

Contribuições das EFS para a macrogestão da dívida pública: proposições para um modelo de auditoria integrada

Laércio Mendes Vieira

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é contribuir com propostas para incrementar os debates sobre a atuação das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) no âmbito da avaliação da gestão da dívida pública, na América Latina. Mais precisamente, visa fomentar a discussão no tocante aos aspectos de macrogestão da dívida pública, entendidos como tal, aquelas questões de natureza programática que perpassam diversos órgãos e acabam por superar o simplismo das avaliações unicamente institucionais.

Portanto, a motivação para o trabalho foi dada pelo fato de que a maioria das EFS tende a fazer apenas avaliações das gestões institucionais de órgãos e agências. Ademais, sempre se prima pela utilização de auditorias de conformidade, visando unicamente enquadrar os administradores perante a norma ou os critérios contábeis, mas sem agregar qualidade e valor aos seus trabalhos.

Daí se pensar em um foco de auditoria que pudesse incorporar questões de verificação contábil-legal com avaliações dos processos gerenciais. A auditoria integrada da dívida pública seria fruto da junção de técnicas de auditoria de conformidade com de auditoria operacional e possibilitaria o incentivo à construção de um arcabouço gerencial mais sólido e consistente para administração da dívida pública.

A pesquisa alcança aspectos relativos ao governo federal brasileiro e à sua macrogestão da dívida, mas é extensível aos governos estaduais e a outros países. Espera-se, inclusive, poder contribuir não apenas para o trabalho das integrantes da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superior (OLACEFS), como também receber retroalimentações, de modo a construir uma rede de intercâmbios e de troca de informações.

O principal resultado obtido é o de que, a partir de uma mudança de perspectiva de atuação, é possível às EFS auditar a macrogestão da dívida pública e propor sugestões de mudanças na condução dos seus processos gerenciais, quando necessários. Para tanto, são necessários dois requisitos: a) metodologia consistente de atuação e b) expertise. A utilidade do trabalho no campo do controle governamental está em propor uma metodologia de atuação para debate.

Laércio Mendes Vieira é Analista de Controle Externo do TCU.

Este trabalho contém cinco sessões: a primeira trata desta introdução; a segunda perpassa o papel das EFS, dos processos de *accountability*¹ e da auditoria governamental da gestão da dívida pública; a terceira apresenta as bases para a construção de um modelo de avaliação da macrogestão governamental da dívida pública; a quarta apresenta algumas proposições de atuação das EFS sobre a macrogestão; e a quinta apresenta conclusões finais.

Evidentemente que não se trata de um trabalho exaustivo, até mesmo pela complexidade do tema e pela limitação de espaço para debatê-lo aqui. No entanto, espera-se contribuir para o estímulo ao debate dessa temática ainda um pouco relegada a segundo plano nas EFS latino-americanas.

2. A ATUAÇÃO DAS EFS, ACCOUNTABILITY E AUDITORIA GOVERNAMENTAL

As Entidades de Fiscalização Superior (EFS) têm origem historicamente em duas preocupações diferentes: a) preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos e b) apreensão liberal com a limitação do Poder Executivo (Speck *apud* Vieira, 2003). No tocante ao primeiro aspecto, a motivação é interna da própria Administração e faz com que a maioria dessas EFS estejam alocadas no âmbito do Poder Executivo (Auditorias ou Controladorias). No que se refere à segunda, a motivação baseada na necessidade de limitar a Administração é típica do Poder Legislativo e se cristalizará primeiro em comissões parlamentares especializadas para desempenho da tarefa de fiscalização e evoluirá para criação de instituições próprias (Cortes ou Tribunais).

"..., detectar desvios é a essência do trabalho de auditoria."

Corolários à questão do papel que cada tipo de instituição deve desempenhar estão os critérios que devem nortear os seus trabalhos: devem privilegiar o controle contábil-legal das instituições, típico das Cortes, ou da eficiência/eficácia dos programas governamentais, típico das Controladorias? Na realidade atual, os dois modelos institucionais tendem a conciliar, de alguma forma, as funções gerenciais de aperfeiçoamento institucional, basicamente por meio de auditorias operacionais (*value-for-money audit*), e as funções legais de certificação contábil e responsabilização dos agentes públicos, em geral, por meio de auditorias de conformidade (*compliance audit*)².

Isto ocorre porque ambas as técnicas desempenham papéis importantes nas tarefas de a) detectar erros e/ou desvios não-intencionais devido a desconhecimento, despreparo ou ausência de compreensão plena, por parte do gestor, de suas atribuições no processo de gerenciamento e b) detectar erros e/ou desvios intencionais oriundos de fraudes e/ou corrupção. A primeira geraria, então, uma recomendação de cunho gerencial. A segunda, uma punição legal. Implícito a isto está a idéia de que nem todo ato de má gestão constitui ato ilícito pois a ocorrência de disfunções na realização de quaisquer atividades é humana e inerente ao ato de fazer.

Vê-se, portanto, que detectar desvios é a essência do trabalho de auditoria. Em sentido *lato*, auditoria é o processo de confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério (uma legislação, um *benchmark*). Para tanto, abrange um conjunto de procedimentos técnicos aplicados de forma independente sobre uma relação que envolve a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida (a chamada relação de *accountability*), objetivando emitir uma opinião de como essa obrigação está sendo cumprida. Na maioria dos casos, essa confrontação se dá de modo seletivo, a partir de critérios técnicos de amostragem probabilística (estatística) ou não-probabilística (subjetiva) que considerem materialidade, risco, relevância e criticidade.

¹ Não obstante as diversas tentativas de tradução para o português, o termo *accountability* ainda não possui um similar na língua portuguesa.

² Poucos sistemas políticos desenvolveram sistemas separados de controle, subordinados um à Administração e outro ao Legislativo, casos da Suécia e da Finlândia (Speck *apud* Vieira, 2003).

No caso específico da auditoria governamental, o auditor atua de forma independente sobre uma relação de *accountability* entre um delegante (Congresso Nacional, Presidente, Ministro) e um gestor público, pois o primeiro delega responsabilidade para que o segundo proceda à gestão dos recursos governamentais em proveito da coletividade, assim como delega responsabilidade para que o auditor realize o acompanhamento desta gestão e apresente os devidos relatórios, de forma a compor um triângulo com um vértice para cada agente. Estando diante de uma relação dessa natureza, é natural que os problemas do modelo principal-agente³ se tornem presentes e que tenham que ser mitigados.

Sendo assim, a observação de disfunções e desvios deveria favorecer a interação entre gestores e controladores/auditores, para que os primeiros fossem alertados e auxiliados na identificação e, quando possível, superação das causas, bem como estimulados a introduzir correções e aperfeiçoamentos voltados para a obtenção dos melhores resultados.

Para o caso brasileiro, a Constituição de 1988, em seus artigos 70 a 74, expandiu e consolidou a autoridade do Tribunal de Contas da União, instituindo uma modificação decisiva no tocante à ampliação dos critérios de controle. Se anteriormente, a instituição se limitava à avaliação do controle financeiro e contábil (princípios contábeis mais a legalidade das autorizações orçamentárias), já na década de 80 o Tribunal começou a promover importantes ensaios sobre auditorias operacionais, hoje consolidados na instituição.

O avanço rumo à direção de auditorias operacionais, sem dúvida, representa ponto de inflexão na rotina do Tribunal que vem permitindo seu redirecionamento para um enfoque mais gerencial e retroalimentador do ciclo de gestão governamental. Essa perspectiva é fundamental para o desenvolvimento de uma metodologia de controle externo da Dívida Pública.

3. A GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA E A AUDITORIA GOVERNAMENTAL

As estruturas gerenciais existentes no setor público são instituídas e organizadas com a finalidade precípua de viabilizarem as ações do Estado e os atos de Governo que se materializam na implementação factual das políticas públicas definidas.

Sob o ponto de vista das políticas públicas relacionadas à dívida pública, a sua gestão também envolve um conjunto de ocorrências diversas que podem ser analisadas sob uma ótica de macrogestão e/ou de microgestão. Por macrogestão da dívida pública, estrutura proposta neste texto, compreende-se um universo de atividades relacionadas a objetivos táticos e estratégicos programáticos (diretrizes), enquanto que a microgestão se refere a um conjunto de atividades relacionadas a questões institucionais (operacionais e organizacionais). As questões relacionadas à macrogestão tendem a se correlacionar diretamente com aspectos ligados a decisões políticas, enquanto as questões que envolvem a microgestão tendem a se desenvolver em um ambiente mais técnico-operacional.

A separação proposta é meramente didático-conceitual, já que, na verdade, existe uma inter-relação muito grande entre as duas áreas e uma afeta e alimenta a outra quase que constantemente, formando um *continuum* de interação. Esta interação, inclusive, é desejável e deve ser perseguida não apenas pelos gestores, como também, recomendada pelos auditores ao avaliar os processos gerenciais de gestão. Essa concepção é plenamente aplicável à gestão da dívida pública.

Nesse caso, a macrogestão se fundamentaria em políticas e estratégias expressas, em planos e metas, destinadas às agências gestoras e, geralmente, seriam tomadas em um nível decisório mais elevado que pode envolver Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e presidente do Banco Central – e até mesmo o presidente da República. Os seus resultados são freqüentemente avaliados em nível eleitoral, transcendendo, portanto, as competências de uma EFS. O que não requer, no entanto, que parte considerável dessas decisões não se baseiem em argumentos e informações técnicas que devem estar disponíveis a todos os eleitores interessados.

³ A característica primordial desse modelo é a de que ele expressa uma relação contratual desigual entre partes, em que uma é detentora de informação (o agente) e a outra é desinformada (principal).

Já as microdecisões, em geral, estão sob total responsabilidade do dirigente máximo da agência governamental executora que tem os seus resultados e, mais freqüentemente, seus processos avaliados pelos órgãos de controle. Normalmente as EFS tendem a concentrar seus esforços nesse ambiente decisório e principalmente sobre os processos gerenciais a ele relacionados.

As informações que alimentam a formulação das diretrizes, além de serem confiáveis e tempestivas, devem se basear em um bom sistema de informações provido pelas unidades operacionais, situados no âmbito da microgestão. Se o sistema de informação não funciona bem, os macronúmeros de planejamento podem estar equivocados e as diretrizes emanadas, viesadas. Ou seja, ter um bom sistema de informação é algo extremamente estratégico, o que permite inferir, portanto, que o âmbito de microgestão da dívida pública não deve ser considerado acessório. É dizer: ambas as dimensões devem ser vistas segundo uma ótica integrada de gestão da dívida pública.

Ademais de um bom sistema de informações, o ambiente de gestão da dívida pública se completa com a existência de um marco regulatório claro e um conjunto de metas, inclusive fiscais, a alcançar. Diante de um processo gerencial como este que requer planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas desenhadas, tem-se um ambiente propício à realização de auditorias operacionais ou de desempenho que possam contribuir para a agregação de valor e qualidade à gestão integrada da dívida. Naturalmente que as rotinas e procedimentos relacionados à execução dessas políticas devem se processar também de modo regular (no sentido contábil-legal), o que propicia a realização de auditorias de conformidade. Assim, tem-se:

	Macrogestão da Dívida Pública	Microgestão da Dívida Pública
Função Principal	Formulação de Política Econômica	Gestão Operacional
Meios	Planos e Metas	Sistemas de Informações
Instituições	Ministros e Presidente do Banco Central	Diretores de Agências Governamentais
Dimensões	Econômica e Fiscal	Administrativa e Legal
Avaliação dos Resultados	Político-eleitoral Controle Externo (auditoria operacional)	Controle Externo (auditorias operacionais e de conformidade)
Objetivo Central	Sustentabilidade Fiscal da Dívida Pública	

São claros os objetivos centrais de cada gestão. A macrogestão deve prover um conjunto de diretrizes, preferencialmente, calcadas em planos e metas e a microgestão, um conjunto de informações confiáveis e tempestivas. Neste contexto, às EFS resta, no mínimo, dois focos de trabalho: a) avaliar a consistência das metas estabelecidas e b) avaliar a confiabilidade do dado que as alimenta. Ou dito de outra forma, a função auditoria poderia, nesse caso, atuar sobre os resultados sociais (nível macro) e sobre os processos gerenciais (nível micro) das políticas públicas relacionadas à gestão da dívida pública. Tem-se aí claramente um duplo trabalho de auditoria: a primeira primordialmente operacional e a segunda primordialmente de conformidade.

Apesar, contudo, da separação entre os dois tipos de técnica de auditoria usada, conforme já comentado anteriormente, há um espaço de fronteira muito comum entre os dois níveis de gestão, o que faz com que aspectos da macrogestão possam sofrer procedimentos de auditoria de conformidade e aspectos da microgestão possam, em casos muito específicos, ser objeto de avaliação política. Isto ocorre naturalmente, pois as áreas cinzentas entre as duas óticas de gestão advêm da própria segregação conceitual proposta, além de serem intrínsecas do próprio ato de gerir. Essa inter-relação permite desenvolver uma metodologia de controle por meio de auditorias integradas da dívida pública que promovam o aperfeiçoamento institucional e certifiquem as “contas” do gestor.

Ademais da confiabilidade do dado, é oportuno que se insira sua avaliação em um contexto de “governança” organizacional, entendendo que a organização existe basicamente para fazer a informação fluir e que sem esta, os trabalhos se tornam inviáveis. Isso inclui a análise sob o enfoque COSO⁴ e sob a ótica dos dispositivos propostos pela Basiléia, relacionados à segregação de funções, determinação de responsabilidades, ao risco operacional, entre outros. Em especial, deve-se enfatizar que as informações geradas devem ser transparentes como requisito de eficiência e eficácia que, do contrário, inviabilizaria a avaliação da implementação das decisões pelo órgão de Auditoria.

O objetivo central de um processo de auditoria dessa natureza estaria finalmente vinculado com a avaliação do indicador central de sustentabilidade da dívida pública: a relação Dívida Líquida do Setor Público – DLSP/PIB. Mais diretamente sobre o seu numerador, já que o denominador tem menor dependência de ações de gestão governamental relacionadas especificamente à dívida pública. Nesse momento, é oportuno recordar que sustentabilidade fiscal é um conceito mais abrangente que a simples solvabilidade da dívida. De fato, aquela depende de variáveis qualitativas, não facilmente modeláveis, que se relacionam com a percepção dos credores quanto à viabilidade política da trajetória da dívida, bem como de outros fatores institucionais (Goldfajn, 2002).

Atuando dessa forma e considerando que o indicador DLSP/PIB constitui-se em um resultado numérico que pode ser considerado fruto das estratégias políticas traçadas e implementadas pelas agências governamentais, seria possível afirmar que se estaria saindo de uma perspectiva de avaliação de controles internos administrativos organizacionais para uma avaliação de controles internos programáticos.

4. PROPOSIÇÕES PARA ATUAÇÃO DAS EFS NA AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

O quadro seguinte apresenta um conjunto ilustrativo, porém não taxativo, de tarefas que podem ser desempenhadas por uma EFS, quando esta estiver realizando um processo de auditoria na gestão da dívida pública.

⁴ O COSO (*Committee of Sponsoring Organizations*) desenvolveu, em 1992, um marco integrado de controle interno.



Macrogestão da Dívida Pública	Microgestão da Dívida Pública
Foco Central	
Avaliar o grau de consistência das diretrizes e metas estabelecidas e sua execução pela agência da dívida pública	Avaliar o grau de confiabilidade das informações e o nível adequado de governança organizacional
Atividades	
Avaliação da determinação de macroresponsabilidades	Avaliação da determinação de microresponsabilidades
Acompanhamento de cenários econômicos	Avaliação da segregação de funções operacionais
Avaliação da solvabilidade da dívida pública	Avaliação da política de qualificação de pessoal
Identificação e avaliação do impacto de riscos fiscais	Avaliação dos procedimentos de normatização interna (estabelecimento de manuais, edição de normativos de nível operacional)
Avaliação do impacto da dívida sobre a atividade econômica do país	Avaliação da utilização de infra-estrutura física e computacional adequada (segurança)
Avaliação do grau de transparência fiscal e seu impacto sobre as qualificações de risco	Avaliação da confiabilidade e segurança dos sistemas de registro de informações
Contribuições para o estabelecimento de normativos de nível superior (Constituição e Leis) sobre limites máximos para estoque de endividamento e montantes de fluxo	Avaliação dos controles das operações de emissão de títulos (leilões e outros)
Avaliação das prestações de contas do Governo	Avaliação das prestações de contas do órgão

Assim, além de fazer auditorias para detectar desvios no tocante aos aspectos de conformidade, para certificação contábil-legal e operacional, para aperfeiçoamento gerencial, cabe também às EFS ao menos dois outros papéis importantes com relação à gestão da dívida pública: a) promover aperfeiçoamentos do ordenamento jurídico e/ou do ambiente de desenho da política pública e b) estimular a transparência fiscal. Esta última é fundamental, pois informação é a própria matéria-prima de trabalho do auditor.

Objetivando contribuir para o desenvolvimento de uma estrutura organizada e coerente de aplicação das técnicas de auditoria à avaliação da gestão da dívida pública, propõe-se, a seguir, um conjunto de diretrizes técnicas, algumas baseadas na experiência brasileira, que poderia ser útil aos demais países latino-americanos. A estrutura apresenta atividades e ações não-exaustivas. Os objetivos específicos de

cada atividade ou ação foram retirados deste artigo por uma questão de espaço, mas, em linhas gerais, referem-se ao desenvolvimento de metodologias de acompanhamento sistemático ou de convalidação de atividades desempenhadas pelos gestores.

Esse ferramental visa precipuamente direcionar a gestão para uma situação desejada (legislação ou *benchmark*). As boas práticas também tiveram que ser suprimidas do texto, mas, em linhas gerais, incluíam aspectos específicos do caso brasileiro que poderiam ser úteis aos demais países latino-americanos em virtude das semelhanças políticas e institucionais. No entanto, a despeito dos elogiáveis avanços, o Brasil também ainda tem um bom caminho a percorrer no sentido de construção de um arcabouço institucional de boa gestão da dívida pública e, especialmente, de controle externo da dívida pública.

Nesse último caso, ao priorizar um foco propositivo de aperfeiçoamento gerencial, em lugar do tradicional policial/punitivo, as EFS latino-americanas, e o próprio TCU, contribuiriam consideravelmente para a criação de um ambiente institucional sustentável para dívida pública. Portanto, desenvolver uma estrutura de avaliação da gestão da dívida pública requer alguns marcos referenciais que devem ser incentivados pela própria EFS.

Restaria, por fim, tecer comentários sobre o perfil da equipe de auditoria e sobre o *modus operandi*. Um perfil multidisciplinar é fonte de aprendizado mútuo e de agregação de valor. Assim, seria desejável ter pessoas com formação/conhecimento em contabilidade, direito, economia, informática, estatística. Já no tocante ao *modus operandi*, a estrutura conceitual proposta deveria ser detalhada em termos de planos e programas de auditoria (com análise do controle interno e com testes substantivos diversos), conforme as características específicas de cada país. Aqui são apresentadas apenas as linhas de ação que poderiam ser perseguidas.

Cabe, talvez, uma indagação quanto à escolha da área focal de “Avaliação da Macrogestão da Dívida Pública”. Refletindo-se um pouco a partir da experiência comum dos países latino-americanos e da estrutura conceitual proposta, é possível concluir que grande maioria das auditorias de nossos países deve se restringir à conformidade da microgestão. Talvez alguns já estejam desenvolvendo bons trabalhos de auditoria operacional no mesmo âmbito da microgestão. Contudo, é provável que poucos estejam desenvolvendo projetos de trabalho no âmbito da auditoria operacional da macrogestão.

Esta, portanto, talvez seja a área focal que mais requeira atenção já que não é o objeto tradicional da auditoria de conformidade da maioria das EFS. De fato que a partir do momento que se proponha a atuar nessa área, a EFS pode estar adentrando em um campo sinuoso que envolve decisões políticas em fronteira com questões técnicas. O desafio das auditorias aqui é o de não apenas se ater às questões técnicas relacionadas ao processo gerencial de tomada de decisão, mas também se focar nos resultados dessas decisões.

A partir do momento em que se vislumbra um panorama de atuação diferenciado, mais propositivo e menos reativo, e voltado para a avaliação da gestão por intermédio de uma auditoria operacional, é primordial que a EFS não apenas tenha mandato legal para realizá-la como também expertise para tal.

Em virtude da grande tendência atual de universalização das técnicas de auditoria operacional, é bem provável que grande parte das EFS latino-americanas tenham, de fato, mandato legal para realizá-la. E talvez, se visto sob outra ótica, sempre o possuíram dada a própria natureza do processo de auditoria. O que na verdade faltaria a essas instituições seriam justamente conhecimentos e infra-estrutura, bem como o foco nesse tipo de objetivo (de resultados em lugar de meios). Isto representa, sem dúvida, um problema de governança. Com o propósito de contribuir para a solução parcial do primeiro problema, apresenta-se, a seguir, um conjunto de propostas de ação com os respectivos objetivos, baseados na experiência brasileira na área, que podem servir como um guia inicial para desenvolver expertise necessária no tema no tocante à macroatuação da EFS.



Avaliar o grau de consistência das diretrizes e metas de gestão, bem como sua execução pelas agências de dívida pública
Atividade 1 - Certificação e acompanhamento sistemático de variáveis e indicadores macroeconômicos
Ação 1.1 - Certificação de uma base de indicadores macroeconômicos
Ação 1.2 - Avaliação da metodologia de apuração do desempenho fiscal (resultado primário)
Ação 1.3 - Avaliação da metodologia de cálculo do indicador de solvabilidade fiscal
Ação 1.4 - Acompanhamento da publicação de qualificações creditícias
Contribuição da EFS para o Macrogestor
Certificação e convalidação de dados para a tomada de decisão tempestiva e efetiva

Atividade 2 - Avaliação do Marco Regulatório para Dívida Pública
Ação 2.1 - Avaliação da coordenação entre as políticas fiscal e monetária e o gerenciamento da dívida pública
Ação 2.2 - Avaliação do cumprimento dos limites legais para endividamento (fluxo) e/ou estoque de dívida
Ação 2.3 - Avaliação do cumprimento de código de ética para gestores da dívida
Ação 2.4 - Avaliação do ordenamento jurídico relacionado à dívida pública
Contribuição da EFS para o Macrogestor
Definição precisa de macroresponsabilidades e de âmbitos de atuação do gestor



Atividade 3 - Avaliação Sistemática da Gestão Estratégica da Carteira de Dívida Pública
Ação 3.1 - Incentivo ao planejamento das estratégias de endividamento
Ação 3.2 - Avaliação das ferramentas disponíveis para gerenciamento de risco (por exemplo, indicadores e sistemas informatizados)
Ação 3.3 - Avaliação da Estratégia de Financiamento e do Gerenciamento da Dívida Mobiliária Interna (por Títulos)
Ação 3.4 - Avaliação da Estratégia de Financiamento e do Gerenciamento da Dívida Contratual
Ação 3.5 - Avaliação da Estratégia de Financiamento e do Gerenciamento da Dívida Externa
Ação 3.6 - Avaliação da Estratégia de Financiamento e do Gerenciamento Integrado da Dívida
Ação 3.7 - Avaliação do Grau de Transparência das Estratégias de Endividamento
Contribuição da EFS para o Macrogestor
Estímulo ao planejamento sistemático e ao gerenciamento integrado e consistente dos riscos da dívida pública



Atividade 4 - Avaliação Sistemática da Carteira de Ativos Recebíveis
Ação 4.1 - Construção de uma base de indicadores econômico-financeiros que expressem a situação dos devedores do governo
Ação 4.2 - Avaliação do risco de crédito de Estados e Municípios (quando houver)
Ação 4.3 - Avaliação do risco de crédito de Empresas Estatais devedoras do governo (quando houver)
Ação 4.4 - Avaliação da liquidez de ativos financeiros do governo
Contribuição da EFS para o Macrogestor
Estímulo ao planejamento sistemático e ao gerenciamento integrado e consistente dos riscos de crédito e de liquidez de ativos



Atividade 5 - Avaliação dos Impactos dos Riscos Fiscais sobre a Solvabilidade da Dívida Pública
Ação 5.1 - Acompanhamento do reconhecimento de passivos explícitos (diretos e contingentes)
Ação 5.2 - Acompanhamento da execução e pagamento de passivos explícitos (diretos e indiretos)
Ação 5.3 - Acompanhamento da contabilização e divulgação de passivos explícitos (diretos e indiretos)
Ação 5.4 - Acompanhamento da securitização de dívidas
Ação 5.5 - Acompanhamento dos riscos fiscais decorrentes de dívidas privadas externas
Ação 5.6 - Avaliação do risco de impacto de outras políticas públicas sobre o endividamento público
Contribuição da EFS para o Macrogestor
Estímulo ao planejamento sistemático e à transparência fiscal



5. CONCLUSÃO E RESULTADOS ESPERADOS

O objetivo deste artigo era o de fomentar o debate sobre a temática no TCU, ademais de estimular os debates sobre a atuação das EFS no tocante à avaliação da gestão da dívida pública em seus universos macro e micro.

O termo “gestor” possui amplitude maior que a simples inserção do dirigente responsável pela administração da agência de dívida pública. Na verdade, dadas suas peculiaridades estratégicas, envolve diversos tipos de formuladores de políticas públicas (*policy makers*), que perpassam diversos órgãos e instituições e remetem a um caráter programático da dívida.

Por isso, a partir de uma reflexão pormenorizada sobre o tema, apresentou-se um arcabouço estrutural de gestão, no qual são identificados trabalhos típicos organizacionais e trabalhos programáticos. Ou seja, a macro e a microgestão que se constituem em óticas distintas, porém, não totalmente segregadas sobre o tema.

A partir dessa separação, concluiu-se que o TCU e talvez muitas EFS latino-americanas, dadas as características institucionais desses órgãos, tendem a concentrar esforços sobre auditorias de conformidade

organizacionais, isto é, na microgestão. A avaliação do desempenho da macrogestão poderia ser explorada mediante o desenho de uma estrutura de atuação sistemática e consistente. Nesse caminho, o trabalho apresentou um conjunto de diretrizes que podem servir de guia para o início desse debate.

A principal conclusão deste trabalho é a de que se espera, mais de imediato, com a proposta de modelo, ainda inacabada, de atuação das EFS no âmbito da avaliação da macrogestão da dívida pública, estimular o debate profissional e acadêmico. Mais em médio prazo, espera-se que as EFS latino-americanas, inclusive a brasileira, avancem no sentido de implementar auditorias operacionais na macrogestão da dívida pública, ainda que usem, como laboratório, auditorias operacionais na microgestão.

Ressalte-se que, ao se caminhar nesse sentido, não se pode esquecer das auditorias de conformidade tanto na micro como na macrogestão. Pois, ao final, o que se pretende é alcançar uma auditoria integrada da dívida pública. Para o caso brasileiro, alguns trabalhos têm sido desenvolvidos e podem servir de guia para os trabalhos das demais EFS latino-americanas.



BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Transparência fiscal no Brasil. *Focus*. Brasília: 17 dez. 2001.
- BORRESEN, P.; COSIO-PASCAL, E. El papel y la organización de una oficina de la deuda. Nueva York: Naciones Unidas, 2002.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 15 de mar. de 1964.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República de 2002. Brasília: ago. 2003.
- BANCO MUNDIAL; FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Directrices para la gestión de la deuda pública. Washington, 21 mar. 2003.
- GOLDFAJN, I. Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável? Brasília: Banco Central do Brasil, 2002. (Notas Técnicas do Banco Central do Brasil).
- INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Public Debt Committee. Lineamientos sobre definición y preparación de informes de la deuda pública. Lineamientos para planear y ejecutar auditorias de los controles internos de la deuda pública. Cidade do México, 2000.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Assessing Sustainability*. Washington, 2002.
- _____. *Government Finance Statistics Manual*.
- INTOSAI Development Initiative. *Curso de capacitación en auditoria de la deuda pública*. República Dominicana, 2004.
- VIEIRA, L.M. Estado, instituições políticas e controle. In: BUGARIN, M.S.; VIEIRA, L.M. GARCIA, L.M. *Controle dos gastos públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 17-56.