

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.

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.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) E CONCESSÕES

As parcerias público-privadas (PPP) têm sido fonte de desperdício e má gestão de recursos públicos com enormes custos para o contribuinte. O processo de renegociação deverá igualmente ser acompanhado por um reforço do quadro legal e institucional para a avaliação ex-ante de riscos de participação em PPP, concessões e outros investimentos públicos, bem como a monitorização da respectiva execução.

Através deste modelo de negócio, o Estado português contratualizou a construção de inúmeros equipamentos públicos e a concessão da sua posterior exploração. São disso exemplos hospitais, aterros sanitários, redes de águas e saneamento, auto-estradas, complexos desportivos e culturais entre outros. Invariavelmente, os contratos dão fortes garantias aos privados e importam em muitas obrigações para as entidades públicas. Por regra, os riscos de negócio correm por conta do Estado português, mas os lucros são garantidos aos privados.

O pior dos exemplos das PPP são as auto-estradas sem custo para o utilizador (SCUT). Os contratos celebrados pelo Estado são ruinosos, pois garantem às concessionárias rentabilidades anuais superiores a 14% em situação que não é de concorrência, mas de quase monopólio regional. E, muitas das vezes, nem sempre se consegue avaliar com precisão esses valores.

A renegociação dos montantes envolvidos em todas estas PPP impõe-se. A base de negociação deve resultar da confrontação de dois valores:

- O valor actualizado em determinada data de todas as rendas vencidas e vincendas;
- Uma avaliação independente do valor das infra-estruturas, considerados o investimento, mas também as estimativas de procura e receita no período considerado no contrato, bem como os custos de operação e de conservação.

Se os valores forem significativamente diferentes, deverão ser revistos e renegociados os valores das rendas e também ponderado o cenário de aquisição dos equipamentos pelo Estado português.

Todo este processo de renegociação das PPP deve ser acompanhado e monitorizado por uma comissão especial criada para o efeito e as decisões deverão ser públicas desde a definição dos critérios utilizados para fundamentar a decisão até à elaboração das conclusões, sendo estas últimas publicadas em jornais de grande circulação e disponível em sites de fácil consulta. A sociedade civil deverá estar representada nessa comissão de acompanhamento.

A publicação de um relatório final não dispensa a publicação de relatórios de progresso. Tendo em conta que o processo que conduz à adjudicação geralmente não decorre de forma pública e transparente – desde a elaboração dos cadernos de encargos (em geral dúbios) aos processos de adjudicação, as renegociações das PPP, bem como de concessões e outros investimentos do Estado, escapam ao escrutínio público. Torna-se por isso necessário que todos os contratos superiores a um certo valor sejam tornados públicos e sujeitos a um acompanhamento trimestral da evolução da sua execução, nomeadamente através do registo de desvios face ao valor adjudicado inicialmente, desvios face ao prazo inicial e outras alterações substantivas no processo de execução.

O modelo de financiamento da concessionária geral da rede rodoviária nacional – Estradas de Portugal SA – deve ser reformulado e tornado mais transparente para contribuir para uma melhor afectação de recursos públicos, que têm sido destinados em demasia ao sector rodoviário.

Uma fonte diferente de ineficiência e desperdício na afectação de recursos públicos tem a ver com uma oferta excessiva da rede rodoviária nacional. Portugal, tendo em conta a população, o território, o PIB per capita em paridades de poder de compra e o tráfego rodoviário tem uma rede rodoviária excessiva. Esta situação deriva em grande parte do modelo de governação do sector e da falta de transparência do modelo de financiamento. O caso mais paradigmático da falta de transparência (e desorçamentação) foi a criação em 2007 da Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR), que é apresentada como receita própria da Estradas de Portugal SA (EP SA), quando não é mais do que um Imposto Sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos. Tratando-se de um imposto, deveria ser receita fiscal no Orçamento do Estado e não receita própria, dissimulada como taxa, da EP SA. Trata-se pois de uma clara desorçamentação.

A apresentação de uma receita tributária do Estado, como quase uma taxa pela EP SA, tem objectivos de médio prazo claros. A EP SA está hoje fora das administrações públicas, em contabilidade pública, mas dentro em contabilidade nacional, precisamente porque ainda não tem o montante de receitas mercantis necessário para sair das administrações públicas (em contabilidade nacional). Aumentando as suas “receitas próprias” através da CSR contribui para alcançar esse objectivo. Se a EP SA sair das administrações públicas, a dívida da empresa deixa de contar para a dívida pública.

CONFLITOS DE INTERESSE

Muitos dos riscos e prejuízos injustificáveis que o Estado português, e por conseguinte os contribuintes têm assumido nos últimos anos, derivam de uma forte promiscuidade entre as esferas política e empresarial.

As ligações empresariais dos políticos fazem-se sentir em múltiplos sectores, e principalmente naqueles em que a actividade/função do Estado é mais rentável, das obras públicas ao ambiente, das finanças à saúde.

Os deputados detentores de grandes escritórios de advogados são a face mais visível desta realidade. De cada vez que um deputado/advogado debate ou elabora legislação, deve principal fidelidade às empresas para que trabalha.

Esta duplicidade de papéis sente-se em cada sala do Parlamento português. Que interesses ali se defendem os deputados/empresários? Representam o povo junto do sector, ou os seus sectores e empresas junto do Estado? Os exemplos são inúmeros, a promiscuidade entre política e negócios é regra. A Assembleia da República parece um escritório de representações.

Mas também as ligações dos membros do Governo a grandes empresas e poderosos escritórios de advogados são regra. É também comum a transferência de ex-governantes para os órgãos de gestão de empresas que operam nos sectores que anteriormente tutelavam, em particular para o sector financeiro e para as grandes empresas de construção.

Urge regular e monitorizar os conflitos de interesse, de modo a evitar esta promiscuidade dominante.

Esta questão será particularmente sensível nos processos de renegociação das PPP, nas privatizações que se avizinham e na também na sensível área da defesa. Os negociadores em nome do Estado não poderão estar sob suspeita nem tão-pouco numa situação de conflito de interesses.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A contratação pública enquanto procedimento administrativo rege-se, entre outros, pelos princípios da transparência (promovido pela regra da desmaterialização total e obrigatória dos procedimentos pré-contratuais), o princípio da igualdade (que opera particularmente ao nível da participação dos interessados nos procedimentos) e o princípio da concorrência (potenciado pela utilização de mecanismos mais rigorosos).

O quadro legal vigente carece de adequação de procedimentos e da criação de mecanismos de controlo da contratação pública que potenciem e acautelem o respeito pelos princípios enunciados.

No domínio dos procedimentos adoptados nas aquisições públicas não abrangidas pelo Código de Contratação Pública (cuja necessidade de alteração já foi diagnosticada), identificam-se situações que podem ser qualificadas de “risco”, potenciadoras de fraude e de práticas menos transparentes:

- Fase da elaboração do caderno de encargos que delimita o âmbito e o objecto do concurso;
- Fase da avaliação das propostas apresentadas pelos diversos concorrentes;
- Fase de negociação e selecção final do adjudicatário;
- Fase de execução dos contratos, acordos adicionais e não aplicação de penalizações.

12

No que se reporta à área das transacções de activos do domínio público, designadamente, quanto às privatizações, também se detectam situações susceptíveis de potenciarem práticas lesivas do interesse público:

- No domínio da avaliação dos activos;
- A falta de “clientes target”;
- A opção pelos procedimentos adequados (oferta pública de venda/ concurso público);
- A perda de “identidade” das empresas públicas;
- A gestão e venda dos “activos tóxicos”;
- A falta de acompanhamento e controlo da execução dos acordos celebrados.

Face às fragilidades supra identificadas importará adoptar, entre outros, as seguintes medidas e procedimentos:

- Criação e implementação de um mecanismo de fiscalização e acompanhamento dos procedimentos de aquisição, alienação e execução dos contratos públicos que se encontra em fase de desenvolvimento sob a coordenação da INTEL em parceria com a TIAC;

- Criação de uma bolsa de avaliadores qualificados/credenciados e de modelos integrados credíveis de avaliação de propostas;
- Divulgação e constituição de uma base de dados pública estruturada de forma sistemática e clara, com os procedimentos adoptados em todos os contratos públicos, com vista a potenciar um processo mais transparente, garantir a livre concorrência e estimular o próprio investimento;
- Dotar as entidades fiscalizadoras e de supervisão (Tribunal de Contas, Comissão Mercado de Valores Mobiliários, Alta Autoridade para a Concorrência) de sistemas integrados de apoio à decisão com tecnologias apropriadas que permitam avaliar de forma imediata os impactos de cada medida, garantindo a estas entidades todos os meios que as tornem mais eficazes na sua intervenção;
- Criação de mecanismos legais que permitam o acompanhamento, a divulgação dos critérios de alienação e outros procedimentos relacionados, bem como a fiscalização do processo de alienação do património imobiliário e concessionado público.

PRIVATIZAÇÕES

O Memorando de Entendimento estabelece um programa ambicioso de privatizações. Não nos compete discutir o mérito da medida, mas tão-somente reflectir sobre as condições legais e institucionais em que essa redução do peso do Estado na economia se processará.

Tendo em conta o volume de privatizações previstas e o prazo apertado de execução fixado, o risco de práticas corruptas é uma realidade.

A vulnerabilidade dos processos de privatização em relação a práticas corruptas e outras formas de abuso depende de uma série de condicionantes, entre outras:

- O método e modalidade de privatização;
- As condições gerais de governação do país;
- O grau de autonomia do sector privado em relação à esfera política;
- O enquadramento legal e institucional dos processos de privatização;
- O contexto de acesso à informação. Os processos de privatização são operações financeiras de enorme complexidade cujo entendimento não está à altura do cidadão comum e requerem por isso um acompanhamento regular por parte da comunicação social e da sociedade civil organizada, que deverá estar representada no organismo de acompanhamento e monitorização.

14

Os riscos de práticas corruptas e outros abusos podem fazer-se sentir durante as diferentes fases do processo de privatização, nomeadamente:

- Na fase de desenvolvimento do programa de privatização e de definição do quadro legal e institucional para a sua execução;
- Na fase de selecção dos avaliadores (peritos e consultoras);
- Na fase de avaliação dos activos e do valor de mercado da empresa;
- Na fase de consulta, avaliação, negociação e selecção final do comprador;
- Na fase de negociação e conclusão dos termos do contrato de venda;
- Na fase de monitorização e avaliação do processo de privatização.

Neste sentido, a TIAC vem sugerir, à semelhança das aquisições do Estado, as seguintes medidas e procedimentos:

- Criação e implementação de um organismo de acompanhamento, avaliação e monitorização dos processos de privatização. Especial atenção deverá ser dada ao formato, composição, independência e capacitação deste órgão, assim como a sua articulação com os demais mecanismos de controlo;

- Dotar as entidades fiscalizadoras e de supervisão (Assembleia da República, Tribunal de Contas, Comissão Mercado de Valores Mobiliários, Alta Autoridade para a Concorrência) de meios que as tornem mais eficazes na sua intervenção;
- Criação de uma bolsa de avaliadores qualificados/credenciados e de modelos de avaliação de propostas;
- Criação de uma base de dados pública com divulgação de forma estruturada, sistemática e clara dos procedimentos adoptados em todos os processos de privatização, com vista a potenciar um processo mais transparente e garantir a livre concorrência.

ATRIBUIÇÃO DO ESTATUTO “PIN” OU OUTROS DE CARIZ EXCEPCIONAL

A inexistência de processos de licenciamento transparentes, rápidos e simplificados induz à teia burocrática e à emergência de ‘vias rápidas’ para facilitar quem melhor ‘pague’ em contrapartidas.

A reorganização administrativa do licenciamento implica recursos humanos, técnicos e tecnológicos que reforcem a implementação de sistemas multi-georeferenciados de apoio à decisão a três níveis - nacional regional e local.

Estes permitirão levar a cabo procedimentos de apreciação, análise e avaliação de impactes e soluções de forma automática e acessível ao acompanhamento público na definição dos critérios estabelecidos ao longo dos processos de licenciamento (sobretudo dos grandes projectos).

Toda a informação de Ordenamento do Território vinculativa para organismos públicos e particulares deve estar acessível ao público, bem como toda a informação relativa a riscos naturais ou antrópicos. Todos os processos de licenciamento deveriam constar de uma base de dados georeferenciada (nacional regional e municipal) de acesso público assegurando clareza sobre todos os procedimentos do licenciamento e critérios de decisão. Nos processos que envolvam terrenos do Estado deve estar devidamente assinalado se o terreno pertence ao domínio público ou privado do Estado.

Se estas bases de dados existissem e os recursos humanos estivessem reorganizados para efectuar os licenciamentos de forma transparente, rápida e simplificada, não haveria necessidade de ‘vias rápidas’ tipo PIN (projectos de Potencial Interesse Nacional) ou outra (projectos que podem resultar em situações de enriquecimento indevido e geradores de iniquidade, permitindo que um promotor imobiliário adquira, por exemplo, um terreno rural que depois transforme em terreno urbanizável rentabilizando-o exponencialmente).