODS e na coerência orçamental. A abordagem do "*governo no seu todo*" é consentânea com a visão holística do desenvolvimento sustentável assente nas suas três

dimensões – economia, social e ambiental, e numa tomada de decisão pública balanceada e integrada.

A visão holística do desenvolvimento é o produto da experiência dos resultados dos objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM), os quais sugerem na Agenda 2030 a necessidade de ter em consideração que os indicadores de desenvolvimento possuem uma dimensão multidimensional e que os ODS se interligam entre si, pelo que as decisões de governação pública têm de ter essa consciência e mostrarem-se integradas, coordenadas e eficazes.

Em suma, a abordagem segundo o "*governo no seu todo*" visa a *unidade de propósito* entre todos os atores governamentais, níveis e setores da governação pública. Evita a falta de coerência política e promove a eficácia e eficiência governativas.

A abordagem de "*governo no seu todo*" reconhece também a natureza transversal da Agenda 2030 e a relativa complexidade dos esforços de implementação dos ODS.

A complexidade dos esforços de implementação dos ODS tem presente um conjunto sequencial de questões a colocar aos governos nacionais e que simplificarmente envolvem:

- *Consciência e iniciativas Nacionais*, quais os esforços para integrar os ODS na legislação do país, políticas, planos e programas?
- *Quadro institucional*, como é que o país tenciona adaptar o seu quadro institucional em ordem a implementar a Agenda 2030 e

estabelecer responsabilidades de coordenação e integração a diferentes níveis de governação – nacional, subnacional e local?

- *Integração e inclusão*, como é que o país vai estabelecer políticas públicas que integrem as três dimensões do desenvolvimento sustentável e “não deixar ninguém para trás”?
- *Meios de implementação* – quais são os recursos necessários, financeiros, tecnológicos, organizacionais, estatísticos e parcerias, necessários à implementação dos ODS no país e quais dificuldades subjacentes da sua concretização?
- *Dados de base, monitorização e relatórios* – como é que as estatísticas nacionais vão ter capacidade de responder à fixação das metas dos indicadores de cada um dos 17 ODS, de monitorizar a evolução desses indicadores e de reportarem de forma credível, rigorosa e oportuna os resultados dos indicadores de desenvolvimento?
- *Ilações dos ODM* – quais as ilações que o país pode retirar dos resultados dos ODM (em 2015) e que sirvam de referência para a fixação dos ODS e sua forma de gestão?

Estas questões podem ser complementadas com a questão central que se coloca à adaptação ou ajustamento da GFP à Agenda 2030 relativamente a cada país: *Até que ponto e de que forma é que cada governo adaptou ou deve adaptar o seu orçamento e contas públicas e respetiva gestão financeira pública à Agenda 2030?*

Embora não seja este um dos objetivos específicos da auditoria de desempenho à fase de implementação dos ODS pelos governos nacionais, depreende-se que exista aqui matéria suficiente para reflexão e possível orientação futura a desenvolver pela INTOSAI e pelas ISC.

Em primeiro lugar, a experiência da aplicação dos ODM revelou a importância de uma melhor integração nos objetivos de desenvolvimento no processo de orçamentação nacional. O processo orçamental, incluindo a sua proposta, aprovação, monitorização da execução orçamental e apresentação da conta final e respetiva auditoria é o instrumento principal, e porventura imprescindível, para o governo dar execução às estratégias e prioridades públicas de despesa e investimento, as quais deverão integrar os ODS, e ser compatibilizadas entre si, para apresentarem resultados em termos de indicadores de desenvolvimento.

As ilações dos resultados nos ODM por parte de alguns países em desenvolvimento, sugerem que nos ODS não basta a existência de um só indicador de desenvolvimento por país, mas antes é necessário também apresentar resultados a nível subnacional e local para que "*ninguém fique para trás*".

Nos países em desenvolvimento, a integração dos ODS nas políticas nacionais e orçamentos envolvem desafios acrescidos devido aos sistemas governativos mais fracos e limitados recursos. Daí que seja natural que a colaboração das ISC se revele mais pertinente e necessariamente pró-ativa nas fases iniciais de implementação dos ODS e tanto mais quanto as carências de desenvolvimento sejam mais gritantes e os resultados finais a atingir sejam mais ambiciosos.

Segundo orientações da INTOSAI, as auditorias à implementação dos ODS ou aos seus primeiros passos, devem observar se os governos nacionais estabeleceram uma correta ligação entre *os ODS, as políticas públicas e os meios financeiros ou orçamentais*. Os 4 passos dessas ligações consistem em *primeiro lugar* no ajustamento das metas globais dos ODS ao contexto local (ou às circunstâncias nacionais); *em segundo lugar* há que fixar metas intermédias; *em terceiro lugar* há que definir políticas para atingir as metas pretendidas e *em quarto lugar* há que estimar os custos financeiros e alocar as verbas necessárias ao orçamento.

Este sistema integrado de *metas dos ODS, políticas públicas e finanças públicas* proporciona um sistema de governação mais compreensivo, estruturado e objetivamente mais focado nos resultados do desenvolvimento sustentável.

Do exposto, ressalta que a GFP no contexto dos ODS não se processa da mesma maneira quanto a objetivos, políticas públicas, meios envolvidos, transparência e reporte da atuação financeira pública relativamente à situação que se verificava antes da aprovação da Agenda 2030.

Em primeiro lugar, a boa governança financeira pública exige agora *uma integração total dos ODS no Orçamento e Contas Públicas*, o que não acontecia necessariamente com os ODM.

Em segundo lugar, tal integração só faz sentido se for antecedida por uma *integração dos ODS nas estratégias e planos nacionais de desenvolvimento nacional*. A quantificação monetária deste último processo de integração corresponde à previsão dos custos financeiros e

respetiva orçamentação anual e/ou de médio prazo no novo enquadramento da Agenda 2030.

As estratégias de adaptação da GFP ao novo contexto da Agenda 2030 são suscetíveis variar de país para país, mas no essencial os ODS só são exequíveis se houver recursos financeiros suficientemente mobilizados, bem geridos e afetos às finalidades da Agenda, o que pressupõe a existência de um plano de desenvolvimento nacional com os ODS integrados e que defina prioridades e programas públicos com estimativas de receitas e despesas a incluir nos orçamentos anual e plurianual.

Importa notar que os bons princípios de orçamentação se devem manter inalteráveis, ainda que a gestão orçamental se complexifique com a integração dos ODS, pois não basta apresentar e reportar resultados globais da execução orçamental – défice ou excedente orçamental - e segundo as classificações das estatísticas financeiras consagradas internacionalmente (das Nações Unidas, FMI ou outras).

No novo contexto da Agenda 2030, será necessário também reportar se a alocação orçamental às metas dos ODS se mostrou eficaz na obtenção de resultados (indicadores de desempenho intermédios), demonstrar qual o impacto dos ODS no orçamento global e conta final e evidenciar as diferentes fontes de financiamento do orçamento e dos programas públicos especificamente dirigidos aos ODS, designadamente recursos financeiros públicos e privados de origem nacional, recursos do comércio internacional, recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento, recursos externos do setor privado ou de organizações

não governamentais e endividamento público (este último a utilizar, se necessário, como última opção).

Neste contexto, compete aos governos nacionais dos países em desenvolvimento desenvolver um quadro financeiro estável e sustentado no reforço das suas receitas públicas, nomeadamente das provenientes da exploração de recursos naturais, e de uma maior eficácia no combater à corrupção, evasão fiscal e transferência ilícita de capitais.

Eficiência e controlo da despesa na prestação de serviços públicos, gestão responsável da dívida pública, transparência e prestação de contas públicas a todos os níveis são também alguns dos bons princípios de governação das finanças públicas.

Uma boa governação das finanças públicas é, pois, condição favorável, se não mesmo essencial, à mobilização de recursos financeiros externos, particularmente nos países em desenvolvimento, para os quais as necessidades de desenvolvimento são mais gritantes e os ODS correspondentes mais ambiciosos.

As ISC de acordo com os seus mandatos, experiência, conhecimentos especializados e orientações estratégicas da INTOSAI podem desempenhar um papel central não só na realização de auditorias de desempenho à promoção da boa governação nacional na preparação da implementação dos ODS, mas também na promoção da boa governação financeira pública, especialmente junto dos países em desenvolvimento, como condição essencial à realização dos resultados ambicionados pela Agenda 2030.

3. Avaliação e Reporte da Gestão das Finanças Públicas no contexto da Agenda 2030 – uma Ferramenta para as ISC e seu contributo para a Agenda 2030

No domínio da promoção da boa governação financeira pública, as ISC podem contribuir ativamente para a Agenda 2030 através da realização de auditorias de desempenho que examinem a economia, eficiência e eficácia dos principais programas públicos dirigidos aos ODS (segunda abordagem da INTOSAI) e ainda através de auditorias que avaliem e promovam, conforme apropriado, a ODS 16, a qual se refere em parte à criação de instituições transparentes, eficientes e prestadoras de contas (terceira abordagem da INTOSAI).

Porém, ao contrário da primeira abordagem da INTOSAI relativa ao papel das ISC na implementação da Agenda 2030, não existe nenhum guia de referência específico para as ISC avaliarem a boa gestão das finanças públicas no quadro da Agenda 2030.

Na realidade, conforme descrito anteriormente, o Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas segundo o PEFA, apesar da revisão de 2016, não contempla na Avaliação de Desempenho da GFP a integração dos ODS no orçamento, contabilidade e demais elementos integrantes das finanças públicas, nem avalia o seu impacto na eficiência global da GFP e nos resultados dos indicadores de desenvolvimento do país.

Nesta conformidade, o Giz e AFROSAI-E *African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions* desenvolveram a ferramenta PMF RF (Public Management Finance Report Framework), a qual tem vindo a ser testada na própria AFROSAI-E e na OISC/CPLP – Organização das

Instituições Superiores de Controle da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Esta temática do reporte da gestão financeira pública, insere-se nas estratégias prioritárias de atuação das Nações Unidas e da INTOSAI quanto aos desafios de implementação dos ODS à escala nacional, regional e global e ao papel central das ISC em acrescentar valor e benefícios para os cidadãos através da promoção da boa governação financeira pública e de uma implementação com sucesso da Agenda 2030.

Em outubro de 2018, a ferramenta PMF RF foi igualmente apresentada pelo Giz ao Tribunal da União do Brasil para uma eventual adaptação e aplicação local sem qualquer custo. A ferramenta está ainda em aberto para receber os contributos das ISC, sendo a intenção final do Giz submeter a ferramenta à INTOSAI para servir de referência para apoiar a implementação das ODS, e em especial a ODS 16.

O Comissariado da Auditoria de Macau, na qualidade de membro observador da OISC/CPLP, pese embora tenha tido conhecimento de alguns documentos de referência da PMF RF, não pode deixar de assinalar a oportunidade desta iniciativa para a auditoria externa pública no contexto da Agenda 2030.

Na realidade, a ferramenta aponta para que a boa governação financeira pública no quadro da Agenda 2030 passe a integrar no sistema de Gestão das Finanças Públicas de cada país - Orçamento, Contabilidade Pública, Gestão do Tesouro, Patrimonial e da Dívida Pública - os fluxos monetários ou financeiros associados à implementação dos ODS e respetivas metas nacionais.

A PMF RF pretende descrever a avaliação do desempenho da gestão financeira pública por áreas chave (Ministério das Finanças, Parlamento, Autoridade tributária, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamentos e Agências) e por fases sequenciais do processo de gestão financeira pública (política macroeconómica, preparação do Orçamento, aprovação do Orçamento, Gestão Financeira e prestação de serviços e Contabilidade, reporte e fiscalização).

A avaliação de desempenho permitirá, também, detetar áreas de risco que ponham em causa a boa gestão financeira pública. Por exemplo, a inexistência ou ineficiência de controlo interno pode ser considerado como um risco (de deficiente gestão ou conformidade orçamental, de incorreta contabilização ou mesmo de eventual corrupção).

A Ferramenta possibilita também o reporte específico sobre a ODS 16, indicador 16.6.1.: desvios entre o orçamento executado e o orçamento aprovado o que tem necessariamente a ver com a promoção de instituições, transparentes e eficientes.

A PMF RF em conformidade com a ISSAI 12 permite acrescentar valor e benefícios para os cidadãos, contribuir para a boa gestão financeira pública e implementação dos ODS, aperfeiçoar a qualidade dos trabalhos das ISC e incrementar as suas funções de *Oversight* (fiscalização de receitas e despesas públicas de acordo com o quadro normativo), de *Insight* (avaliação de políticas e programas públicos e seus resultados) e de *Foresight* (identificação de tendências e emissão de alertas).

Em suma, uma PFM RF (Quadro de Reporte sobre Gestão das Finanças Públicas) dirigida especificamente para as ISC e que integre os ODS no sistema e reporte das contas públicas constitui uma ferramenta-modelo essencial para as ISC avaliarem o desempenho da GFP e contribuir para uma melhor governação financeira pública no quadro da Agenda 2030.

4. Conclusões

1. A gestão financeira pública assume um papel transversal a todas as áreas de governação, decisões, políticas e programas públicos. A boa gestão financeira pública exige a preparação, aprovação e execução de um orçamento anual com sustentabilidade financeira, a implementação de políticas e programas públicos prioritários e a prestação eficiente de serviços públicos. O papel central de uma boa gestão financeira pública no processo de desenvolvimento de cada país tem sido reconhecido por diferentes parceiros internacionais do desenvolvimento. A avaliação de desempenho da GFP através do PEFA, por exemplo, promove também a boa governação financeira pública e serve de referência às instituições vocacionadas para o financiamento internacional do desenvolvimento.

2. A aprovação em setembro de 2015 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pelos 193 estados membros das Nações Unidas, veio introduzir um novo enquadramento à gestão financeira pública de cada governo nacional, passando a sua avaliação de desempenho a estar condicionada à boa governação pública na implementação dos 17 ODS.

3. Dependendo dos seus mandatos e capacidades, as ISC em sintonia com as orientações estratégicas da INTOSAI, podem contribuir valiosamente para acompanhar os esforços nacionais de implementação e progressos para atingir os ODS e ainda realizar auditorias de desempenho que examinem a economia, eficiência e eficácia dos principais programas públicos dirigidos aos ODS ou que promovam a criação de instituições transparentes, eficientes e prestadoras de contas.

4. No contexto acima descrito, surge a necessidade e oportunidade de existência de uma PFM RF que sirva de modelo para as ISC reportarem sobre a GFP dos governos nacionais no contexto da implementação da Agenda 2030, isto é, com integração dos ODS no orçamento, contabilidade e demais elementos integrantes das finanças públicas.

5. A presente ferramenta, que prossegue a aplicação de princípios fundamentais de GFP presentes no PEFA 2016, insere-se nas estratégias prioritárias de atuação das Nações Unidas e da INTOSAI quanto aos desafios de implementação dos ODS à escala nacional, regional e global e ao papel central das ISC em acrescentar valor e benefícios para os cidadãos através da promoção da boa governação financeira pública e de uma implementação com sucesso da Agenda 2030.