

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE(S)  
NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

CONTRIBUTOS PARA UM INDICADOR AUDITÁVEL EM ENTIDADES  
PÚBLICAS EMPRESARIAIS DO SECTOR DA CULTURA E DAS ARTES

---

Carlos Manuel Sousa Martins

Lisboa, Dezembro de 2013



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E  
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE(S)  
NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

CONTRIBUTOS PARA UM INDICADOR AUDITÁVEL EM ENTIDADES  
PÚBLICAS EMPRESARIAIS DO SECTOR DA CULTURA E DAS ARTES

Carlos Manuel Sousa Martins

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica da Mestre Maria Augusta de Jesus Fernandes, Professora Auxiliar da Área de Gestão.

Constituição do Júri:

Presidente - Mestre (Especialista) Gabriel Correia Alves

Vogal – Doutora Paula Gomes dos Santos

Vogal – Mestre Maria Augusta Fernandes

L i s b o a , D e z e m b r o d e 2 0 1 3

Declaro ser o autor desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas.

Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar uma palavra de agradecimento e reconhecimento à minha orientadora Professora Maria Augusta de Jesus Fernandes, pelo seu apoio, orientação e disponibilidade sempre manifestada. Sem a sua dedicação, paciência e persistência, esta tese não teria sido apresentada.

No acesso à informação necessária, estou especialmente grato à Administração do Teatro Nacional D. Maria II e em particular à vogal Dr.<sup>a</sup> Sandra Maria Albuquerque e Castro Simões, que desde o início deste trabalho me abriu as portas do Teatro para que me fosse facultada toda a informação aí disponível.

Ao Tribunal de Contas, que providenciou o acesso à informação que dispunha, relativa às contas de gerência, e aos Arquivos Nacionais da Torre do Tombo, que me facultaram o acesso a informação complementar à recolhida no Teatro.

Aos meus colegas, em particular à Isabel Figueiredo e à Lucília Barros pelo apoio que me deram na pesquisa de documentos, na troca de ideias e na revisão textos que ia escrevendo.

Por último à minha mulher e minha filha Margarida, no apoio e incentivo que me deram, e pela compreensão demonstrada nas minhas ausências e menor dedicação.

## **Resumo**

Sendo a prestação de contas um processo complexo, em mutação, com várias componentes e atores, a transparência e responsabilidade neste processo, depende do contributo de cada um dos diferentes atores em cada uma das componentes.

As entidades públicas têm deveres acrescidos, face às entidades do sector privado, pelo que a prestação de contas dessas será mais complexa, exigindo-se por isso, que a intervenção dos atores seja mais transparente e responsável, visto que o rigor e exigência na gestão dos dinheiros públicos, de todas e cada uma das entidades públicas, é hoje, mais que nunca, um imperativo Nacional.

Tomando as Diretrizes da OCDE e outros normativos aplicáveis às entidades públicas empresariais como referencial, procurámos, numa abordagem de auditoria, identificar quais os elementos, chave e ancilares, que indiciam os atributos em análise e deveriam estar presentes em cada uma das várias componentes da prestação de contas, construindo um indicador bidimensional destes atributos.

Foi ensaiada a aplicação deste indicador, pela análise do processo de prestação de contas de uma entidade pública empresarial do Sector da Cultura e das Artes - o Teatro Nacional D. Maria II - no período de 2000 a 2010, concluindo-se pela sua aplicabilidade.

Dando continuidade à abordagem seguida, identificamos os elementos que mais condicionaram o comportamento deste indicador, comparando-o também com o grau de divulgação voluntária e obrigatória desta entidade, concluindo pela sua utilidade, quer como indicador das variáveis em presença, como também por permitir análises aos elementos que o compõem.

**Palavras-chave: Indicador de Transparência e Responsabilidade, Prestação de Contas, Entidades Publicas Empresariais, Teatro Nacional D. Maria II.**

## **Abstract**

The disclosure process is a complex and mutating one, that involves many actors, and so the accountability and transparency of the overall process depends on the individual contribution of the actors on each stage.

The State Owned Enterprises have more responsibilities, compared to private ones. So in these entities the disclosure process will be more complex, requiring that the intervention of the actors must be more transparent and accountable, as the increasing demand for rigor in the management of public funds, of each and every public entity, is today more than ever, a National imperative.

Taking the OECD Guidelines and other rules applicable to public enterprises as a reference, and using an audit approach, we identified the key and ancillary elements, that could indicate the presence of the attributes in analysis and should be present in each of the various components of the discharge process, building a two-dimensional index of these attributes.

We test the use of this index in the discharge process of a State Owned Enterprises in the Sector of Culture and Arts - the National Theatre D. Maria II - period from 2000 to 2010, concluding by its applicability.

Next, continuing the audit approach, we identified the elements that contributed to the least performance of this index, compared it also with the degree of mandatory and voluntary disclosure of this entity in the same period, concluding by its utility, not only as a accountability and transparency index, but also because the possibility of analyses of its components.

**Key words: Transparency and Accountability Index, Corporate report, State-Owner Enterprises, Teatro Nacional D. Maria II**

# ÍNDICE

ÍNDICE.....	VIII
ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS.....	X
ÍNDICE DE FIGURAS .....	XI
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	XII
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Justificação do Tema.....	1
1.2 Pergunta de Partida .....	3
1.3 Problemática.....	4
1.4 Objetivos.....	6
1.5 Metodologia.....	6
1.6 Estrutura do Relatório .....	7
2. QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO E PRÁTICO.....	9
2.1 A prestação de contas – diferentes perspetivas.....	10
2.1.1 Paradigmas e teorias mais relevantes .....	10
2.1.2 A perspetiva do direito comercial e societário – O relatório de gestão, as contas do exercício e o anexo às contas .....	18
2.1.3 Normalização Contabilística Internacional – O Relato Financeiro .....	21
2.1.4 O Relato de negócio.....	25
2.1.5 O relatório de gestão como componente do relato financeiro: a IFRS – Practical Statement - Management Commentary.....	29
2.1.6 A divulgação voluntária .....	33
2.2 Os modelos de acompanhamento e controlo .....	39
2.2.1 O Orçamento e Controlo Orçamental.....	39
2.2.2 O Tableaux de bord.....	42
2.2.3 O Balanced Scorecard (BSC) .....	46
2.3 Transparência e Responsabilidade(s) .....	50
2.3.1 Transparência .....	51
2.3.2 Responsabilidade(s) .....	54
2.3.3 Medir transparência e responsabilidade(s).....	58

3. SECTOR PÚBLICO DA CULTURA E DAS ARTES: MODELOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	61
3.1 Do Sector da Cultura e das Artes ao Sector Cultural e Criativo.....	61
3.2 Âmbito do Sector Público da Cultura e das Artes.....	69
3.3 Modelos de Prestação de Contas do Sector Empresarial do Estado .....	73
3.4 Delimitação e breve caracterização do universo em estudo de Cultura e das Artes na perspetiva da prestação de contas .....	76
4. INDICADOR DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE E SUA APLICAÇÃO NO TEATRO NACIONAL D. MARIA II .....	82
4.1 Ciclo de Prestação de contas: caracterização das suas componentes .....	82
4.2 Proposta de Indicador de Transparência e Responsabilidade(s) .....	93
4.3 Ensaio de aplicação da proposta de indicador no TNDM II .....	96
4.4 Para uma auditoria do Indicador.....	99
4.4.1 Atores, opacidade e menor responsabilidades - Elementos de maior relevância no período em análise .....	100
4.4.2 Transparência e responsabilidade versus divulgação obrigatória e voluntária, na prestação de contas.....	105
5. REFLEXÕES E CONCLUSÕES .....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112
LEGISLAÇÃO E OUTRAS FONTES DOCUMENTAIS.....	118

## ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Tabela 2-1 – Grupos de interesse e exemplos de decisões .....	17
Tabela 2-2 - Relatório Jenkins e a orientação prática IASB (2010) – súmula comparativa .....	32
Tabela 2-3 - Tableaux de bord vs Controlo orçamental .....	44
Tabela 2-4 - Tipos de « <i>Accountability</i> » .....	57
Tabela 3-1 - Principais conclusões - The Economy of Culture in Europe (2006) .....	64
Tabela 3-2 - Dimensão e contributo do Sector Cultural e Criativo para a criação de riqueza .....	65
Tabela 3-3 - Intervenções nos Domínios da Cultura - Programas de Governo .....	70
Tabela 3-4 - Peso das despesas públicas em Cultura nas despesas públicas totais .....	72
Tabela 3-5 – Regimes jurídicos dos principais corpos artísticos públicos .....	78
Tabela 3-6 - Número de espectadores (milhares) no Continente e nas EPEs por modalidade de espetáculo no período 2000 a 2007 .....	80
Tabela 4-1 - Estabelecimento de objetivos .....	85
Tabela 4-2 - Acompanhamento da gestão .....	87
Tabela 4-3 – Relato anual .....	89
Tabela 4-4 - Avaliação externa .....	91
Tabela 4-5 – Divulgação do desempenho .....	92
Tabela 4-6 – Resumo dos elementos .....	95
Tabela 4-7 – Número de elementos considerados - Período 2000 a 2010 .....	97
Tabela 4-8 - Elementos com menor impacto no indicador de transparência e responsabilidade .....	100

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2-1 - Adaptação do modelo de Comunicação aos documentos de prestação de contas .....	15
Figura 2-2 – Relatório Jenkins - Os dez elementos do relato de negócio .....	28
Figura 2-3 - Visão global das normas de relato da sustentabilidade .....	34
Figura 2-4 - Integrated Reporting .....	38
Figura 2-5 - Ciclo orçamental .....	40
Figura 2-6 - Esquema de planeamento e controlo orçamental .....	41
Figura 2-7 - O <i>tableau de bord</i> e o reforço do diálogo interno .....	45
Figura 2-8 - Alinhamento estratégico .....	47
Figura 3-1 – Domínios e funções do sector cultural e criativo .....	67
Figura 3-2 - Peso das transferências para outros sectores na Despesa do Min. da Cultura .....	71
Figura 3-3 - Distribuição da despesa do Ministério da Cultura por domínio .....	71
Figura 3-4 - Distribuição da despesa Municipal em Cultura por domínio .....	72
Figura 3-5 - Peso das indemnizações compensatórias das principais companhias públicas na despesa do Ministério da Cultura no domínio das Artes Visuais e do Espetáculo .....	79
Figura 4-1 - Ciclo da prestação de contas .....	84
Figura 4-2 - Transparência e Responsabilidade(s) - evolução no período 2000 a 2010 .....	97
Figura 4-3 – Indicador de Transparência e Responsabilidade(s) TNDM II - 2000 a 2010 .....	98
Figura 4-4 - Transparência e Responsabilidade vs Informação Obrigatória e Voluntária .....	106
Figura 4-5 - Indicador de Transparência e Responsabilidade vs Informação Obrigatória e Voluntária .....	106

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAA	American Accounting Association
ABC	Activity Based Costing
AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
BCP	Banco Comercial Português
BPN	Banco Português de Negócios
BSC	Balanced Scorecard
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CCOM	Código Comercial
CICA	Canadian Institute of Chartered Accountants
CMVM	Comissão de Mercados dos Valores Mobiliários
CNB	Companhia Nacional de Bailado
CNSA	Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria
CRCOM	Código do Registo Comercial
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
COM	Comissão Europeia
DGTF	Direção Geral de Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EBRC	Enhanced Business Reporting Consortium
EC	Estrutura Conceptual para a Apresentação e Preparação das Demonstrações Financeiras
EGP	Estatuto do Gestor Público
EP	Empresa Pública
EPE	Entidades Públicas Empresariais
ERC	Entidade Reguladora para a Comunicação Social
ESSnet-CULTURE	European Statistical System Network on Culture
EUA	Estados Unidos da América
FASB	Financial Accounting Standards Board
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
GRI	Global Reporting Initiative
IAS	International Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IASC	International Accounting Standards Committee
ICAEW	Institute of Chartered Accountants in England and Wales

IES	Informação Empresarial Simplificada
IFRS	International Financial Reporting Standards
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IIRC	The International Integrated Reporting Council
INE, I.P.	Instituto Nacional de Estatística Instituto Público
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
IR	Integrated Reporting
ISA	Internacional Standards of Auditing
KPI	Key Performance Indicators
LEG-Culture	Leadership Group Culture
MD&A	Management Discussion and Analysis
MC	Management Commentary
MR	Management Reporting
NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OFR	Operating and Financial Review
OGE	Orçamento Geral do Estado
OPART	Organização de produção artística
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
OTOC	Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas
ONU	Organização das Nações Unidas
RAR	Resolução Assembleia da República
ROC	Revisor Oficial de Contas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SATTA	Statement on Accounting Theory and Theory Acceptance
SEC	Securities and Exchange Commission
SEE	Sector Empresarial do Estado
SNC	Sistema de Normalização Contabilístico
SOE	State Owned Enterprises
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TBD	Tableaux de Bord
TC	Tribunal de Contas de Portugal
TIAC	Transparência e Integridade, Associação Cívica
TNDM II	Teatro Nacional de D. Maria II

TNSC	Teatro Nacional de São Carlos
TNSJ	Teatro Nacional de São João
UE	União Europeia
VAB	Valor Acrescentado Bruto
WICI	World Intellectual Capital Initiative
XBRL	eXtensible Business Reporting Language

# 1. INTRODUÇÃO

*Three things cannot be long hidden: the sun, the moon, and the truth.*  
*Buddha*

## 1.1 Justificação do Tema

Nos últimos anos, na sequência dos escândalos financeiros verificados a nível mundial, ilustrados em Portugal com as situações havidas no Banco Comercial Português (BCP) e mais tarde no Banco Português de Negócios (BPN), a qualidade das informações financeiras prestadas, os mecanismos de supervisão e controlo sobre as mesmas, e os organismos profissionais, foram alvo de forte crítica, nomeadamente pela opinião pública.

Banco de Portugal, Comissão de Mercados dos Valores Mobiliários (CMVM), administradores e auditores das entidades visadas, foram chamados a justificar as suas intervenções, em várias sedes, meios de comunicação social, Parlamento e Justiça, em processos que ainda não terminaram, mas cujos efeitos se traduziram, de imediato, numa perda de credibilidade nas pessoas e no valor das instituições envolvidas.

Ao nível das organizações públicas, e sobretudo nos últimos anos, têm sido regularmente veiculadas pela comunicação social notícias referindo que as contas de entidades públicas apresentam valores pouco credíveis, agravando o nível de desconfiança sobre a prestação da informação da despesa pública.

De acordo com o anuário do Sector Empresarial do Estado de 2010, publicado pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) em Setembro de 2011, em 12 das 94 empresas analisadas - cerca de 12,8% do total - não lhes foi facultado o acesso aos respetivos Balanços e Demonstração de Resultados, mesmo tendo sido expressamente pedidos às empresas em causa, e quer na página da internet da Direção Geral de Tesouro e Finanças (DGTf), dedicada a cada uma destas empresas, quer junto do Tribunal de Contas de Portugal (TC), estes documentos não se encontravam disponíveis.

Esta eventual não assunção plena do dever de prestar contas, nomeadamente no que se refere ao livre acesso e divulgação junto dos cidadãos, sem que se conheça as causas e consequências desta não divulgação, reforça as dúvidas quanto à transparência e responsabilidade na governação destas entidades.

Em Dezembro de 2011, mais uma vez, o TC, no seu relatório sobre a conta Geral do Estado de 2010, refere que «subsistem nos procedimentos aplicados, situações que continuam a afetar o rigor e a transparência das Contas Públicas» (Parecer, 2011:I).

Já em Março de 2011 a Assembleia da República tinha emitido a Resolução n.º 53/2011, de 22 de Março, na qual recomendava ao Governo que regulamentasse a aplicação do princípio de «cumprir ou justificar» às «sociedades do sector empresarial do Estado», promovendo desta forma a «transparência e bom governo» destas entidades.

Tratava-se de cumprir, aplicando as boas práticas internacionais de governança corporativa - que se concretizam na aplicação das Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre Governança Corporativa para as empresas de controlo estatal ou Empresas Públicas (EP), publicadas em anexo à Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 49/2007, de 28 de Março de 2007 - ou explicitar as razões do não cumprimento destas orientações.

A intervenção do Estado no governo destas empresas confere-lhes características próprias e distintas das empresas privadas, tal como é salientado no preâmbulo destas Diretrizes.

De entre os aspetos salientados neste documento releva-se a «*undue hands-on and politically motivated ownership interference*», ou seja a intervenção do poder político na gestão, que poderá segundo estes autores conduzir a uma eventual «*dilution of accountability*».

Nestas Diretrizes é ainda referido que:

*corporate governance difficulties derive from the fact that the accountability for the performance of [State Owned Enterprises] SOEs involves a complex chain of agents (management, board, ownership entities, ministries, the government), without clearly and easily identifiable, or remote, principals.*(OCDE, 2005:10)

Nestas orientações é dada especial atenção à transparência e responsabilização pelo desempenho destas entidades, considerando-se estas características como essenciais na credibilização da atividade do Estado.

Ainda de acordo com estas orientações, as empresas públicas devem produzir toda a informação necessária que possibilite ao Estado, enquanto detentor do capital, exercer a sua função, que permita ao Parlamento avaliar a execução das políticas públicas executadas pelo Governo, aos cidadãos o acompanhamento do desempenho, e aos média o fomento da discussão dos temas socialmente relevantes.

Em Portugal, neste universo de empresas públicas encontram-se contempladas as pertencentes ao sector da Cultura e Artes, as quais foram, nos últimos anos, alvo de auditorias, relevando-se, por serem de divulgação pública, as realizadas por parte do TC, tendo este emitido, a uma das entidades, entre outras, a recomendação do cumprimento do prazo legal de envio das contas anuais para este órgão de fiscalização.

No entanto, talvez possamos, desde já, observar que este sector se encontra sujeito a um escrutínio permanente das suas atividades pela comunicação social. Como exemplos deste escrutínio podemos referir a crítica das escolhas dos projetos a financiar pelo Estado, dos programas a desenvolver pelas entidades públicas, dos responsáveis pela condução artística dos vários projetos públicos e, como não poderia deixar de ser, a crítica das verbas disponíveis para o seu fomento.

Na fase de execução dos projetos artísticos podemos identificar a crítica à execução técnica dos projetos efetuada pelos consumidores, via participação nos espetáculos e a efetuada pelos especialistas, ou fazedores de opinião, das diferentes áreas de especialidade, que têm assento regular nos média.

A importância dos média enquanto veículo que permite a reprodução de discursos que legitimem os diferentes poderes qualquer que seja a sua origem, nomeadamente os culturais, é salientada por Aerts e Cormier (2009) e Wemans (2002), admitindo-se assim que a existência de uma opinião pública atenta às atividades culturais, em especial à qualidade das atividades desenvolvidas, é um fator que pode estimular a transparência na divulgação e a exigência de maior rigor no desempenho, na área visada, condicionando assim, positivamente, a governação destas organizações.

Neste quadro, a presente proposta, desenvolvida no âmbito do Mestrado em Auditoria, destina-se a estudar e abordar a temática da transparência e responsabilidades dos diferentes atores na prestação de contas, enquanto elemento essencial da governabilidade das organizações do sector público ou privado, centrando-se no sector da Cultura e Artes.

## **1.2 Pergunta de Partida**

Atendendo ao descrito no ponto anterior, podemos identificar várias linhas de investigação como sejam: a identificação dos fatores objetivos da transparência, ou a sua ausência, na prestação de contas de entidades públicas ou privadas; a análise comparativa da transparência na prestação de contas entre empresas do sector público e privado; o impacto

dos média na transparência da prestação de contas e, atentos ao sector da Cultura e Artes, objeto de análise:

- Como avaliar a transparência e responsabilidades na prestação de contas nas Entidades Públicas Empresariais do sector da Cultura e das Artes?

que é a pergunta de partida desta investigação.

### **1.3 Problemática**

Face à pergunta de partida, para organização de uma hipótese de resposta:

#### Conceitos base

A transparência e a responsabilidade não são conceitos claros e precisos, sendo, por isso, difícil a sua mensuração direta.

Aliás, são, como refere Fox (2007:665), «*Both transparency and accountability share a conceptual problem: they are rarely defined with precision, and they tend to mean all things to all people. For both, you know it when you see it.*».

Como variáveis *proxy*, e que seguramente têm de estar presentes quando se pretende avaliar a transparência, podem ser indicadas a divulgação da missão, objetivos estratégicos e operacionais, indicadores objetivos do desempenho, narrativas dos princípios éticos e valores da organização, riscos e medidas de minimização dos mesmos, informações referentes à sustentabilidade, entre tantas outras, que permitam aos diferentes agentes apreender o complexo funcional e de governação das empresas.

A credibilização passará também por divulgar as informações relativas às avaliações a que foram sujeitas, de diferentes naturezas, como sejam as auditorias internas e as externas, as avaliações de performance, e as audições que os parlamentares possam ter efetuado, devendo este manancial de informações, estar livremente acessível a qualquer cidadão.

A intervenção e o papel das entidades de auditoria da despesa pública, que em Portugal é desempenhada pelo TC, com missão jurisdicional e de fiscalização sobre a despesa efetuada com dinheiros públicos, é igualmente um fator a considerar na qualificação dos atributos em análise da prestação contas, reforçando, ou reduzindo, a credibilidade dos restantes intervenientes nesse processo.

Tal como a definição de transparência, a avaliação das responsabilidades dos diferentes intervenientes no processo de apresentação, aprovação e divulgação das mesmas, também não tem mensuração direta.

Nesta avaliação, o exercício efetivo e tempestivo das competências que cada um dos diferentes atores detém e das sanções por incumprimento, que quando exista devem ser aplicadas, são elementos necessários para avaliação deste atributo, sob pena de retirar utilidade à prestação de contas.

### Mensuração

Os documentos de prestação de contas, o objeto de análise, são, em grande parte, narrativas com maior ou menor grau de quantificação, cuja interpretação está sujeita à compreensão do texto, variável em função do leitor, determinando assim um grau de subjetividade na apreciação da mensagem transmitida, o que condiciona a comparabilidade entre diferentes organizações e também o desenvolvimento de estudos que incidam sobre o conteúdo dos documentos de prestação de contas.

Esta limitação tem sido minimizada pelos financiadores, reguladores e investigadores, enquanto utilizadores institucionais das informações empresariais, através do recurso a várias técnicas de análise, como sejam: a criação de um painel de analistas; a utilização do método de DELPHI; por técnicas de análise textual, ou ainda através da criação de indicadores numéricos.

### Indicador de transparência e responsabilidade

Da junção dos aspetos anteriormente referidos estabelecemos uma abordagem conjunta, na qual nos iremos socorrer de diretrizes internacionais e outros normativos para identificação dos elementos da transparência e responsabilidade na prestação de contas, construindo desta forma uma grelha, auditável, que nos permita analisar as narrativas de prestação de contas de uma dada entidade.

A presença ou ausência de um elemento será ponderada numericamente, admitindo-se assim como pressuposto que quanto maior o número de elementos verificados nos documentos analisados, maior a transparência e responsabilidade na prestação de contas de uma entidade, pretendendo-se assim com esta construção responder à pergunta de partida.

## **1.4 Objetivos**

No quadro da pergunta de partida e da problemática, o objetivo nuclear desta investigação ao pretender-se medir a transparência e responsabilidade na prestação de contas, consiste em estabelecer um indicador de medida da transparência e responsabilidade medindo as ações e divulgações dos diferentes intervenientes ao longo do processo de prestação de contas das entidades públicas empresariais do Sector da Cultura e Artes, e que permita quantificar, de uma forma agregada, os atributos objeto de análise.

E para isso, é também objetivo testar a aplicabilidade prática deste indicador analisando o processo de prestação de contas do Teatro Nacional D. Maria II (TNDM II), no período de 2000 a 2010, e considerando que, neste período, ocorreram alterações na sua orgânica e estatutos, e como tal, procedimentos e documentos de prestação de contas, verificar em que medida as variações ocorridas na prestação de contas são captadas pelo indicador desenvolvido.

Mas existem outros objetivos intermédios e considerados em conjunto com os nucleares, como sistema:

- Fixar a teoria, técnicas e práticas a seguir;
- Fazer uma breve caracterização do setor de cultura e das artes, e

necessariamente, dar uma resposta à pergunta de partida, confirmando ou não a problemática.

## **1.5 Metodologia**

Do ponto de vista da metodologia de investigação, na abordagem seguida sobressai o estudo de caso: estuda-se em contexto português o sector da cultura e das artes, e neste o caso do Teatro Nacional D. Maria II.

Quanto ao desenvolvimento dos trabalhos estruturantes salientamos as seguintes atividades e momentos, que foram desenvolvidas de uma forma sistémica, por aproximações sucessivas:

- Debate e aprofundamento do projeto de investigação com a orientadora após a sua aprovação por parte do órgão competente;

- Recolha progressiva dos vários documentos de prestação de contas publicados na última década pelo TNDM II, bem como dos vários diplomas legais enquadradores da sua atividade, e de outros elementos que evidenciem a intervenção dos diferentes atores na aprovação e escrutínio das mesmas;
- Levantamento das diretrizes e recomendações internacionais, como sejam por exemplo da OCDE, bem como a nível comunitário e nacional, nomeadamente a legislação publicada na esfera de transparência e governação;
- Sistematização da literatura pertinente e construção de um corpo teórico e prático de referência, o que foi atingido após várias iterações;
- Em particular, no que se refere à construção do indicador, a pesquisa de diferentes indicadores utilizados noutros domínios próximos da temática em estudo, como sejam da governação e da responsabilidade social;
- Quanto à conclusão ela foi germinando ao longo dos trabalhos, embora tenha havido o momento de síntese quando tudo o resto estava concluído.

E por último menciona-se que o relatório que regista a investigação foi objeto de múltiplas versões e que corresponderam a outras tantas sessões de trabalho com a orientadora.

Face ao atrás descrito, pensa-se que se dá conta que tão importante quanto este documento, que fixa a atividade desenvolvida, foi o processo que o permitiu.

## **1.6 Estrutura do Relatório**

No que se refere ao registo da investigação em relatório, ou seja este documento, desde logo se apresenta a sua lógica interna: querendo provar-se que é útil e possível a construção de um indicador para avaliar a transparência e a responsabilidade na prestação de contas das entidades públicas empresariais do sector da cultura e das artes, fixam-se os conceitos, as teorias e as práticas com que iremos trabalhar, descrevendo seguidamente e sucintamente o setor em análise na perspetiva da prestação de contas, aprofundando-se, na sequência, este conhecimento para o Teatro Nacional D. Maria II; após esta reflexão, constrói-se a proposta de indicador de transparência e responsabilidade, e testa-se a sua aplicação para o período de 2000 a 2010; de seguida, reflete-se para se chegar a conclusões mais amplas na linha da pergunta de partida e da problemática.

Seguindo-se a sequência dos capítulos, apresenta-se uma sinopse da estrutura:

- Capítulo 1 INTRODUÇÃO – Apresenta-se o propósito do trabalho e as coordenadas para o seu desenvolvimento.
- Capítulo 2 QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO E PRÁTICO - Analisam-se as diferentes abordagens da prestação de contas, dos modelos de acompanhamento e controlo que lhes estão associados e dos conceitos de transparência e responsabilidades inerentes à avaliação do desempenho.
- Capítulo 3 SECTOR PUBLICO DA CULTURA E DAS ARTES – MODELOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS – Delimita-se o universo de análise ao nível sectorial da Cultura e das Artes e das entidades públicas empresariais que intervêm neste sector, identificando nestas os modelos de prestação de contas a que se encontram obrigadas.
- Capítulo 4 PROPOSTA DE INDICADOR DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE NO TEATRO NACIONAL D. MARIA II – Identificam-se num primeiro momento e tendo por base as diretrizes da OCDE, os elementos chave no ciclo de prestação de contas para, num segundo momento, estabelecer a estrutura do indicador, tendo por base o modelo de prestação de contas a que esta entidade está obrigada, mas também a divulgação que voluntariamente pode prestar, e ensaia-se a sua aplicabilidade nas contas apresentadas pelo Teatro Nacional D. Maria II no período de 2000 a 2010.
- Capítulo 5 REFLEXÕES E CONCLUSÕES – Registam-se as reflexões e as conclusões, nomeadamente em função da pergunta de partida e da problemática, bem como as hipóteses de desenvolvimento futuro.

## 2. QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO E PRÁTICO

*Because accounting theory and practice are inseparably connected, neither can stand alone. To understand practice fully, we need to understand theory as well. And to understand the integrated structure of accounting theory, we need to know something of the totality that is accountancy, and something of its related fields.*  
Littleton 1953

Existe um consenso generalizado em relação à dinâmica dos negócios: à escala global, exige necessidades de informações acrescidas para a gestão das organizações; a natureza das informações disponibilizadas aos diferentes utilizadores deverá conter informação prospetiva e proporcionar mais informações sobre a sustentabilidade das organizações, complementando assim a abordagem tradicional e histórica, baseada essencialmente em informações de natureza financeira - AICPA (1994), FASB (2001), Eccles e DiPiazza Jr. (2002), Beattie, McInnes e Fearnley (2004) e Araújo, Cardoso e Novais (2011).

Também segundo estes autores, a responsabilização dos gestores na informação que difundem, sobre a forma como exercem a condução dos negócios, na garantia, possível, da sustentabilidade da organização, e na informação sobre o grau de desempenho efetivo face aos objetivos fixados, é um elemento que contribui para credibilizar as organizações e melhorar a perceção do seu valor.

Tendo presente que a prestação de contas é um dos elementos do sistema de acompanhamento e controlo e que possibilita a avaliação do desempenho, quer do gestor quer da organização, neste capítulo irá apresentar-se os diferentes prismas à prestação de contas, segundo as abordagens teóricas e práticas, do que deve e do que é comum ser divulgado, e dos principais modelos de acompanhamento e controlo de gestão praticados.

Por fim, serão analisados os conceitos de transparência e responsabilidade, objetivando-os na prestação de contas, pois é nuclear nesta investigação.

## 2.1 A prestação de contas – diferentes perspetivas

A prestação de contas, por parte dos órgãos de gestão de uma organização é um ato complexo, que tem sido abordado em diferentes estudos académicos e profissionais, segundo várias perspetivas de análise, sendo as mais relevantes a que se descrevem nos pontos seguintes.

### 2.1.1 Paradigmas e teorias mais relevantes

Desde logo foi reconhecido pela *American Accounting Association* (AAA), após ter criado em 1966 o *Committee to Prepare a Statement of Basic Accounting Theory* com o objetivo de «*to establish a foundation of concepts from which particular practices can be judged.*», no seu relatório denominado *Statement on Accounting Theory and Theory Acceptance* (SATTA), que «*a single universally accepted basic accounting theory does not exist at this time. Instead, a multiplicity of theories has been-and continues to be-proposed*» (AAA,1977:1).

Depois e segundo Cañibano (1997) e Almeida (2000) podem ser identificados três paradigmas, sobre os quais, ao longo do último século, se concentrou grande parte da investigação científica.

#### Paradigma legalista

Para estes autores, este paradigma de natureza histórica, estabelece como principal objetivo da contabilidade o conhecimento e demonstração da situação financeira do comerciante face a terceiros.

A objetividade da informação financeira era entendida num sentido eminentemente legal e como tal toda a representação e valorização contabilística estava sustentada em factos e acontecimentos que, para efeitos legais, poderiam ser considerados como elementos de prova junto de terceiros.

Cañibano (1997) refere ainda que, de uma forma insipiente, a contabilidade também tinha como objetivo dar suporte às decisões de natureza económica dos empresários, visto que, ao apurar os resultados das atividades e dando conhecimento da sua situação patrimonial, o empresário poderia tirar partido desta informação, para conduzir os seus negócios.

Segundo este mesmo autor, a hiper inflação que se verificou na Europa após a Primeira Guerra Mundial, veio por em causa este paradigma, visto que a utilização, única, do princípio do custo histórico não permitiria que o valor do património apurado pela contabilidade, correspondesse ao seu valor de garantia junto de terceiros.

### Paradigma económico

Segundo os autores anteriormente referidos, neste paradigma alarga-se o âmbito da informação contabilística, passando a incluir o cálculo do resultado e a medida da situação económica da empresa, surgindo assim necessidade do conhecimento da atividade interna e da transformação do valor nos seus processos internos, de modo a serem apurados os resultados.

Um dos autores pioneiros do desenvolvimento deste paradigma foi, segundo Cañibano (1997) Eugen Schmalenbach, que publicou em 1919 a sua obra *Dynamic Accounting*, e mais tarde em 1927, um plano de contas através do qual procura adaptar a contabilidade à empresa, evidenciando assim a informação económica necessária para a tomada de decisões.

É na abordagem económica da empresa que se desenvolveram métodos de custeio para acompanhar as transformações que se verificam ao longo dos processos produtivos e se introduziu como metodologia, o controlo orçamental e a análise de desvios, convertendo-se, assim, a contabilidade, num instrumento imprescindível e valioso na tomada de decisões pelos empresários.

O aprofundamento do estudo e o desenvolvimento de métodos de custeio mais rigorosos, a necessidade de melhorar as previsões orçamentais e um acréscimo da importância da informação contabilística enquanto elemento essencial na tomada de decisões, aliada a uma disponibilização imediata da informação, que a proliferação da informática nas empresas veio permitir, ditou, segundo Almeida (2000), o desenvolvimento de um novo paradigma assente na informação contabilística enquanto sistema de informação direcionado para os diferentes utilizadores.

### Paradigma da informação

Segundo Almeida (2000), a sociedade de informação e do conhecimento, que é a atual, cujos impactos ao nível económico se podem destacar na produção de «valores de informação e não a produção de valores materiais, enquanto força motriz da sociedade» altera significativamente o objetivo da informação contabilística que, sendo conhecimento e como tal recurso, é imprescindível para a criação de valor a todos os níveis da organização.

Ainda segundo este autor, a atividade da empresa «em movimento» gerando informação que é armazenada, processada e comunicada, é assim «input inicial do sistema

contabilístico, sendo o output, a informação útil para a tomada de decisões, isto é para os seus utilizadores»

Este repositório de dados estruturados e atualizados sobre o negócio da empresa, oferece potencialidades únicas da sua exploração, ao nível interno, por exemplo através de atividades de *data mining*, mas também para produção de informação útil à tomada de decisão pelos utilizadores externos da informação da empresa, como sejam os acionistas e outros grupos de interesses, cujas decisões são, como salienta Almeida (2000), naturalmente conflituantes.

A propósito deste novo paradigma Cañibano (1997: 279) refere que:

*La información contable, lejos de constituir un valor en sí misma, se subordina a la consecución de los objetivos que el decisor tenga planteados. La información más útil no es la mejor elaborada, ni la más coherente con la teoría que la sustenta, sino la que proporciona mejores resultados por permitir tomar decisiones más eficientes al usuario.*

Neste paradigma, em que a utilidade da informação e a tomada de decisão com base em pressupostos de racionalidade dos agentes económicos toma um papel central, destacam-se várias teorias, desenvolvidas inicialmente noutras áreas das Ciências Sociais, cujas aplicações à Teoria da Contabilidade e em particular à prestação de contas tem sido relevante, apresentando-se seguidamente os principais aspetos que as caracterizam.

### Teoria da agência

A relação da agência decorre do estabelecimento de um contrato entre duas ou mais partes, sendo definida por Jensen e Meckling (1976: 308) como «*a contract under which one or more persons (the principal[s]) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which evolves delegating some decision-making authority to the agent*».

Segundo estes autores, esta teoria explica «*why accounting reports would be provided voluntarily to creditors and stockholders, and why independent auditors would be engaged by management to testify the correctness of such reports*». (ibid. :2)

Os pressupostos desta relação de agência são, segundo Ross (1973), a racionalidade económica dos intervenientes que procuram maximizar a sua utilidade, a assimetria de informação, que permite que o espaço de resultados seja diferentemente avaliado pelos intervenientes e a existência de uma relação entre o cumprimento dos objetivos e a remuneração obtida pelo agente.

Segundo Higson (2003), são os problemas de assimetria de informação e o facto de os gestores, podendo ter outras motivações que não o lucro da empresa agirem de forma diferente da pretendida pelos detentores do capital, que pode dar origem a que estes solicitem a intervenção de auditores ou que venham a conceder incentivos que permitam o alinhamento dos objetivos dos gestores com os seus próprios.

Já Schroeder and Clark<sup>1</sup>, *apud* Higson (2003: 27) salientam o reduzido impacto que esta teoria poderá ter no desenvolvimento teórico da Contabilidade, visto que

*Agency theory is a descriptive theory in that it helps to explain why a diversity of accounting practices exists. Therefore, even if subsequent testing supports this theory, it will not identify the correct accounting procedures to be used in various circumstances, and thus accounting practice will not be changed.*

Contudo o reconhecimento da existência de assimetrias de informação, e de eventuais conflitos de interesses, conduzem, segundo Cañibano (1997), a melhorias no processo de normalização da prestação de contas, na tentativa de reduzir os custos das assimetrias de informação e dos conflitos de interesses, tendo assim esta teoria, um impacto positivo relevante na prestação de contas.

O recurso ao endividamento externo como medida para reduzir os conflitos de interesses, defendida por Jensen e Meckling (1976), conduz segundo Quintart e Zisswiller (1994) ao aumento dos custos de vigilância, nomeadamente pela contratação de auditores, mas também a um aumento dos «custos de obrigação, visto que estes desejarão justificar-se [através do relato] aos olhos daqueles», nomeadamente pela melhoria da informação prestada aos diferentes agentes económicos.

Cañibano (1997) e Almeida (2000) realçam o interesse da junção entre a Teoria da Agência e a Teoria da Sinalização<sup>2</sup> visto que ambas têm pressupostos comuns, i.e. diferentes funções de utilidade dos agentes económicos envolvidos, imperfeição dos mercados e assimetrias de informação, salientando que os modelos de sinalização, incitam os gestores a «emitirem mensagens não ambíguas que permitam ao mercado distinguir a verdadeira

---

<sup>1</sup> SCHROEDER, R.G., and CLARK, M. – Accounting Theory: Text and Readings. New York: Wiley, 1995.

<sup>2</sup> A Teoria da Sinalização desenvolvida por **A. Michael Spence**, que conjuntamente com **George A. Akerlof e Joseph E. Stiglitz** foram laureados pelo Prémio Nobel da Economia em 2001, devido aos seus trabalhos de análise dos mercados com informação assimétrica, tem sido utilizada para explicar o comportamento das empresas na política de distribuição de dividendos.

situação da sua empresa» (Quintart e Zisswiller, 1994:287), enquanto a teoria da agência se debruça sobre a resolução de conflitos que resultam da relação de agência.

### Teoria da Comunicação

A teoria da comunicação, Shannon, (1948) e Lasswell (1948), desenvolvida pelo primeiro enquanto modelo matemático para aplicação em engenharia, e pelo segundo na aplicação da comunicação em ciências sociais e políticas, segmenta o processo de comunicação entre a mensagem, meios e confirmação da mensagem recebida.

Segundo esta abordagem, o meio de disseminação introduz ruído e distorção à mensagem enviada, havendo necessidade de garantir que o destinatário da mensagem a compreende e valide.

A aplicação deste processo à prestação de contas significaria que o meio utilizado pela administração para transmitir uma mensagem sobre a situação da empresa, seriam os diferentes documentos divulgados, sendo a compreensão desses documentos por parte dos diferentes utilizadores, o elemento de confirmação de recepção da mensagem, transformando os dados em informações.

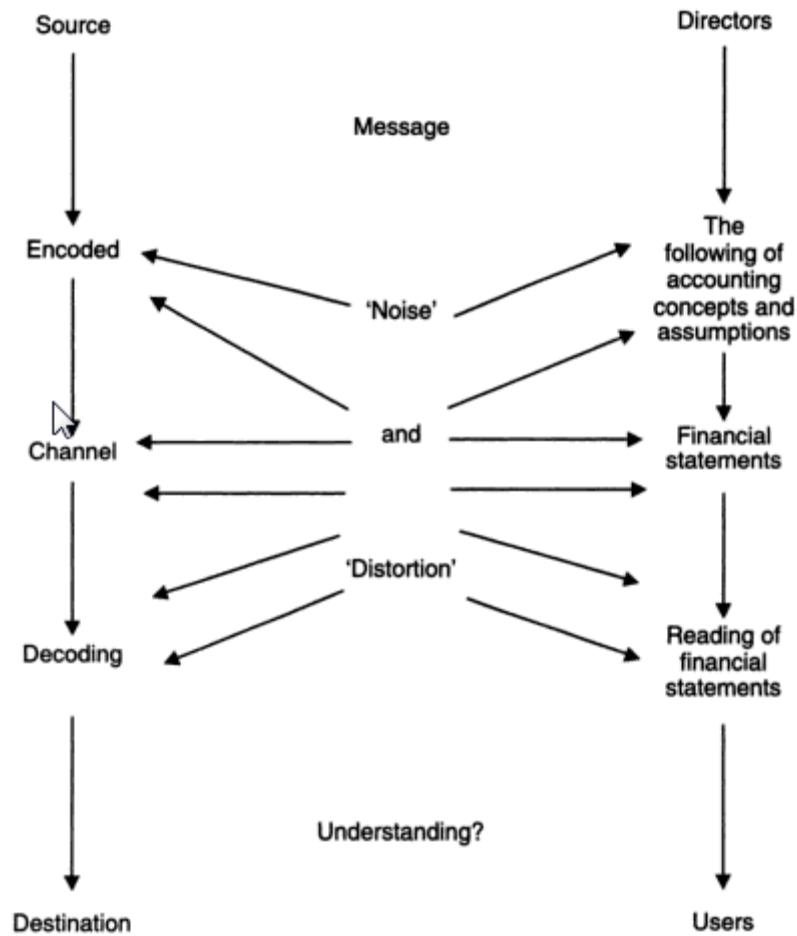
Segundo Higson (2003: 29) a aplicação da teoria da comunicação à Contabilidade, não sendo nova, citando vários autores que abordaram esta temática «(Barnett, 1989; Bedford e Baladouni, 1962; Bedford e Dopuch, 1961; Parker, 1986; Sullivan, 1983)», não constituiu um pilar à volta do qual a estrutura conceptual da prestação de contas tenha sido elaborada, referindo igualmente um estudo realizado por Goch<sup>3</sup> (1979:305) no qual afirma que «*[m]ost accountants have probably never thought of themselves as being in the communication business*».

Outro dos aspetos importantes desta teoria é que só existe informação se a mensagem que for recebida for a mensagem que foi enviada, ou seja, segundo esta teoria, os documentos de prestação de contas e outras comunicações contêm dados que só se transformam em informação se a mensagem fosse adequadamente compreendida pelos destinatários.

Como exemplo da aplicação da teoria da comunicação à prestação de contas Higson (2003:30) apresenta a seguinte ilustração:

---

<sup>3</sup> GOCH, D. Company reporting – The state of the art, Certified Accountant October: 305-7, 309



**Figura 2-1** - Adaptação do modelo de Comunicação aos documentos de prestação de contas

**Fonte:** (Higson, 2003:30)

Tal como refere este autor, esta teoria não contribui para o estabelecimento de um modelo de prestação de contas adequado, mas ajuda a explicar «*why the financial statements can be misinterpreted.*». Realçando como elemento essencial que «*The key to this is the clear identification of the message that the financial statements are trying to communicate.*» (Higson, 2003:31)

### Teoria da legitimidade

A legitimidade, como sendo «a percepção generalizada ou assunção que as acções de uma entidade são desejáveis, próprias, ou apropriadas num dado sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições» (Suchman, 1995:574) é um fenómeno há muito estudado pela psicologia social, tendo recentemente ganho um maior relevo e aplicação em diversas áreas sociais como refere Tyler (2006).

A importância deste tema na Gestão é exemplificada por este autor com os estudos realizados, que « *suggests that firms with legitimacy are generally more likely to survive (Baum & Oliver 1991, Human & Provan 2000, Rao 1994, Zimmerman & Zeitz 2002)* », e bem assim os realizados por « *Bansal & Clelland (2004) [that] show, for example, that firms viewed as legitimate are more highly insulated from unsystematic variations in their stock prices* » ou ainda os realizados por « *Pollock & Rindova (2003) [that] demonstrate that the legitimacy that companies acquire through média presentations of their initial public offerings shapes investor behavior* » (ibid. :380).

O impacto desta teoria na prestação de contas e em particular no que se refere às componentes sociais e ambientais dos relatórios de gestão, tem sido objeto de estudo por diferentes autores, conforme salientado por Chen e Roberts (2010), defendendo que esta teoria é a mais adequada na análise da gestão da imagem pública das organizações.

Já Branco e Rodrigues (2008:687) referem que «a importância da legitimidade social, advém da assunção teórica de que as organizações estão inseridas num ambiente social no qual desenvolvem a sua atividade, sendo a sua performance e resultados dependentes deste ambiente». A inclusão nos documentos de prestação de contas de informação de carácter social e ambiental é, segundo estes autores, uma estratégia de legitimação seguida pelas organizações para procurar a aceitação e a aprovação das suas atividades pela sociedade.

Chen e Roberts (2010) salientam a interdependência entre a teoria da legitimidade e a teoria dos *stakeholders*, defendendo que estas «*are two overlapping theories*», diferindo em «*their approach to decomposing this complex social phenomenon*» (Chen e Roberts, 2010:651).

Segundo estes autores um dos aspetos mais relevantes da sobreposição destas duas teorias resulta em

*Legitimacy is conferred upon the organization by its observers, which is like saying beauty is in the eyes of the beholder. Since legitimacy is judged subjectively by various stakeholders, the same organizational activity would not necessarily be judged equally by different stakeholder groups. From this perspective, whether the objectives and actions of an organization are legitimate essentially depends upon the value systems of stakeholder groups rather than the value system of the larger society (Chen e Roberts, 2010:659).*

Assim, e segundo estes autores, a adoção de uma estratégia de comunicação destinada aos seus *stakeholders*, modificando a perceção, por estes, das atividades que desenvolve, aproximando-as dos valores que estes defendem, permite reforçar a sua legitimidade, havendo contudo o risco de «*Inaccurate assumptions in legitimation strategy may trigger a series of unexpected actions from stakeholder groups, which may eventually decrease legitimacy*» (ibid. :660)

## Teoria dos *stakeholders*

Segundo Freeman (1984:31) o conceito original de *stakeholder* desenvolvido em 1963 pelo *Stanford Research Institute* era «*those groups without whose support the organization would cease to exist*», sendo identificados como tal, nesse estudo, os acionistas, os empregados, os clientes, os fornecedores, os financiadores e a sociedade.

Segundo estes investigadores, se os gestores não se apercebessem das necessidades e preocupações dos seus *stakeholders*, não iriam estabelecer objetivos adequados que lhes permitisse receber o necessário suporte para a sobrevivência continuada da organização.

Freeman (1984) define formalmente *stakeholder* como:

*A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives.* (Freeman 1984: 46)

Um dos aspetos relevantes nesta teoria é a interação que as organizações devem estabelecer com os seus principais *stakeholders*, criando estratégias de comunicação adequadas e negociando voluntariamente compromissos, visto que, segundo este autor, «*there is no other way to keep from having a solution imposed upon the organization from outside*».

Segundo Almeida (2000) quanto maior for o espectro dos grupos de interesses, a informação disponibilizada terá de ser mais credível, para que cada grupo possa tomar decisões, naturalmente conflituosas, apresentando na Tabela 2-1 alguns exemplos.

**Tabela 2-1** – Grupos de interesse e exemplos de decisões

<b>Grupos de interesses</b>	<b>Exemplos de decisões</b>
Grupo dos acionistas	Comprar, manter ou vender ações
Grupo de Bancos	Aumentar/manter, reduzir os níveis de crédito
Grupo dos empregados	Reivindicações salariais
Grupo dos analistas	Que investimentos recomendam
Grupo de negócios operacionais	Que negócios fazer e em que termos
Governo	Política industrial; Política fiscal; Política conjuntural, etc.
Publico	Analisar o impacto económico e social da empresa.

**Fonte:** (Almeida, 2000:40)

Aos gestores caberá estabelecer os compromissos entre os diferentes *stakeholders*, sendo este conceito de compromisso que poderá explicar «*why business corporations are voluntarily*

*undertaking a number of social activities such as charitable contributions, employee matching gift programs, and community event sponsorship»* (Chen e Roberts, 2010:660).

Os documentos de prestação de contas, sendo um meio de comunicação, deverão assim conter as informações requeridas pelos diferentes *stakeholders*, incluindo, quer as informações obrigatórias, e de natureza essencialmente financeira, quer as referentes à sustentabilidade da própria organização.

Assim do conjunto de teorias explanadas, podemos concluir que a prestação de contas é um meio (teoria da comunicação), através do qual os gestores procuram reforçar a legitimidade da organização (teoria da legitimação), junto dos principais interessados (teoria dos *stakeholders*), diminuindo as assimetrias de informação (teoria da agência) e demonstrando o seu empenho pessoal na procura da sustentabilidade da organização.

A informação que procuram transmitir, pode estar sujeita a ruído e a distorções, que impedem a sua apreensão pelos seus destinatários, existindo na sua divulgação, por parte da organização, um risco de perda de legitimidade social, e dos gestores um risco pessoal, visto que nestes documentos relatam o seu desempenho, podendo, assim, ser responsabilizados pela sua gestão.

### **2.1.2 A perspetiva do direito comercial e societário – O relatório de gestão, as contas do exercício e o anexo às contas**

A prestação de contas e o dar balanço são, antes de mais, obrigações especiais de qualquer comerciante, tal como desde o ano de 1878 se encontra estabelecido no Código Comercial Português (CCOM), preceitos estes refletidos no art.º 18.º da versão atualizada deste diploma legal.

São atos distintos, que se consubstanciam necessariamente em documentos de natureza diferente, para os quais este diploma legal estabelecia diferentes momentos da sua prestação.

Assim, até à revisão de 2006 deste diploma, encontrava-se estabelecido no seu art.º 63.º (atual 62.º) que o comerciante deve «dar balanço anual ao seu activo e passivo nos três primeiros meses do ano imediato», sendo que, a prestação de contas deveria ocorrer «nas negociações, no fim de cada uma; nas transacções comerciais de curso seguido, no fim de cada ano; e no contrato de conta corrente, ao tempo do encerramento» tal como dispunha o art.º 64.º, entretanto revogado.

Nas Sociedades Comerciais o cumprimento destas obrigações e a divulgação pública destes documentos, após a adequada aprovação pelos sócios, encontra-se especialmente prevista no Código das Sociedades Comerciais (CSC) em particular nos seus art.º 65. – Dever de relatar a gestão e apresentar contas, e no art.º 70.º - Prestação de contas (Registo e acessibilidade dos documentos de prestação de contas), sendo que este diploma não «explicita o que se deve entender por documentos de prestação de contas» (Olavo Cunha, 2010:827).

O relatório de gestão, as contas do exercício e respetivos anexos destinam-se, numa primeira fase, a ser apreciados pela assembleia geral, sendo apresentados em conjunto com o parecer do órgão de fiscalização (quando exista) e com a certificação legal de contas (se a sociedade ou a lei assim o determinar), devendo esta assembleia pronunciar-se pela aprovação ou rejeição dos documentos elaborados pela administração, visto que os restantes documentos anteriormente citados, sendo opinativos, só vinculam quem os emitiu, não sendo como tal sujeitos a qualquer deliberação da assembleia.

Em caso de recusa, pela assembleia geral, da proposta da administração relativa à aprovação das contas, estabelece o art.º 68.º do CSC que esta deverá deliberar «motivadamente que se proceda à elaboração total de novas contas ou à reforma em pontos concretos, das apresentadas», podendo a administração, discordando desta deliberação, «solicitar a realização de inquérito judicial que decida sobre a reforma das contas apresentadas», se os pontos de discórdia incidirem sobre «juízos para os quais a lei [...] imponha critérios».

Caso a assembleia geral aprove as contas sem que «o relatório de gestão, as contas do exercício e demais documentos de prestação de contas» tenham sido regularmente elaborados, as deliberações dos sócios podem vir a ser anuladas, sendo mesmo nulas se violarem os «preceitos legais relativos à constituição, reforço ou utilização da reserva legal, bem como de preceitos cuja finalidade, exclusiva ou principal, seja a protecção dos credores ou do interesse público», conforme estabelece o art.º 69.º deste mesmo diploma.

Após a aprovação das contas, os documentos são acessíveis a todas as partes interessadas, tal como, atualmente, estabelece o art.º 70.º, havendo diferenciação do preço a pagar e da forma de acesso.

Assim e gratuitamente, tal como é referido no numero 2 do art.º 70.º do CSC, a entidade deve disponibilizar na página da internet, se existir, ou por consulta direta na sede da

Sociedade, o relatório de gestão; o anexo referente à governação societária; a certificação legal de contas; e o parecer do órgão de fiscalização, nos casos em que este é emitido.

Já a informação referente «às contas e demais documentos de prestação de contas», referido no número 1 do artigo anteriormente citado, atualmente integrados na Informação Empresarial Simplificada (IES), estão sujeitos a registo e são disponibilizados, pelo Instituto de Registo e Notariado, mediante o pagamento de preço.

No caso das entidades de interesse público, todos os documentos de prestação de contas, são disponibilizados na página da CMVM.

Mas a prestação de contas é também um momento de quitação, no qual os gestores transferem (*discharge* - na literatura anglo-saxónica) a sua responsabilidade para quem as recebe, analisa e aprova, e que, tendo poder e a responsabilidade para sancionar ou premiar os atos cometidos pela administração, o deve exercer (Cadbury Report, 1992).

Na versão atual do CSC a sanção ou prémio encontra-se especialmente previsto no seu art.º 455.º quando, e no que se refere às deliberações da Assembleia Geral Anual destinada a apreciar a situação da Sociedade, se determina a existência de uma deliberação expressa de confiança em alguns, ou totalidade, dos órgãos ou membros, ou a destituição de alguns, ou a totalidade, dos seus órgãos ou membros.

Em reforço da importância da quitação que se verifica no momento da prestação de contas, salientamos o n.º 3 do art.º 74º do CSC que, referindo-se à deliberação de aprovação de contas, estabelece a possibilidade da renúncia aos direitos de indemnização da sociedade junto dos administradores, sempre que os factos sejam do prévio e expreso conhecimento da assembleia que delibera sobre as contas, e que esta, tomando conhecimento destes factos as aprova, exigindo-se contudo que a renúncia à indemnização seja objeto de deliberação expressa.

Quanto aos conteúdos das contas e demais documentos de prestação de contas, este diploma só descreve, no número 1 do art.º 66.º do CSC, o relatório de gestão, que «deve conter uma exposição fiel e clara da evolução dos negócios, do desempenho e da posição da sociedade, bem como uma descrição dos principais riscos e incertezas com que a mesma se defronta», sendo o conteúdo mínimo estabelecido no seu número 5.

Em 2009 foi aditado o art.º 66-A que vem estabelecer a obrigação de divulgação, no anexo às contas, de informações complementares relativas a operações ditas “fora do balanço”, de informações relativas aos honorários dos diferentes serviços de auditoria que tenham sido

prestados pelo ROC ou SROC e as informações das operações realizadas com partes relacionadas.

Assim torna-se necessário socorreremo-nos de outras normas que possam identificar e descrever os restantes documentos de prestação de contas, como sejam as decorrentes da normalização contabilística.

### **2.1.3 Normalização Contabilística Internacional – O Relato Financeiro<sup>4</sup>**

Contemporâneo com o SATTA, o *Statement of Financial Accounting Concepts* No. 1 (SFAC1) publicado em Novembro de 1978 pelo *Financial Accounting Standards Board* (FASB) marcou, segundo Carqueja (2007: 9), «a divergência entre academia e profissão, enquanto a academia inventariava várias teorias, a profissão fazia opções teóricas, embora nem sempre coerentes entre si, e assentava a normalização contabilística numa Estrutura Conceptual.»

Esta Estrutura Conceptual para a Apresentação e Preparação das Demonstrações Financeiras (EC) inicialmente aprovada em Abril em 1989 pelo *International Accounting Standards Committee* (IASC), e adotada pelo *International Accounting Standards Board* (IASB) em 2001, alinhada com os interesses dos diferentes utilizadores da informação, estabelece os «princípios subjacentes às informações apresentadas nas demonstrações financeiras de âmbito geral» (COM, 2003:6) tem-se mantido até ao presente, embora esteja em curso a sua revisão, sendo um dos pilares essenciais da normalização internacional efetuada até ao presente.

Não sendo uma norma, não contém regras para a mensuração e divulgação de informações financeiras, mas sim os princípios sobre as quais assentam todo o conjunto de normas de contabilidade, proporcionando «uma formulação coerente e lógica das [Normas Internacionais de Contabilidade] NIC» (COM, 2003:6).

Em Portugal, na sequência da publicação do Decreto-Lei (DL) n.º 158/2009, de 13 de Julho, que estabelece o Sistema de Normalização Contabilístico (SNC), foram publicadas um conjunto de normas de contabilidade e relato financeiro derivadas dos normativos internacionais, sendo que a Estrutura Conceptual que lhe está subjacente foi, como seria

---

<sup>4</sup> Sobre a utilização da expressão relato financeiro, em substituição de informação financeira / demonstrações financeiras ou informação contabilística e outras equivalentes seguimos a opinião de ALMEIDA, Rui M. P., DIAS, Ana Isabel, PINHEIRO, Fernando, CARVALHO, Pedro (2010).

normal, adaptada da EC aprovada pelo IASB, tal como referido no Aviso n.º 15652/2009, de 7 de Setembro de 2009.

Não existindo diferenças substantivas entre a Estrutura Conceptual constante no aviso supra mencionado e a EC aprovada pelo IASB, referimo-nos sempre a esta última, tanto mais que, tal como referido no art.º 4 do DL 158/2009, de 13 de Julho, as NIC devem ser aplicadas às entidades de interesse público, e bem assim, às que não tendo esta característica, optem pela sua aplicação.

## **A Estrutura Conceptual do Relato Financeiro**

### Objetivos

O principal objetivo da EC é o estabelecimento de conceitos subjacentes à preparação e apresentação das demonstrações financeiras destinadas aos utilizadores externos da informação financeira.

Estes conceitos destinam-se a ajudar as entidades normalizadoras na revisão e desenvolvimento das normas de contabilidade e de relato financeiro e, bem assim, os preparadores e utilizadores das informações financeiras, na aplicação e interpretação das informações aí contidas.

É reconhecida a possibilidade de conflito entre a EC e as NIC ou *International Accounting Standards* (IAS) na terminologia anglo saxónica, sendo que estas prevalecem sobre a EC.

### Âmbito

A EC trata dos seguintes aspetos:

- O objetivo das Demonstrações Financeiras de carácter geral, ou seja, as disponibilizadas para a generalidade dos utentes, os quais, não tendo possibilidade de exigir outras informações da entidade que relata, dependem das informações aí contidas para a tomada de decisões;
- As características qualitativas que determinam a utilidade da informação nas demonstrações financeiras;
- A definição, o reconhecimento e a mensuração dos elementos a partir dos quais se constroem as demonstrações financeiras;
- O conceito de capital e manutenção de capital.

O conjunto completo de demonstrações financeiras é referido no parágrafo 7 da EC consistindo em «normalmente um balanço, uma demonstração de resultados uma

demonstração das alterações na posição financeira [...] as notas e outras demonstrações e material explicativo [...] podendo] também incluir mapas suplementares e informação baseada em tais demonstrações ou derivada delas» (COM 2003:20).

Salienta-se, conforme referido no último período do parágrafo 7 desta EC, que «As demonstrações financeiras não incluem, porém, elementos preparados pelo órgão de gestão, tais como relatórios, exposições do presidente, debate e análise e elementos similares que possam ser incluídos num relatório financeiro ou anual» (COM 2003:20).

#### Objetivos das demonstrações financeiras

O objetivo das demonstrações financeiras é o de proporcionar informação acerca da posição financeira, do desempenho e das alterações da posição financeira de uma entidade, que seja útil a um vasto leque de utentes na tomada de decisões económicas.

Entre estes utilizadores encontram-se os investidores, os empregados, os credores, os fornecedores, os clientes, o governo e o público em geral, os quais, tendo necessidades de informação diversificada, encontram nas demonstrações financeiras os elementos comuns que satisfazem algumas das suas necessidades.

O órgão de gestão também está interessado na informação contida nas demonstrações financeiras e publica as que utiliza para seu próprio uso. Caso tenha necessidades adicionais de informações para efeitos de planeamento, tomada de decisões e controlo, tem capacidade para determinar a forma e o conteúdo de tais informações, cujo relato está fora do âmbito desta EC.

#### Pressupostos subjacentes, características qualitativas e constrangimentos

Os pressupostos subjacentes às demonstrações financeiras são a continuidade da atividade da entidade e o regime contabilístico do acréscimo.

As características relevantes das demonstrações financeiras, são: a compreensibilidade; a relevância (atenta a materialidade); a comparabilidade e a fiabilidade que inclui; a representação fidedigna, a substância sobre a forma, a neutralidade, a prudência e a plenitude.

Os constrangimentos referidos na EC são a tempestividade da informação, a relação custo benefício da elaboração desta e o balanceamento entre as diferentes características qualitativas da formação financeira que, por vezes, implicam um juízo profissional na sua avaliação.

## Elementos das Demonstrações Financeiras

Os elementos relacionados com a mensuração da posição financeira são os ativos, passivos e o capital próprio, sendo que os elementos diretamente relacionados com a mensuração do lucro são os rendimentos e os gastos.

Os conceitos subjacentes a estes elementos e as regras para sua mensuração, ou seja, o processo de determinar as quantias monetárias que devem estar inscritas para cada um destes elementos são também objeto de definição da EC.

O conceito de manutenção do capital, na medida em que este relaciona o conceito de capital com o conceito de lucro, é também estabelecido nesta EC, sendo que em função do conceito de capital estabelecido (se físico ou financeiro) assim o lucro, ou seja, a diferença entre a capacidade produtiva (ou os recursos necessários para a obter) no início e o fim do período, ou a diferença da quantia financeira dos ativos líquidos, no início e no fim do período, será determinado.

### **IAS 1- Apresentação de Demonstrações Financeiras**

É na IAS 1- Apresentação das Demonstrações Financeiras - que melhor fica clarificado qual o conteúdo dos documentos que devem ser divulgados e a periodicidade da sua divulgação.

Assim no seu parágrafo 10 é estabelecido que o conjunto completo de divulgações financeiras inclui:

- (a) uma demonstração da posição financeira no final do período; (b) uma demonstração dos resultados e de outro rendimento integral do período; (c) uma demonstração de alterações no capital próprio do período; (d) uma demonstração dos fluxos de caixa do período; (e) notas, compreendendo um resumo das políticas contabilísticas significativas e outras informações explicativas; e (f) uma demonstração da posição financeira no início do período comparativo mais antigo quando uma entidade aplica uma política contabilística retrospectivamente ou elabora uma reexpressão retrospectiva de itens nas suas demonstrações financeiras, ou quando reclassifica itens nas suas demonstrações financeiras (Regulamento (CE) N.º 1126/2008:11)

Nos parágrafos 13 e 14 desta norma, é referido que muitas «entidades apresentam, fora das demonstrações financeiras [sublinhado nosso], uma análise financeira feita pela gerência que descreve e explica as características principais do desempenho financeiro e da posição financeira da entidade e as principais incertezas com que ela se depara», e bem ainda

«relatórios e demonstrações tais como relatórios ambientais e demonstrações de valor acrescentado, sobretudo nos sectores em que os fatores ambientais são significativos e quando os empregados são considerados um importante grupo de utentes» sendo considerado que os «relatórios e demonstrações apresentados fora das demonstrações financeiras estão fora do âmbito das [Internacional Financial Reporting Standards] IFRS» (Regulamento CE n.º 1126/2008:12).

Os parágrafos 49 e 50 desta norma determinam a segregação na divulgação, entre a informação produzida de acordo com as IFRS, e a restante informação que possa ser divulgada.

As demonstrações financeiras são anuais, podendo existir relatos intercalares, cuja preparação está contemplada na IAS 34 – Relato Financeiro Intercalar.

#### **2.1.4 O Relato de negócio**

A utilidade da informação disponibilizada pelo relato financeiro é segundo Eccles, Herz, Keegan e Phillips (2001), mínima.

Esta é, segundo estes autores, a principal conclusão de um estudo realizado pela PricewaterhouseCoopers em 1997 e 1998 no qual, citando:

*In 1997 e 1998, PricewaterhouseCoopers surveyed hundreds of institutional investors and sell-side analyst in 14 countries. Only 19 percent of the investors polled and 27 percent of the analyst found financial reports very useful in communication the true value of companies. The prepares of those reports- the companies themselves- agree. (Eccles, et al, 2001:3)*

Segundo estes autores, a maior inovação que terá ocorrido na prestação de contas, foi em 1929, após o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, quando a *Securities and Exchange Commission* (SEC) obrigou todas as empresas de interesse público a apresentarem as suas contas, devidamente auditadas, elaboradas de acordo com os princípios contabilísticos previamente estabelecidos pelos profissionais.

Desde a data de realização do estudo referido anteriormente e até à presente data, várias iniciativas têm sido desenvolvidas, com o objetivo de trazerem credibilidade à prestação de contas, reforçadas por reação aos abalos financeiros ocorridos nos EUA na década passada, dos quais se salientam a ENRON, o caso MADOFF e a falência do LEHMAN BROTHERS, cujos impactos ainda se fazem sentir à escala global.

Contudo, a alteração das práticas do relato e bem assim dos seus conteúdos, já era uma necessidade sentida pelos diferentes agentes económicos, em especial na última década do século XX, sendo de destacar neste período, entre outros, o Cadbury Report em 1992, centrado na *Corporate Governance*.

Um dos aspetos essenciais deste relatório consiste na prestação de informações aos agentes económicos contendo assim um conjunto de recomendações relativas a diferentes aspetos da prestação de contas.

Outro documento, o relatório Jenkins, promovido pela American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) em 1994, tornou-se um pilar incontornável da estrutura dos modelos de relatórios adotados nos principais países (EUA, Canada, Reino Unido, Alemanha), sendo por isso detalhado de seguida.

### **Jenkins Report**

Muito embora este relatório seja conhecido pelo nome do Presidente da comissão que o elaborou, o objeto do relatório é «*Improving Business Reporting - A Customer Focus*», sendo identificados os três conceitos centrais nesta abordagem, que são (AICPA 1994:1):

- Relato de negócio – A informação que uma sociedade fornece para ajudar os utilizadores na decisão de afetação de capital na sociedade. Inclui um número variado de elementos, sendo as informações financeiras um destes elementos.
- Afetação de capital – O processo de determinar como e a que custo as disponibilidades financeiras são distribuídas entre as diferentes companhias.
- Utilizador – Investidores e credores, incluindo potenciais investidores e credores, e os seus consultores, que usam a informação prestada como base para as suas decisões de afetação de capital.

Em oposição aos defensores do mercado enquanto espaço eficiente para definir a qualidade da informação difundida, visto que, via taxa de juro, incentiva a informação de melhor qualidade e pune a de pior qualidade, neste relatório é defendida a necessidade de serem fixadas normas de relato pelas seguintes razões:

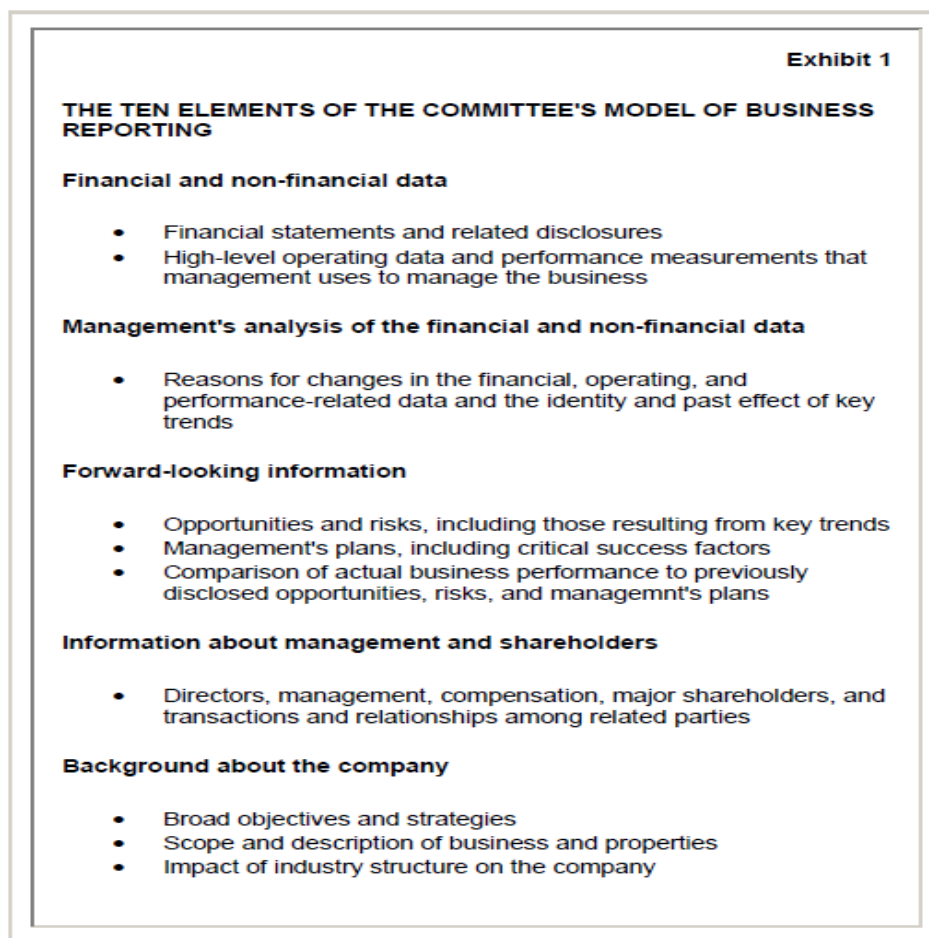
- A existência de normas facilita o entendimento comum da nomenclatura, e como tal, a negociação entre as sociedades e os utilizadores sobre o conteúdo dos documentos de prestação de contas, sendo exemplo as negociações efetuadas entre

financiadores e as sociedades para a concessão de empréstimos, afirmando que a inexistência de padrões conduziria a soluções menos eficientes e eficazes;

- A existência de normas promove a neutralidade e imparcialidade na informação prestada, conduzindo, assim, a uma maior credibilidade e confiança no mercado de capitais com benefícios para todos os envolvidos;
- A existência de normas aumenta a comparabilidade da informação entre sociedades;
- A existência de normas possibilita a realização de auditorias com o objetivo de verificar se estas foram seguidas;
- A existência de normas de relato, ao organizar a informação de acordo com uma estrutura de dados, facilita o acesso à informação por parte dos utilizadores, aumentando a eficiência e celeridade na tomada de decisões.

Reconhecendo que, na produção de informação pelas empresas, será necessária uma abordagem custo-benefício, visto que, a produção de toda a informação poderia ter custos inportáveis, este relatório recomenda a adoção de uma estrutura assente em dez elementos essenciais, conforme descritos na Figura 2-2, admitindo uma flexibilização nos seguintes elementos:

- Tipo de informação – O relato de negócio deve sempre incluir pelo menos a informação financeira atendendo a que, na maioria das situações, os utilizadores da informação necessitam desta, sendo que os documentos elaborados pela empresa para esse fim são, frequentemente, a única fonte possível;
- Frequência – As organizações e os utilizadores devem acordar a frequência que esta informação deve ser produzida (mensal, trimestral, semestral, anual);
- Períodos - As organizações e os utilizadores devem acordar o número consecutivo de períodos que devem ser relatados;
- Tempestividade do relato – As organizações e os utilizadores devem acordar o intervalo de tempo que decorra entre a data da informação e a data do relato;
- Extensão e Natureza do envolvimento dos auditores – As organizações e os utilizadores devem acordar quais os elementos de informação que devem ser sujeitos a auditoria, se alguns, e a natureza do trabalho de auditoria (garantia razoável, limitada ou outros trabalhos de assegução);



**Figura 2-2** – Relatório Jenkins - Os dez elementos do relato de negócio

**Fonte:** (AICPA, 1994:43)

Sendo esta estrutura aplicável a todas as sociedades, neste relatório é defendido que este modelo deverá ser de aplicação mais rígida para as empresas cotadas, visto que, nestas, a negociação entre os utilizadores e os órgãos de gestão sobre o conteúdo da informação a divulgar, será mais difícil.

A credibilidade e fiabilidade da informação prestada deverão ser asseguradas através da introdução, no relato, de elementos que assegurem a sua neutralidade tais como: a comunicação dos riscos e também das oportunidades; um maior enfoque na informação das medidas associadas a análises efetuadas e a incerteza de tais medidas; e a comparação da performance efetiva com as previsões anteriormente apresentadas.

O relatório Jenkins aborda também os aspetos que, numa perspetiva custo benefício, devem limitar o conteúdo da informação disponibilizada como sejam:

- O relato de negócio não deve conter informações para as quais o órgão de gestão não seja a melhor fonte e, bem assim, aquela cujo âmbito não decorra das suas

atividades de gestão, como por exemplo, as estimativas da inflação, taxas de juro e variáveis económicas globais, para as quais existem outras fontes de maior credibilidade;

- Ao órgão de gestão, não deve ser imposta a obrigação de relatar informações sensíveis ou que possam prejudicar significativamente a posição competitiva da empresa, como por exemplo a informação do lançamento de um novo produto, não devendo esta orientação servir para a ocultação de informação relevante sobre a atividade da empresa;
- O órgão de gestão não deve divulgar as suas projeções de crescimento financeiro do negócio mas sim informações que permitam aos utilizadores efetuar as suas próprias projeções;
- O órgão de gestão só deve divulgar a informação que detêm e lhe é útil na gestão do negócio.

Em conclusão, o relatório Jenkins vem defender uma maior divulgação da informação, que é utilizada na condução dos vários segmentos de negócio, com informações operacionais, objetivos concretos e indicadores da performance, que permitam aos utilizadores avaliar o desempenho passado mas também apresentarem informações que lhes permitam construir projeções consolidadas do desenvolvimento futuro.

Sem alterar de forma significativa o conteúdo da informação financeira prestada, o modelo de relato proposto por esta comissão, vem alterar substancialmente uma das suas componentes – o Relatório de Gestão – dando-lhe um pendor mais económico e prospetivo ao seu conteúdo, ao invés da natureza estritamente financeira e histórica que era praticada.

Os trabalhos desta comissão e o modelo de relatório de negócio proposto tiveram grande acolhimento nos Estados Unidos e no Canadá com o *Management Discussion and Analysis* (MD&A), no Reino Unido com o *Operating and Financial Review* (OFR) e na Alemanha com o *Management Reporting* (MR), verificando-se ainda na atualidade, a sua prática.

### **2.1.5 O relatório de gestão como componente do relato financeiro: a IFRS – Practical Statement - Management Commentary**

O IASB, tendo em consideração os objetivos que presidiram a sua criação, e em particular o «Desenvolver, em função do interesse público, um conjunto de normas globais [...], que

proporcionem demonstrações financeiras ou outros relatórios financeiros com informação comparável» Almeida, Dias, Albuquerque, Carvalho e Pinheiro, (2010:27) decidiu, em 2002, lançar um projeto que visava «*examine the potential for the IASB to develop standards or guidance for management commentary (MC)*», o qual seguiu o seu curso nesta organização culminando com a publicação de uma IFRS Practical Statement em Dezembro de 2010.

Releva-se a natureza do documento que foi publicado – *IFRS Practical Statement*- o qual não tem qualquer força normativa, conforme referido no parágrafo IN2 deste documento, salientando-se, contudo, o atual entendimento do IASB, expresso no parágrafo IN4, de que o Relatório de Gestão faz parte do conjunto de documentos referidos no parágrafo 7 da EC, ao contrário do que até aqui vinha sendo defendido.

Tratando-se de informação que se encontra sob autoridade do IASB, a razão de este órgão ter emitido uma orientação ao invés de uma IFRS decorre de ter entendido que caberá a cada um dos países (jurisdições), a ponderação dos seguintes aspetos (IASB, 2010:21):

- Se as entidades devem, para além da prestação de informação financeira de acordo com as IFRS, apresentar um relatório de gestão, e se esta apresentação é obrigatória, para garantir o cumprimento com as IFRS;
- O nível de *Assurance* que este relatório deve ser sujeito;
- A introdução de mecanismos de salvaguarda para as empresas, face à publicação de informação prospetiva;
- Quais as entidades que devem apresentar o relatório de gestão.

Não obstante o reconhecimento da normalização incompleta atingida com a publicação deste documento, o IASB considera que esta orientação sendo de natureza flexível e adaptável às diferentes práticas dos países em que se aplicam as IFRS, poderá encorajar as entidades que normalmente não elaboram este documento a apresentá-lo, incentivando, também, a sua adoção nos países nos quais não exista essa prática.

Posto este preâmbulo, resulta desta norma que, sendo o seu âmbito a aplicação exclusiva do relatório de gestão (parágrafo 2), estas orientações devem ser aplicadas pelas entidades que se encontram sujeitas às IFRS (parágrafo 3), sendo realçado que esta orientação não determina quais as entidades, a periodicidade e o nível de *assurance*, associado à publicação do relatório de gestão (parágrafo 4).

O órgão de gestão deve identificar, claramente, o que apresenta como Relatório de Gestão (parágrafo 6), distinguindo-o das outras informações que apresente (parágrafo 5), e indicando qual o grau de cumprimento com orientações práticas emitidas (parágrafo 7).

Sendo o objetivo do relatório de gestão proporcionar a visão do órgão de gestão, aos diferentes utilizadores das informações financeiras, sobre os acontecimentos passados, presentes e bem assim os fatores que podem influenciar a performance futura da entidade (parágrafos 9 a 19), complementando assim a informação obrigatoriamente divulgada, os princípios que devem presidir à elaboração do relatório deste documento devem ser os mesmos que os utilizados na elaboração do relato financeiro.

Assim a informação prestada deve possuir as qualidades de comparabilidade, imagem fiel, materialidade, relevância, tempestividade, verificabilidade e compreensibilidade, cujos conceitos se encontram descritos na Estrutura Conceptual (parágrafos 20 e 21).

Sendo a forma e conteúdo, do relatório de gestão, variável, deve no entanto ser elaborado numa linguagem clara e direta (parágrafo 22), evitando a duplicação com as informações constantes nos anexos às demonstrações financeiras e evitando a apresentação de discussões fúteis [sic] que não permitindo a compreensão de desempenhos passados, podem criar obstáculos à compreensão dos assuntos importantes da entidade (parágrafo 23).

Quanto aos elementos constantes no relatório de gestão, variáveis de acordo com a natureza do negócio, devem permitir a compreensão da natureza do negócio e dos seus riscos, dos objetivos da gestão, a estratégia seguida para a prossecução dos objetivos e gestão dos riscos que lhes estão associados, dos recursos mais significativos (Liquidez, Cash Flow, Capital Humano e Intelectual) e da sua adequada gestão (parágrafos 24 a 33).

É, também, relevante que o relatório apresente uma clara descrição da evolução da performance da entidade, estabelecendo uma relação clara entre os objetivos, estratégias e resultados, sendo que, os indicadores de performance apresentados no relatório de gestão devem ser os mesmos que a administração usa para a condução do negócio (parágrafos 34 a 40).

A Tabela 2-2 apresenta uma comparação entre o conteúdo de prestação de contas de negócio proposta no Relatório Jenkins e a estrutura que veio a ser adotada na orientação prática ora publicada.

**Tabela 2-2 - Relatório Jenkins e a orientação prática IASB (2010) – súmula comparativa**

<b>Tópicos</b>	<b>Relatório Jenkins (1994)</b>	<b>IASB (2010)</b>
Definição de relato de negócio	A informação que uma sociedade fornece para ajudar os utilizadores na decisão de afetação de capital na sociedade. Inclui um número variado de elementos, sendo as informações financeiras um destes elementos	O relatório de gestão é documento que descreve o contexto que permite interpretar a situação financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa da entidade
Utilizadores	Investidores e credores profissionais (efetivos e potenciais) e seus consultores	Investidores, financiadores e credores (efetivos e potenciais)
Características qualitativas da informação	Relevância; Fiabilidade, que inclui neutralidade, prudência e volatilidade; Comparabilidade	Relevância; imagem fiel; comparabilidade; verificabilidade; tempestividade; compreensibilidade
Conteúdo	Informações financeiras e não financeiras	Complementa as informações financeiras sendo coerente com estas
	Análise pela gestão da informação financeira e não financeira	O relatório de gestão complementa e suplementa as informações financeiras, através da comunicação integrada da utilização de recursos e direitos sobre a entidade e seus recursos e bem assim as transações e outros factos que os afetam
	Informação prospetiva; riscos e oportunidades, inclusive os que decorrem das principais tendências; Planos e fatores críticos de sucesso; análise da performance	Informação prospetiva; exposição ao risco, gestão de riscos e eficácia na sua gestão; tendências, incertezas e outros fatores que possam afetar a liquidez, recursos de capital e rendimentos e resultados das operações
	Informação relativa a Administradores e acionistas	
	Envolvente de negócio da entidade Posicionamento estratégico da entidade, análise do mercado, missão; visão	Análise do mercado; vantagens competitivas; impactos da regulamentação, principais produtos serviços e processo e a estrutura da empresa e como cria valor
Imperatividade de adoção	Norma	Adoção livre

Em traços gerais, e considerando que se passaram dezasseis anos entre estes dois documentos, podemos constatar que a principal diferença consiste na visão integrada do relato de negócio que inclui as demonstrações financeiras (Relatório Jenkins) versus demonstrações financeiras que incluem outras informações sobre a gestão do negócio (IFRS – Practical Statement« - Management Commentary).

### 2.1.6 A divulgação voluntária

A divulgação voluntária é, segundo o FASB (2001:5), a divulgação de informações

primarily outside the financial statements, that are not explicitly required by GAAP [Generally Accepted Accounting Principles] or an SEC [Securities and Exchange Commission] rule. However, the Steering Committee recognizes that many of these “voluntary disclosures” are made to comply with the SEC’s requirements concerning description of a business and management’s discussion and analysis of financial condition and results of operations (MD&A).

A insuficiência do relato financeiro, obrigatório, conduziu ao desenvolvimento de outros modelos de relato, voluntário, sendo os mais relevantes apresentados de seguida.

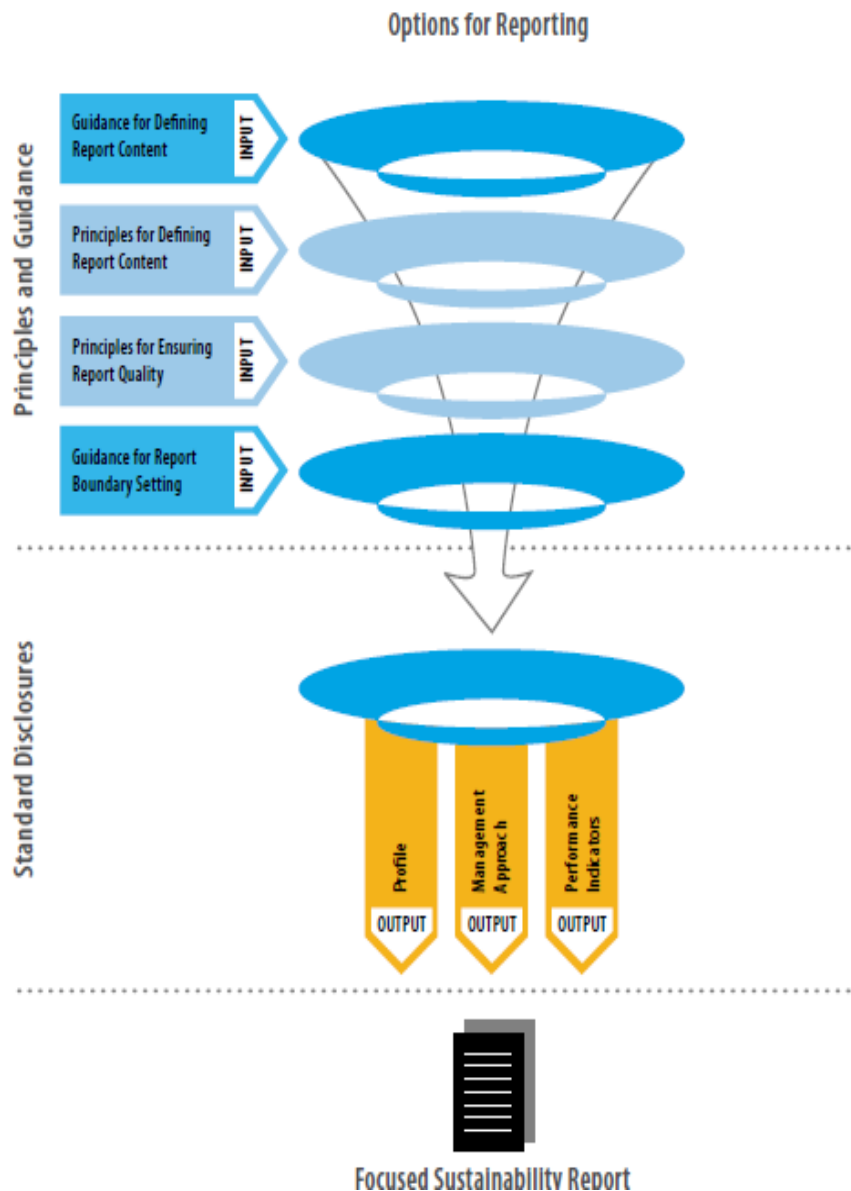
#### **O relatório de sustentabilidade**

As preocupações com o desenvolvimento sustentável do nosso planeta deram origem à necessidade de uma divulgação adequada, em cada organização, dos vários domínios da sustentabilidade.

A sistematização dos diferentes aspetos a relatar e bem assim a criação de modelos adequados de relato da sustentabilidade, tem sido desenvolvida, desde 1997, pela *Global Reporting Initiative* (GRI), tendo para esse efeito emitido várias diretrizes que abrangem a divulgação integrada das dimensões económicas, ambiental e social das atividades e produtos desenvolvidos, sendo aplicáveis a qualquer entidade.

Estas diretrizes assentam em quatro categorias de princípios e orientações, conforme indicado na Figura 2-3, salientando-se que estes princípios visam alcançar a transparência, definida nestas diretrizes como sendo:

*the complete disclosure of information on the topics and Indicators required to reflect impacts and enable stakeholders to make decisions, and the processes, procedures, and assumptions used to prepare those disclosures. GRI (2011:6)*



**Figura 2-3** - Visão global das normas de relato da sustentabilidade

**Fonte:** GRI (2011)

Uma das características destas diretrizes consiste na proposta de utilização de um conjunto de indicadores de desempenho, que cobrem cada uma das dimensões da sustentabilidade.

Assim, e na versão recentemente emitida, as diretrizes G4, são propostos 9 indicadores de desempenho económico, os quais procuram demonstrar o impacto da atividade desenvolvida nas condições económicas dos seus *stakeholders* e dos sistemas económicos locais, nacionais e globais, salientando-se contudo que estas «does not focus on the financial conditions of the organization». (GRI 2013:5)

No que respeita ao desempenho ambiental, são propostos 34 indicadores, evidenciando os impactos nas diferentes dimensões ambientais como sejam a utilização dos recursos (materiais, água e energia), os efluentes (gasosos, líquidos e sólidos), os impactos nos ecossistemas, na biodiversidade e outros nos quais se incluem os custos associados à vertente da sustentabilidade ambiental.

Quanto à dimensão social da sustentabilidade são propostos 49 indicadores, divididos em quatro categorias - práticas laborais, direitos humanos, desempenho social e responsabilidade pelo produto - que procuram evidenciar o impacto da atividade desenvolvida no sistema social envolvente.

Na categoria de prática laborais, são propostos 16 indicadores, cobrindo as áreas do emprego, relações laborais, saúde e segurança no trabalho, formação, diversidade e igualdade de oportunidades.

Já na categoria direitos humanos, são propostos 12 indicadores que procuram evidenciar as práticas de proteção dos direitos humanos seguidos pela empresa na seleção dos seus fornecedores e na realização dos seus investimentos, e outros aspetos como sejam práticas discriminatórias, violações da liberdade de associação e negociação coletiva, trabalho infantil, trabalho forçado ou semelhante a escravo, e ainda a proteção dos direitos dos indígenas.

Quanto à categoria de desempenho social, são propostos 11 indicadores, que incidem sobre o impacto da organização nas comunidades em que operam e, bem assim, das medidas tomadas para amenizar eventuais riscos. É dada especial atenção às práticas anticorrupção (3 indicadores) à divulgação dos apoios concedidos a partidos políticos e ao estabelecimento de políticas públicas, incluindo o *lobbying*, e a comportamentos violadores das regras de mercado.

A última categoria incide sobre a responsabilidade pelo produto, sendo propostos 9 indicadores, que abrangem as áreas da saúde e segurança do consumidor, a adequada rotulagem dos produtos, políticas de marketing e garantia da privacidade dos clientes.

O relatório de sustentabilidade vem, assim, complementar a informação financeira que é produzida, sendo, frequentemente, um documento autónomo, dos documentos de prestação de contas que obrigatoriamente são elaborados, havendo um crescente número de empresas que o elaboram segundo as orientações propostas pela GRI.

## Outros modelos de relato de negócio voluntários

Contemporâneo com o estudo desenvolvido pela AICPA em 1994, outras instituições como sejam o FASB, o Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), a Brookings Institution, a Danish Agency for Development of Trade and Industry, the Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), empreendiam estudos sobre a problemática da mensuração do capital intelectual, enquanto motor da criação de valor nas organizações, e do seu adequado relato, tendo o FASB publicado um relatório especial intitulado *Business and Financial Reporting, Challenges from the new economy* (FASB, 2001), sobre os desafios que a “nova economia” oferecia ao relato de negócio.

Neste relatório são analisados em particular novas métricas, não financeiras, cujo desenvolvimento poderia permitir «*investors and creditors to evaluate entities and compare them with one another*» (FASB, 2001:29), como sejam o «Skandia Value Scheme» apresentado por Leif Edvinsson em 1977, o «Intangible Assets Monitor», desenvolvido pelo KONRAD group em 1988, o Value Chain Scoreboard <sup>TM</sup> desenvolvido por Baruch Lev<sup>5</sup> em 2001, o Value Creation Index (VCI) desenvolvido pela Cap Gemini Ernst & Young em colaboração com Chris Ittner e David Larcker da Wharton School da Universidade da Pensilvannia e o Balanced Scorecard <sup>TM</sup> desenvolvido por Kaplan e Norton em 1992, ao qual voltaremos mais tarde.

Referem-se duas outras iniciativas que visam promover a normalização do relato de negócio, visto que, atendendo à flexibilidade no modelo que a IASB veio adotar na orientação emitida, nada obsta que venham a ter sucesso.

A primeira promovida pela World Intellectual Capital Initiative (WICI), que pretende desenvolver melhorias na prestação de contas, com um maior enfoque na divulgação de informações não financeiras e informações financeiras adicionais que permitam melhorar a tomada de decisões, desenvolvendo a divulgação e utilização dos key performance indicators (KPI).

Esta organização, cujos membros fundadores são a Enhanced Business Reporting Consortium (EBRC) - consócio formado pela AICPA, Grant Thornton, Microsoft Corporation e PricewaterhouseCoopers - a European Federation of Financial Analysts, o Ministério da Economia Comércio e Indústria do Japão, a OCDE, a Universidade de

---

<sup>5</sup> Lev, Baruch - *Intangibles: Management, Measurement, and Reporting* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001)

Ferrara (Itália) e a Waseda University (Japão), procura estabelecer um conjunto de KPI, numa abordagem cooperativa, tipo WIKIPEDIA, os WIKI-KPI, que seriam os indicadores a ser utilizados numa estrutura de prestação de contas que visasse explicar o valor potencial de uma empresa de um dado sector.

Os WIKI-KPI divulgados externamente seriam um subsector dos utilizados internamente na empresa, balanceando, assim, a transparência e a confidencialidade da informação.

Atualmente, esta organização está empenhada em criar os KPI sectoriais, tendo desenvolvido exemplos para o sector automóvel, farmacêutico, componentes eletrónicos e moda, numa abordagem colaborativa entre a organização e as empresas dos sectores.

Um dos propósitos desta organização é, também, a promoção da linguagem eXtensible Business Reporting Language (XBRL), na elaboração dos relatórios, de modo a facilitar a comunicação e o acesso de dados financeiros.

A segunda, desenvolvida pelo International Integrated Reporting Council (IIRC), Comité criado em Julho de 2010, por um grupo muito alargado de personalidades de vários sectores (Universidades, Empresas, Fundos de Investimento, Profissionais de Auditoria e de Contabilidade e Reguladores), que visa consolidar numa única estrutura, o Integrated Reporting (IR) que pretendem que seja aceite internacionalmente, as informações de natureza financeira, ambiental, social e do governo das entidades, de forma clara, concisa e consistente conforme se ilustra na Figura 2-4.

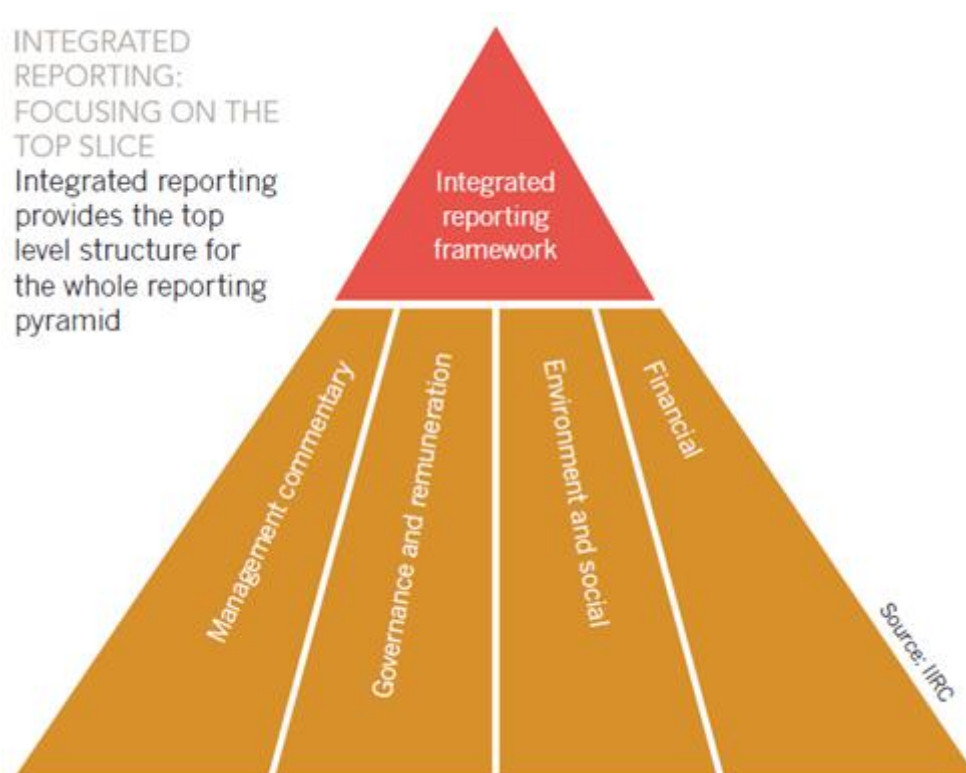
Das iniciativas em curso, destaca-se a publicação, para efeitos de consulta pública, de uma versão em *draft* da estrutura internacional de relato integrado, que ocorreu no primeiro semestre de 2013, estando prevista em Dezembro deste mesmo ano, a publicação, na forma final, deste documento.

Segundo este *draft* o relato integrado deve responder às seguintes questões:

- Qual a atividade e envolvente da atividade da organização;
- A estrutura de governo da entidade;
- As oportunidades e riscos que podem afetar a criação de valor no curto, médio e longo prazo;
- Qual a estratégia e a alocação de recursos que organização pretende seguir para atingir os seus objetivos,
- O modelo de negócio da entidade e a sua resiliência;

- A performance;
- A perspectiva de desenvolvimento.

As principais diferenças entre o IR e os diferentes modelos de relato consistem, segundo estes autores, em promover uma visão integrada e não isolada, da cadeia de criação de valor, demonstrando a gestão adequada de todos os recursos utilizados, e não somente os financeiros, com um enfoque no futuro e não no passado, numa abordagem de curto médio e longo prazo, fomentando a transparência e a confiança entre os diferentes destinatários da prestação de contas, e assente numa estrutura tecnológica (XBRL) que permita o fácil acesso e tratamento da informação.



**Figura 2-4 - Integrated Reporting**

**Fonte:** (IIRC, 2011)

Segundo a versão para consulta pública disponibilizada, o modelo conceptual de relato integrado deve estar presente em todos os relatos e comunicações da entidade, prevendo-se a sua publicação anual, em linha com o ciclo de relato estatutário e financeiro estabelecido.

Ainda segundo este documento, a entidade poderá produzir relatórios adicionais específicos, citando como exemplos os relatórios financeiros e de sustentabilidade (IIRC 2013;9), podendo o relato integrado, estabelecer ligações a esses documentos.

Outra das iniciativas em curso, desde Outubro de 2011, consiste no estabelecimento de um programa piloto, que visa pôr em prática as orientações deste comité em várias empresas, de forma a testar a aplicabilidade do IR, consolidando assim o modelo que ora está em discussão pública.

De entre as empresas que aderiram a este programa piloto, e que concordaram na publicação do seu nome, podemos verificar uma grande diversidade sectorial e nacional, com empresas como a Coca-Cola Company, Volvo, Eni, Solvey, SAP, Rabobank, Mark & Spencers, New Zealand Post, Eureco, e tantas outras que credibilizam esta iniciativa.

## **2.2 Os modelos de acompanhamento e controlo**

Como pudemos constatar no ponto anterior, independentemente da perspetiva abordada, a prestação de contas pelo órgão de gestão junto dos diferentes *stakeholders*, deverá ser completa e resultar da informação utilizada internamente para a gestão das atividades das organizações.

Trata-se então, de divulgar externamente os instrumentos *«para pilotar e tomar as decisões adequadas que assegurem o futuro da empresa»* (Jordan, Carvalho das Neves e Azevedo Rodrigues, 2008:20) ou seja, os instrumentos do controlo de gestão.

Ao nível instrumental, detemo-nos sobre três, que se destacam pela sua disseminação junto das empresas e outras entidades públicas e privadas, e que são: o controlo orçamental, de natureza essencialmente financeira, o *tableaux de bord* (TDB), e o *Balanced scorecard* (BSC), os quais contendo indicadores diversificados permitem uma melhor adaptação às necessidades específicas de cada uma das organizações.

### **2.2.1 O Orçamento e Controlo Orçamental**

A moeda enquanto unidade de medida dos diferentes bens e serviços utilizados e produzidos numa organização permite que os bens mensurados por ela sejam adicionáveis e como tal passíveis de agregação e representação conjunta.

Segundo Jordan *et al.*(2008:77) «O orçamento é um instrumento de gestão, de apoio ao gestor no processo de alcançar os objetivos definidos para a empresa», que representa «a tradução monetária dos planos de acção», desenvolvidos em cada um dos centros de responsabilidades da empresa na prossecução dos seus objetivos.



Segundo estes autores a comparação entre as realizações e os orçamentos, evidenciando os desvios, não constitui um fim em si mesmo, mas um meio para avaliar desempenhos e permitir a tomada de ações corretivas «pelo gestor que influencia [...] diretamente o elemento orçamental analisado» (ibid. :193), promovendo a alteração dos objetivos traçados ou dos planos de ação desenhados conforme fluxo evidenciado na Figura 2-6.

A análise dos desvios (preço, volume, eficiência, mix e outros) deverá ser efetuada, segundo estes autores, em três vertentes - porquê, onde e quem, sendo para isso necessário a recolha e tratamento de grandes volumes de informação o que, face ao custo, irá conduzir à “gestão por exceção”, isto é, só são analisados os desvios considerados relevantes «quer pela natureza do elemento orçamental envolvido, quer pelo seu montante» (ibid :193).

As principais limitações que são apontadas a este modelo de acompanhamento e controlo, decorrem da natureza exclusivamente financeira da análise das informações que são tratadas, e a dependência de informações de natureza contabilística, as quais sendo mais rigorosas, pecam por vezes de tempestividade no seu apuramento.

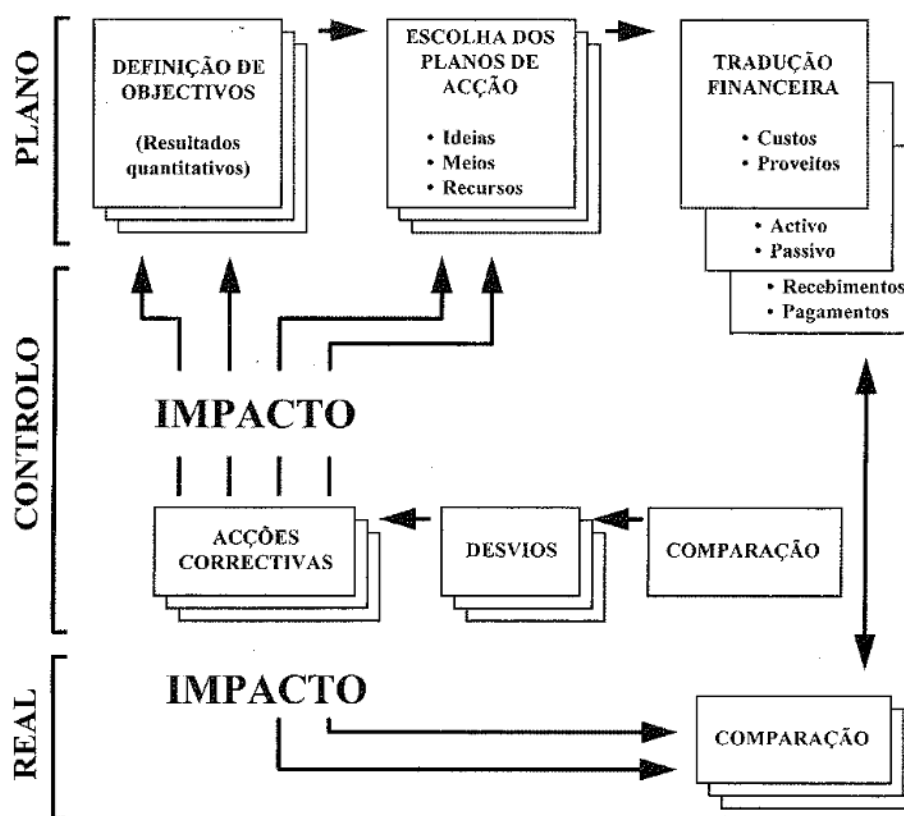


Figura 2-6 - Esquema de planeamento e controlo orçamental

Fonte: Jordan *et al.* (2008:192)

Enquanto instrumento de avaliação do desempenho dos vários gestores, este modelo também apresenta várias limitações, segundo estes autores, das quais salientam:

- Os resultados de um gestor em particular, são afetados por inúmeras variáveis, nem todas previsíveis na elaboração do orçamento, sendo que algumas escapam ao seu controlo, como sejam por exemplo as questões da envolvente macroeconómica;
- Os desvios ao nível de um gestor poderão decorrer «mais da sua “habilidade” em fazer orçamentos do que da sua capacidade de gestão», o que se poderá traduzir na ineficiência nos processos;
- A ênfase do orçamento e do controlo orçamental é o curto prazo havendo a necessidade de garantir a convergência entre o orçamento e os objetivos estratégicos de médio e longo prazo.

Não obstante as críticas que lhe são formuladas, o controlo orçamental é ainda um importantíssimo instrumento de acompanhamento e controlo.

O modelo que iremos apresentar de seguida, o *Tableaux de bord*, vem, em parte, dar resposta às limitações apontadas ao controlo orçamental, flexibilizando a natureza dos indicadores de acompanhamento da atividade da organização, privilegiando a tempestividade da obtenção dessa informação e potenciando por esta via um melhor desempenho dos gestores e da organização no seu conjunto.

### 2.2.2 O *Tableaux de bord*

O termo *tableaux de bord* segundo Lebas (1996) terá surgido nos anos 30 em França como sendo

*“a tradition of engineers occupying leadership positions in industry and management of business, not just the manufacturing area, but also in finance, banking, services and general management. [. . . ] Unlike many traditional accountants, industrial engineers view the firm as a dynamic system. Their priority is decision making. They need information that is as real-time as possible and that reports on the system’s ability to produce positive results in the future. These managers tend to see accounting almost exclusively as an accessory [. . . ], not as the main source of data on which to base decisions”.*  
(Lebas, 1996:78)

Segundo este mesmo autor *“only in France did this tool undergo such an early and large development in almost types of business, for-profit as well not-for-profit”* (ibid, 90)

Já Jordan *et al.* (2008:229) referem a prática atual de atribuir o nome de «*tableaux de bord* a qualquer documento de gestão, desde que esse documento seja periódico e contenha umas

linhas e colunas», realçando que acima de tudo o TDB é um instrumento de gestão com vista à ação e que deverá ter as seguintes características:

- **Tempestividade:** Deve estar sempre disponível (se possível) ou poucos dias após o período de análise, como por exemplo no dia seguinte após o término da semana para os indicadores semanais e uma semana após o fim do mês para os indicadores mensais.
- **Diversidade dos dados utilizados na construção de indicadores:** a tempestividade conduz a que os dados sejam provenientes de várias fontes, (dados históricos, previsionais ou mesmo estimativas) complementando assim os dados reais que foram recolhidos no período em análise.
- **Diversificação de indicadores:** Os indicadores devem ser diversificados, visto que os gestores operacionais não podem tomar decisões baseando-se exclusivamente em dados financeiros.
- **Documento sintético:** Cada gestor deve analisar os indicadores necessários e suficientes para acompanhar o desempenho da sua unidade. Mais ou menos dados dos que os necessários, pode conduzir à ineficiência e ou ineficácia da gestão. Contudo deve permitir uma desagregação mais ao detalhe, visto que nem sempre a informação sintética permite a identificação da origem dos problemas.
- **Documento personalizado:** Cada gestor deverá ter o seu próprio TDB, e cada organização terá também o seu próprio conjunto de indicadores que refletem a sua inserção no mercado.

Segundo estes mesmos autores, as principais diferenças entre o TDB e o Controlo Orçamental encontram-se espelhadas na Tabela 2-3.

**Tabela 2-3 - Tableaux de bord vs Controlo orçamental**

Fatores comparativos	TDB	Controlo Orçamental
Base nos centros de Responsabilidade	Sim	Sim
Evidenciam Desvios	Sim	Sim
Gestão por exceção	Sim	Sim
Dependência Orçamental	Não	Total
Tipo Linguagem	Variada	Financeira
Base de Informação	Variada	Contabilística
Natureza Informação	Externa e Interna	Interna
Rapidez na elaboração	Grande	Reduzida
Flexibilidade no tempo	Muita	Limitada
Relação entre objetivos e meios	Total	Alguma
Grau de Síntese mas decomponível	Forte	Fraco

**Fonte:** Jordan *[et al]* (2008:235)

Sendo um instrumento operacional, o TDB é também, pela sua construção, um modelo global, no qual se representa a organização e os impactos desta na sua envolvente externa, sendo definidos os vários objetivos e variáveis chave que vão ser medidos utilizando para isso os seguintes tipos de indicadores:

- Indicador de objetivos - expressam o nível de realização dos objetivos quer em termos absolutos quer em termos relativos;
- Indicadores de meios – expressam o nível de utilização dos meios e recursos e da capacidade;
- Indicadores convergentes – resultam dos impactos num dado centro de responsabilidade de objetivos e meios cometidos a outros centros de responsabilidade;
- Indicadores do meio – informações sobre a envolvente externa da organização que condicionam o seu desempenho, mas sobre as quais os gestores não têm capacidade de intervenção.

Escolhidos os indicadores, os dados necessários para o seu apuramento são recolhidos com a periodicidade estabelecida, sendo o desempenho avaliado e tomadas as medidas corretivas que se entendam necessárias, para que as metas globais possam vir a ser alcançadas.

Esta tarefa não deve contudo ser uma mera ação repetitiva, devendo para isso o TDB, prever a interação com os seus destinatários promovendo a revisão dos objetivos, em caso de desvios.

Uma das particularidades deste modelo consiste em, verificando-se a delegação, «as variáveis chave que um responsável delega passam a ser objetivos dos responsáveis do nível imediatamente inferior» (Jordan *et al.*, 2008:250), existindo assim a fixação de objetivos numa abordagem *top-down*.

Contudo esta delegação arrasta também a responsabilidade do reporte, e agora numa abordagem *bottom-up*, permitindo assim que quem delegou a autoridade e capacidade de decisão sobre as variáveis chave obtenha as informações necessárias para avaliar o desempenho.

Este reforço da comunicação interna referida por estes autores, e cuja representação gráfica se transcreve na Figura 2-7, é também um dos aspetos positivos que este modelo de acompanhamento apresenta, ajudando assim a criar uma visão global dos objetivos a atingir, e apoiando desta forma a implementação da estratégia (Lebas, 1996:89-90).

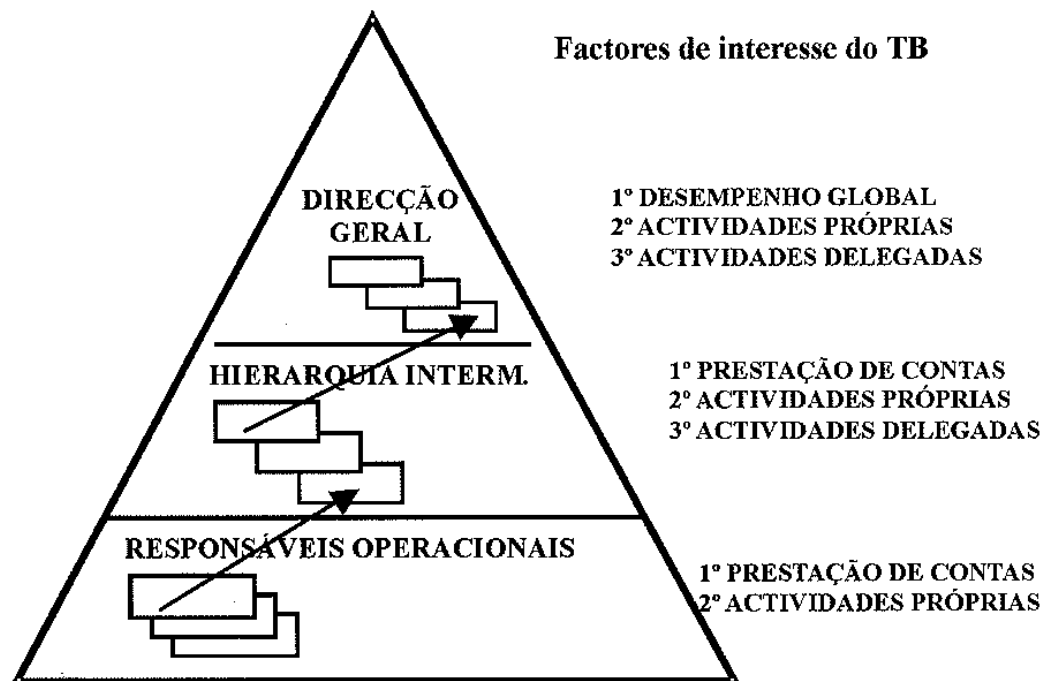


Figura 2-7 - O *tableau de bord* e o reforço do diálogo interno

Fonte: Jordan *et al.* (2008: 239)

Jordan *et al.* (2008) referem que a ligação entre o TDB e a estratégia depende essencialmente da escolha adequada dos indicadores adotados pelos gestores, aos diferentes níveis, salientando que a natureza e o tipo de indicadores utilizados no TDB é muito semelhante aos do Balanced Scorecard que é unanimemente reconhecido como tendo um carácter estratégico, aliás como é apresentado pelos seus autores.

Tal como referido anteriormente, e no que respeita à sua utilização para reporte externo, este modelo é essencialmente interno e parametrizável em função das necessidades de cada um dos gestores da empresa, sendo a diversidade dos relatórios obstáculo à normalização que uma norma padronizada de relato pode facultar.

### **2.2.3 O Balanced Scorecard (BSC)**

O conceito de BSC foi desenvolvido por Kaplan e Norton em 1992, após a realização de um estudo efetuado em 12 empresas americanas, com o objetivo de desenvolver um sistema de avaliação de desempenho, tendo estes constatado que *«Managers want a balanced presentation of both financial and operational measures»* (Kaplan e Norton, 1992;71)

Segundo estes autores o BSC que *«puts strategy and vision, not control, at the center»*, é um instrumento de apoio à gestão que

*includes financial measures that tell the results of actions already taken. And it complements the financial measures with operational measures on customer satisfaction, internal processes, and the organization's innovation and iniprovement activities- operational measures that are the drivers of future financial performance* (Kaplan e Norton, 1992;71)

A preocupação de alinhamento estratégico entre as perspetivas de análise propostas e a missão da organização é fulcral neste modelo conforme se evidencia na Figura 2-8.

## Rockwater's Strategic Objectives

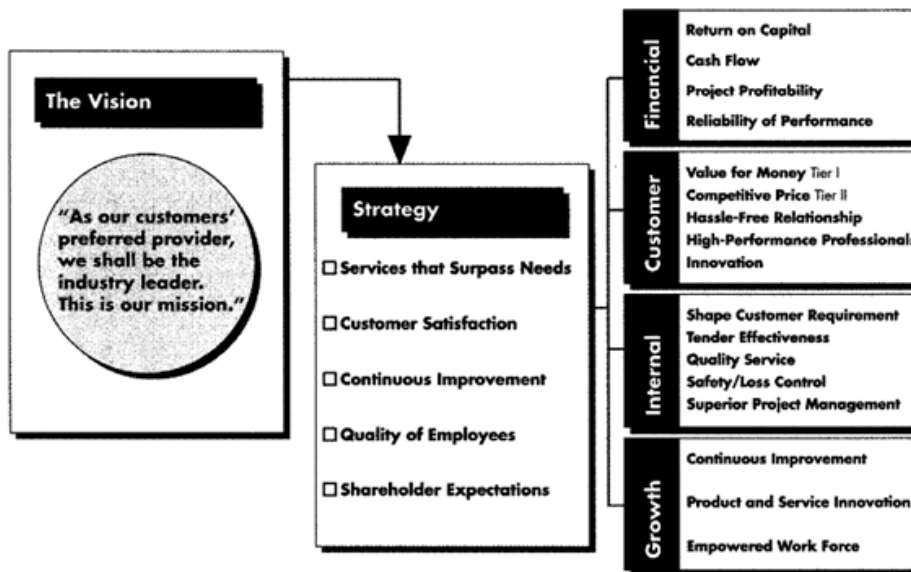


Figura 2-8 - Alinhamento estratégico

Fonte: Kaplan e Norton (1993:135)

A implementação do BSC, pressupõe a definição de um mapa estratégico da organização, no qual estão definidas as relações de causalidade entre as diferentes perspectivas de análise e os indicadores (os *lead indicators* - indicadores de resultados e os *lag indicators* - indicadores de meios) possibilitando, segundo Jordan *et al.* (2008), uma decisão fundada e a seleção das ações prioritárias a desenvolver.

As quatro perspectivas de análise identificadas propostas na sua formulação original por Kaplan e Norton são as seguintes:

- Perspetiva financeira ou dos acionistas - Corresponder às aspirações dos acionistas é seguramente um dos elementos mais relevantes para os gestores das organizações, e em grau mais elevado nas que prosseguem fins lucrativos, visto que, pelo menos anualmente são chamados por este grupo a prestar contas dos seus desempenhos, podendo ser sancionados em caso de avaliação negativa.
- Perspetiva dos clientes - Corresponder às expectativas dos clientes, fidelizá-los e manter uma carteira de clientes que acrescentem valor à organização é, para a maioria das organizações, um objetivo que deverá estar sempre presente, visto que sem clientes (destinatários) a continuidade da organização ficará comprometida.

- Perspetiva dos processos internos - A eficácia, eficiência e economia dos vários processos internos é outra das análises que deverá ser efetuada, tendo a preocupação da integração do processo com o produto atingido, e eliminando processos que não acrescentem valor.
- Perspetiva da aprendizagem e desenvolvimento organizacional - A sustentabilidade da organização e o potencial humano como fator de desenvolvimento da organização e a inovação tecnológica são analisados nesta perspetiva, reconhecendo assim que o sucesso das organizações depende, cada vez mais, do seu capital humano e da capacidade de inovação.

Segundo Jordan *et al.* (2008), a definição da cadeia de relações de causa efeito, tendo em consideração as diferentes missões da natureza das várias entidades, deverá conduzir a diferentes mapas estratégicos, em que a perspetiva mais importante nem sempre é a perspetiva financeira (ou dos acionistas).

Como exemplo referem que «em entidades públicas será natural surgir em primeiro lugar a perspectiva dos clientes [...] e a perspectiva financeira (o orçamento disponível constitui geralmente a principal restrição) aparece como condição necessária à realização dos objectivos principais» (ibid. :267)

Referem igualmente que o BSC e o TDB apresentam características muito semelhantes visto que:

- São instrumentos de medição da performance;
- Apresentam indicadores variados de natureza financeira e não financeira;
- São orientados para objetivos, meios, fatores críticos internos e externos, procurando estabelecer indicadores de desempenho;
- Produzem informação muito sintética, com possibilidade de desagregação;
- São flexíveis adaptando-se às necessidades da organização e dos seus gestores;
- Visam promover a comunicação e o diálogo interno, levando os responsáveis a identificar os fatores críticos de sucesso e estabelecer os seus objetivos;
- Visam servir de base ao cálculo dos incentivos e prémio de desempenho.

Sendo as principais diferenças as seguintes:

- No TDB os objetivos são definidos de forma livre pelos gestores enquanto no BSC as perspectivas de análise são quatro;
- O TDB utiliza o conceito de variável chave (ação que condiciona os resultados) enquanto o BSC utiliza o conceito de fator crítico (elemento que condiciona a realização dos objetivos)
- No TDB a definição dos indicadores apresenta-se mais rica e abrangente (de objetivos, de meios, de convergência e do meio), enquanto no BSC apenas se distinguem os de processo e de resultados;
- A abordagem do TDB é definir objetivos e planos de ação para de seguida definir os indicadores de desempenho, no BSC estabelecem-se os objetivos face à estratégia definindo-se os fatores críticos para de seguida se identificarem os planos de ação;

Segundo Kaplan e Norton (1993) a utilização do BSC como prestação de contas externa, apresentava vários inconvenientes, dos quais salientavam:

- A aplicação do BSC inicia-se com a identificação da estratégia, sendo por isso muito ligado a unidades de negócio. Muitas empresas têm várias unidades de negócio cada uma com a sua missão e estratégia autónoma, cujos BSC não poderiam ser agregados;
- O BSC apresenta uma visão transparente da estratégia de uma unidade de negócio pelo que essa informação, e mesmo os indicadores utilizados, poderiam ser informação muito sensível, de alto valor para a concorrência;
- E «*But most important, as a relatively recent innovation, the scorecard would benefit from several years of experimentation within companies before it becomes a systematic part of reporting to external constituencies.*» (Kaplan, e Norton 1993:141).

Como conclusão deste ponto, podemos constatar que se podem identificar dois padrões nos modelos de controlo de gestão apresentados:

- O Controlo Orçamental, com uma abordagem essencialmente financeira, cujos relatórios seguem, em parte, o modelo de relato financeiro em vigor (Balanço, Demonstração de Resultados e Fluxos de Caixa), isto para as entidades sujeitas a estes modelos de relato financeiro, ou tratando-se de entidades publicas os modelos

de Controlo Orçamental com finalidades semelhantes aos anteriormente referidos, e

- o TDB e BSC, com abordagens mais operacionais e estratégicas, com mais informação sobre as dinâmicas dos processos internos, e cujos modelos de relatórios se afastam do modelo de relato financeiro estabelecido nas normas internacionais, aproximando-se às iniciativas referidas no final do ponto 2.2.

A ser ultrapassada a principal limitação referida por Kaplan (a experiência) na utilização de modelos de relato mais abrangentes, que ora se encontram em curso nomeadamente pelas iniciativas da IIRC referidas no final do ponto 2.2, ficará ainda por resolver o difícil equilíbrio entre divulgar com a maior transparência os fatores críticos de sucesso da organização e os danos que tal divulgação poderá causar, referidos no Relatório Jenkins, por Kaplan, pelo IASB, e ainda a sanção pelo mercado que a ausência de transparência na prestação de contas acarreta.

É sobre os conceitos de transparência e responsabilidade na prestação de contas, ou utilizando o termo mais abrangente *accountability* que nos iremos debruçar de seguida, explicitando-se sempre que for o caso as diferenças entre estes conceitos no sector público e no privado.

### 2.3 Transparência e Responsabilidade(s)

A prestação de contas envolve várias obrigações, como sejam, a «transparência, a responsabilidade e a conformidade» (Ribera, 2003<sup>6</sup> *apud* Rodrigues 2008:134) sendo um dos elementos essenciais para apreciação da governação das entidades públicas ou privadas.

Segundo Rodrigues (2008), a transparência consiste em explicar ou justificar as ações, ou a sua ausência, a responsabilidade advém dos processos de tomada de decisão e a conformidade o respeito por um conjunto de normas de referência.

Maassen (2002:7), refere que um dos pilares da eficiência da *corporate governance*, é a «*transparency (disclosure of relevant financial and operational information and internal processes of*

---

<sup>6</sup> Ribera, Jordi Morrós. “la responsabilidad social de la empresa y las principales normas de contabilidad y auditoria social: una concreción del cómo”, in Argandoña, Antonio (ed) (2003). Papeles de Ética, Economía y Dirección n.º 8: Comunicaciones presentadas en la XI Conferencia Anual de ética, Economía Y Dirección, Barcelona, 12-13 Junio de 2003, EBEN-España.

*management oversight and control*)» e Eccles e DiPiazza Jr. (2002:82) referem que «*report publicly and completely on these value drivers [KPI], within the bounds of competitive good sense, is the very meaning of transparency*».

Fox (2007:663) estabelece uma relação entre os conceitos de transparência e responsabilidade (*accountability*), afirmando que «*transparency and accountability are closely linked: transparency is supposed to generate accountability*», que Birchall, (2011:8) hierarquiza, afirmando que «*behind the ‘nothing’ that is transparency, for what we want, [...] is the opportunity that transparency provides for holding those in power to account. Accountability is the real prize*».

Também Rawlins (2009:75) realça a relação de transparência com a *accountability* visto que segundo ele «*It is precisely the accountability condition of transparency that makes it so valuable [...]. Transparency will expose an organization’s weaknesses, and areas that need improvement. Hiding these does not make them go away*», definindo transparência como sendo:

*Transparency is the deliberate attempt to make available all legally releasable information—whether positive or negative in nature—in a manner that is accurate, timely, balanced, and unequivocal, for the purpose of enhancing the reasoning ability of publics and holding organizations accountable for their actions, policies, and practices. (Rawlins, 2009:75)*

Segundo Oliveira Martins, Oliveira Martins e Oliveira Martins (2009:117) «A palavra [*accountability*] é normalmente traduzida para português como “responsabilidade”, mas tem um significado mais amplo». Segundo estes autores «[responsabilidade] implica uma obrigação de agir, enquanto aquela [*accountability*] implica a obrigação de responder pelas acções e resultados das acções» ou como refere Bovens, (2006:9) «*the obligation to explain and justify conduct*».

Também Nunes, Matias, Costa, Correia Jesuino, Carvalho, e Diego, (2002) quando analisam a *public accountability*, referem que não existe a tradução literal de *accountability* para a língua Portuguesa, tendo vários significados como sejam, entre outros, responsabilidade, transparência, direito à informação, prestação da informação, acesso aos documentos administrativos, auditoria e participação pública.

Estando os conceitos de transparência e responsabilidade, interligados, têm contudo características distintas e que importa precisar como procuraremos fazer de seguida.

### **2.3.1 Transparência**

Transparência, em ótica, é uma propriedade física de um meio «que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir os objetos através de si» Dicionário da Porto Editora *on line*, sendo

a transparência total uma utopia, medindo-se sim a opacidade, como sendo a luz absorvida por um corpo.

Adaptando-se este conceito à temática da prestação de contas podemos definir transparência como sendo «*the widespread availability of relevant, reliable information about the periodic performance, financial position, investment opportunities, governance, value, and risk of publicly traded firms*» (Bushman, Piotroski e Smith, 2004:66), sendo que a sua ausência «*may describe someone - whether a government minister, a public institution, a corporation, or a bank – deliberately withholding access to, or misrepresenting information or failure to ensure that the information provided is of adequate relevant or quality*». (Vishwanath e Kaufmann, 1999:3)

Em ambas, é possível identificar algumas características da informação das quais se salienta:

### Acessibilidade

A acessibilidade da informação é uma das componentes essenciais da transparência. Quer se trate de informação corporativa ou governamental, a fácil obtenção da informação é dos fatores com grande impacto na perceção da transparência.

A avaliação desta característica da informação passa necessariamente por avaliar não só o enquadramento legal da divulgação da informação, da sua fácil disseminação nos média, mas também da demonstração da vontade e empenho das organizações em divulgar.

É assim que na avaliação da transparência, alguns autores consideram como variáveis indicativas da acessibilidade a penetração dos média na sociedade, os veículos de disseminação da informação e indicadores de divulgação direta, (Bushman e Smith, 2003), a liberdade da informação (Vishwanath e Kaufmann, 1999), na qual se pode incluir a existência de órgãos como sejam a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) (Nunes *et al.*, 2002).

### Relevância

A relevância da informação divulgada é outra das características com impacto na transparência.

Contudo, tal como já referido, esta característica é subjetiva, dependendo das necessidades dos diferentes utilizadores, remetendo-se a discussão sobre o que é informação relevante para a análise efetuada ao relato de negócio.

Uma boa aproximação de relevância na informação é a materialidade, cujo conceito é também aplicado no contexto da auditoria, e que também é referido pela OCDE (2004)

como sendo material a informação cuja omissão ou incorreção possa influenciar as decisões económicas dos seus utilizadores.

### Fiabilidade e qualidade

Para que se possa considerar a prestação de contas como transparente, os restantes atributos das informações financeiras referidos na Estrutura Conceptual às Demonstrações Financeiras (IASB, 2010), ou seja a compreensibilidade, fiabilidade, comparabilidade, representação fiel e verdadeira, tempestividade, plenitude, devem também ser verificadas.

A verificação independente da informação é também um das características qualitativas relevantes na avaliação da transparência, e que, tratando-se de entidades públicas será exercida pelos vários poderes de fiscalização e controlo da receita e despesa pública, sendo que a informação corporativa é, regra geral, sujeita a auditoria realizada por auditores públicos, cuja qualidade poderá ser aferida, como sugerem Bushman e Smith (2003:76), ao incluírem no índice de transparência o peso relativo no mercado das auditorias realizadas pelas então 5 maiores empresas de auditoria as Big 5 (atualmente Big 4).

Em resumo podemos concluir que a transparência é o resultado de um conjunto variado de atributos da informação, independentes entre si, internos e externos às organizações, e cuja avaliação e mensuração tenderá a ser difícil, não só pela natureza subjetiva da informação mas também, segundo Vishwanath e Kaufmann (1999), pela má qualidade dos dados necessários à sua mensuração.

Existem ainda dois temas que se encontram frequentemente associados à transparência e que devem ser referidos. O primeiro é a relação entre a transparência, ou melhor a opacidade, e a corrupção, sendo o segundo os limites da transparência ou utilizando a terminologia da ótica, a intensidade da luz.

Quanto ao primeiro salienta-se o trabalho desenvolvido pela *Transparency Internacional*, que desde 1995 apresenta o índice de perceção da corrupção, reconhecido internacionalmente e que em 2011 abrangeu 183 países.

Os estudos dos impactos da corrupção ao nível macro económico são inúmeros, e reforçam a urgência da limitação desta prática, que persiste pela ausência de transparência.

Em Portugal esta organização é representada pela Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC), a qual tem desenvolvido várias atividades e projetos no domínio da anticorrupção, salientando-se o estudo publicado em Julho de 2012 referente ao Sistema

Nacional de Integridade<sup>7</sup>, o qual recomenda, na temática em estudo, aos diferentes *stakeholders* que sejam mais exigentes na prestação de contas em que intervêm.

Quanto ao segundo, já discutido a propósito da prestação de contas, concretiza-se nos incentivos à opacidade, ou seja à divulgação incorreta, distorcida ou parcial da informação por parte dos agentes económicos.

Vishwanath e Kaufmann (1999) referem três obstáculos à transparência e que são:

- Existindo custos associados à preparação e divulgação da informação, a teoria neoclássica sugere que os agentes económicos, se racionais, tendem a divulgar a informação, até que os benefícios marginais desta divulgação sejam iguais aos seus custos, o que só por si limita a “quantidade” da informação que deverá ser divulgada;
- em concorrência a divulgação de informação sensível e com impacto na competitividade da organização, pode conduzir a uma redução da informação que é divulgada; e
- a característica de bem público da informação, que ao criar externalidades na sua disseminação, de acordo com a teoria económica, sem uma intervenção pública que estabeleça um quadro regulamentar adequado, poderá conduzir a uma ineficiente afetação pelo mercado deste bem, reduzindo a sua provisão.

### 2.3.2 Responsabilidade(s)

Tal como anteriormente referido um dos elementos da prestação de contas é a responsabilidade, entendida como a que advém dos processos de tomada de decisão (Rodrigues, 2008), na assunção das consequências dos atos que praticou.

É também um momento de quitação, no qual o órgão de gestão transfere (*discharge* - na literatura anglo-saxónica) a sua responsabilidade para quem recebe, analisa e aprova as contas, que tendo poder e a responsabilidade para sancionar ou premiar os atos cometidos, o deve exercer (Cadbury, 1992).

Segundo Lerner e Tetlock (1999) é um erro, bastante usual, admitir-se que a prestação de contas é um ato em que só tem um interveniente (quem apresenta as contas) quando este é

---

<sup>7</sup> Disponível em <http://integridade.transparencia.pt/?q=docs/sistema-nacional-de-integridade-portugal>

por excelência uma relação social «*between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, and the forum can pose questions and pass judgments, and the actor may face consequences*» (Bovens, 2006:9), ou seja uma relação de *accountability*.

Utilizando esta definição, podemos identificar um conjunto de elementos constitutivos desta relação social, que importa detalhar para melhor utilização deste conceito.

### Atores

Os atores podem ser pessoas individuais e identificáveis, na medida em que o que digam ou façam lhe possa ser cometido diretamente (Lerner e Tetlock, 1999), ou pessoas coletivas, sendo frequente esta modalidade quando se analisa a «*public accountability*» (Bovens, 2006).

### Fórum

O fórum é a instituição (individual ou coletiva) que observa a performance do actor e onde este terá de explicar a sua conduta.

Como exemplos de fóruns, teremos como mais usuais, a Assembleia Geral, no caso das Sociedades, mas também como Bovens (2006) refere, um superior hierárquico, um ministro, um jornalista, um tribunal, o parlamento, e também, sempre que se refere a *public accountability*, o público em geral.

A Assembleia Geral, no que respeita às sociedades, é o fórum em que os órgãos de gestão prestam contas da sua performance anual, sendo que estes, com crescente frequência, atentos à relevância da sustentabilidade das organizações, se sintam na obrigação de, quando necessário, divulgar e prestar contas, no imediato, junto dos média, sobre factos e acontecimentos em que as entidades participaram e que afetaram negativamente o bem-estar de terceiros.

A relação entre o ator e o fórum é, regra geral, uma relação de agência, em que o actor é o agente e o fórum uma parte interessada. Como exemplo de exceções a esta regra, Bovens (2006) refere um tribunal, ou a relação entre um profissional e uma ordem profissional.

### A obrigação de informar o fórum sobre a sua conduta

A natureza da obrigação pode ser formal, sempre que a lei ou o costume assim o determine, ou informal, como sucede em entrevistas, *meetings*, seminários e outros momentos em que voluntariamente, o ator presta informações sobre a sua conduta.

O que é relevante, segundo Bovens, (2006) e Lerner e Tetlock (1999), é que o actor tenha uma obrigação de dar explicações, ou ser escrutinado, sobre a sua conduta num dado

fórum, e que essas explicações não sejam «*mere propaganda*» (Bovens, 2006:10), devendo ser consubstanciadas em dados, de natureza tão variada quantos os fóruns, que são os objetos de análise.

É igualmente relevante que esta obrigação de informar, não seja de iniciativa do actor, mas sim quando e sempre que o fórum entender, ou na(s) data(s) que estejam expressamente previstas.

#### A possibilidade de ser questionado sobre as informações prestadas

Esta característica advém da obrigação anterior, e destina-se a garantir que as explicações sejam as necessárias e suficientes para clarificar, tornando transparente, as condutas, questionando a qualidade das informações prestadas, mas também a legitimidade do comportamento do autor (Bovens, 2006).

#### A avaliação da conduta

A avaliação, positiva ou negativa da conduta é essencial na relação de *accountability*.

Sem ela, quer a obrigação de informar e a de responder efetivamente às questões colocadas pelo fórum ficavam esvaziadas do seu conteúdo ficando assim a relação *accountability* incompleta (Mulgan, 2000).

#### A possibilidade do ator vir a enfrentar consequências

Uma das características que é referida como constituinte de *accountability* é a possibilidade de serem aplicadas sanções ao actor. Havendo a possibilidade do fórum julgar positivamente a sua conduta, será mais adequado utilizar a expressão de «*face consequences*» (Bovens, 2006).

Este autor, salienta ainda que a relação entre o fórum e as consequências pode ser múltipla. Como exemplo refere as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas enquanto entidades de controlo da despesa pública, às quais as entidades públicas têm o dever de prestar esclarecimentos e justificar condutas, e que culminam na apresentação pública do relatório, característica esta essencial para a caracterização de uma relação de «*accountability*» Bovens, (2006), Lerner e Tetlockt (1999) e Mulgan (2000).

Havendo sanções nestas auditorias, e tratando-se de um tribunal, estas são exercidas nesse fórum (responsabilidade financeira), mas também, e na sequência da divulgação do relatório poderá existir uma sanção noutra fórum, por exemplo parlamento, ministro da tutela, em que relativamente à mesma entidade pública também exista uma relação de «*accountability*».

Da interação destas variáveis, resultam diferentes dimensões de análise da prestação de contas que conduzem a diferentes tipos de «*accountability*», que pode ser sintetizada na Tabela 2-4.

**Tabela 2-4 - Tipos de «*Accountability*»**

Natureza	Dimensões
Do Forum	Política
	Legal
	Administrativa <sup>8</sup>
	Profissional
	Social
Do Ator	Corporativa
	Hierárquica
	Coletiva
	Individual
Da Conduta	Financeira
	Procedimentos
	Produtos
Da Obrigação	Vertical
	Diagonal
	Horizontal

**Fonte:** Adaptado de Bovens (2006)

Segundo Bovens (2006) a avaliação de um processo particular de *accountability* passará por avaliar três aspetos essenciais; a prestação de informação (tempestividade, fiabilidade e suficiência); o debate (oportunidade para questionar, possibilidade de resposta pelo ator) e uma justa avaliação pelo fórum (independência e imparcialidade, clareza dos padrões sujeitos a avaliação, proporcionalidade das consequências).

Já Mulgan (2003) refere que a ambiguidade dos diferentes sinónimos de *accountability* invalida a possibilidade de tipificar com precisão esta relação, propondo uma avaliação tendo por base uma estrutura conceptual mais geral em que se identifiquem as seguintes dimensões essenciais: «(i) *who are accountable?* (ii) *to whom are they accountable?* (iii) *for what are they accountable?* (iv) *how are they accountable?*» (Mulgan, 2003:22).

---

<sup>8</sup> Ou organizacional segundo Morgan, Green, Shinn, Robison (2008:348), referindo-se em particular a entidades publicas.

Das duas abordagens citadas, podemos concluir que a tipificação de um relação de *accountability* exige a identificação dos atores, do fórum, da conduta esperada e das consequências da avaliação pelo fórum da conduta esperada, requisitos estes cuja ausência não permitirá que se verifique uma relação de *accountability*.

A avaliação das diferentes características desta relação e a tentativa da sua mensuração, é a questão que procuraremos analisar de seguida.

### **2.3.3 Medir transparência e responsabilidade(s)**

A transparência e a responsabilidade têm em comum as dificuldades na sua definição (Fox, 2007) que procurámos apresentar nos pontos anteriores, partilhando também dificuldades na sua mensuração direta (Beattie *et al*, 2004).

A natureza textual de alguns dos documentos de prestação de contas, e em particular do relatório de gestão, documento essencial de avaliação de algumas das características objeto de estudo, que apresenta uma subjetividade de muitas das suas componentes, visto serem qualitativas e não quantitativas, aliada aos erros e distorções que ocorrem na comunicação entre os diferentes intervenientes, dificulta a sua mensuração.

A qualidade dos documentos de prestação de contas e a escolha de diferentes variáveis *proxy* para aferir esta qualidade, tem sido objeto de inúmeros estudos, cuja sistematização pode ser encontrada em Hassan e Marson (2010), tendo estes identificadas 21 medidas diferentes nos estudos por eles analisados.

No que respeita às metodologias que procuram avaliar a qualidade da prestação de contas com base nos documentos divulgados, as mais seguidas, pelos diferentes investigadores, são a análise de conteúdo e a utilização de números índices, as quais, sinteticamente, apresentamos de seguida.

#### Análise de conteúdo

A análise de conteúdo é uma técnica «*for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages*» (Holsti 1969<sup>9</sup>, *apud* Stemler, 2001:1), que tem sido muito utilizada na análise dos documentos de prestação de contas em particular o relatório de gestão, tendo em vista o estudo da sua qualidade.

---

<sup>9</sup> Holsti, O.R. (1969). Content Analysis for the Social Sciences and Humanities. Reading, MA:Addison-Wesley

Resumidamente esta metodologia permite, através da contagem do número de vezes que um dado conjunto de palavras ou conceitos são utilizados, inferir objetivamente as características de uma dada mensagem.

Segundo Bardin, (2009) este método pode ser aplicado numa abordagem qualitativa, na qual se pretende avaliar a presença ou ausência de uma dada característica no conteúdo da mensagem, sendo que na abordagem quantitativa procura-se medir a frequência com que os grupos de palavras são comunicados.

O desenvolvimento das tecnologias da informação veio possibilitar o tratamento informático dos textos e comunicações, e assim potenciar o desenvolvimento deste método, cujo exemplo de aplicação aos documentos de prestação de contas foi demonstrada por Beattie *et al.* (2004).

Hassan e Marston (2010) referem as enormes vantagens que decorrem da utilização de métodos automáticos de análise de conteúdo quando comparadas como o método manual, apontando como principais limitações à utilização deste método, a necessidade de se incluírem todos os sinónimos de uma palavra, para medir a sua frequência, e o facto de retirar as palavras do seu contexto pode conduzir a um erro na avaliação da informação efetivamente transmitida.

Estes autores referem ainda como limitação à utilização do método automático, a natureza do suporte, visto que nem todos os formatos de ficheiros podem ser analisados, e o idioma, visto que algumas das aplicações informáticas existentes no mercado, só analisam textos na língua inglesa.

### Indicadores ou números índices

Um indicador é, segundo a Comissão Europeia,

um valor observado representativo do fenómeno em estudo. Em regra os indicadores quantificam uma informação agregando dados e informações diferentes. A informação resultante é assim sintetizada. Resumidamente, os indicadores simplificam a informação que nos permite entender fenómenos complexos (COM).

A sua característica de agregação, tem conduzido à sua utilização em inúmeras áreas das ciências, sendo também muito utilizado em diferentes estudos realizados desde os anos 60 sobre a temática da prestação de contas (Hassan e Marston, 2010).

Segundo estes autores a grande flexibilidade na sua utilização é uma das principais características desta metodologia, havendo assim estudos que utilizaram este método para comparar diferentes práticas de prestação de contas intersectoriais, ou mesmo internacionais.

O número de variáveis que compõem os indicadores também é muito variado, podendo incluir quer as informações de natureza obrigatória ou as que decorrem da informação que voluntariamente é divulgada nos documentos de prestação de contas.

Na construção dos indicadores utilizados na prestação de contas, as variáveis podem ser binárias medindo a presença ou ausência de uma informação em particular, ou ponderadas sendo os pesos atribuídos quer pelo investigador, ou na sequência de inquérito realizado junto de um grupo relevante (Hassan e Marston, 2010).

Estes autores referem como principal limitação na utilização deste método, o facto da composição de itens a incluir no indicador ser subjetiva e, existindo interdependência entre vários itens analisados, estas relações não serem tidas em consideração na construção do indicador.

Do exposto neste capítulo realça-se o pragmatismo das normas internacionais de relato financeiro que, fixando elementos obrigatórios de divulgação, restringem o conteúdo dos documentos de prestação de contas a informações essencialmente de carácter financeiro, em oposição a uma divulgação mais transparente do desempenho, que deverá permitir aos utilizadores das informações relatadas apreenderem não só a posição financeira da entidade mas também da sua capacidade de sustentadamente gerar valor.

### 3. SECTOR PUBLICO DA CULTURA E DAS ARTES: MODELOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Não existindo uma noção ou conceito único, no tempo e no espaço, de cultura ou de arte, os seus diferentes domínios, atividades e mensuração económica, têm sido, nos últimos anos, objeto de alterações significativas.

A dupla intervenção do Estado neste sector - com poderes de autoridade que lhe advém da missão de guardião da identidade cultural de um povo, e como prestador de serviços, atento às características económicas dos bens e serviços culturais e à reconhecida ineficiência do mercado na afetação deste tipo de bens - tem conduzido nos últimos anos a alterações no modelo de organização e gestão dos órgãos do Estado que têm como missão a disponibilização deste tipo de bens.

No presente capítulo iremos abordar a recente evolução do domínio de atividades inseridas no sector cultural e as consequentes alterações na recolha de informação estatística para quantificar a atividade económica que lhe está subjacente, analisando posteriormente a intervenção do Estado neste sector, e no domínio das entidades públicas objeto do nosso estudo, os modelos de acompanhamento e controlo a que estão sujeitas.

#### 3.1 Do Sector da Cultura e das Artes ao Sector Cultural e Criativo

As transformações económicas e sociais verificadas na segunda metade do último século e no início deste, das quais se destacam a explosão da sociedade de informação, a *aldeia global* como foi denominada nos anos 60 por McLuhan, e a posterior globalização dos mercados, induziram efeitos consideráveis na noção ou conceito de sector da cultura e das artes.

Assim à «pressão do mercado, reificado e avassalador, [que] impõe uma lógica produtivista [sublinhado nosso] que interfere na vida académica e na actividade intelectual em geral» referida por Velho (2003:45), associa-se a teoria institucional da arte desenvolvida no final dos anos 60 por George Dickie, a qual, como refere Warburton (2007:103), sucintamente sustenta que «algumas pessoas [o mundo da arte] na nossa sociedade têm capacidade para conferir o estatuto de «obra de arte» a qualquer artefacto», conduzindo assim, como aliás referem Augusto Mateus & Associados no estudo apresentado em 2010 sobre o Sector Cultural e Criativo em Portugal, a uma forte interpenetração entre a economia e a cultura, na qual o «**mercado penetrou a cultura [...]** e **os conteúdos culturais moldam [...]** a

**produção, distribuição e consumo** de bens e serviços económicos» (Mateus, Caetano, Barbado, Cabral (2010:9).

Estes últimos autores destacam as seguintes transformações sociais e económicas com impactos especialmente relevantes no sector cultural:

- Melhoria do rendimento médio das famílias que conduz a um aumento da quota de consumo de bens culturais nas despesas das famílias;
- Terciarização da economia e afirmação das cidades, como centros de consumo e riqueza;
- Mobilidade quer de bens e serviços, mas em particular de pessoas, que através do turismo reforçam a componente da globalização do mercado da cultura (turismo cultural);
- Alterações demográficas, como sejam as verificadas ao nível do envelhecimento da população e ao nível do tempo de trabalho, ambas proporcionando mais tempo livre; o aumento da escolaridade média, que induz o consumo de bens com maior intensidade de elementos imateriais; e as migrações internacionais que fomentam a diversidade cultural;
- Desenvolvimento da sociedade de informação, em particular nos média, fomentando o comércio internacional de bens culturais;
- Competitividade empresarial, onde os fatores críticos como a criatividade a inovação e as competências são determinantes na diferenciação dos seus produtos;
- e
- Crescimento do emprego nas atividades culturais e criativas.

Referem também que, em consequência destas alterações, o conceito de sector cultural e artístico, mais centrado no «conceito de produção e consumo artístico “irrepetível” e, consequentemente, na esfera das “belas-artes” e dos espetáculos (“artes visuais e performativas”)) é ampliado, acrescentando-se as «atividades de massificação e divulgação dos produtos artísticos e dos bens e serviços culturais» denominadas por indústrias culturais e «aquelas em que a cultura é um input num modelo produtivo que se afirma pela utilização intensiva de conhecimento», as atividades criativas (Mateus *et al*, 2010: 12), dando assim origem ao conceito globalizante de sector cultural e criativo.

A perceção da importância económica do sector cultural também se tem vindo a alterar.

Contudo, a avaliação e recolha da informação de natureza económica das atividades culturais é particularmente difícil, quer por razões internas deste sector, onde a natureza única de algumas das suas obras lhes atribui um valor qualitativo dificilmente mensurável pelo seu preço ou custo, quer pela natureza dos bens e serviços prestados, que estando, por vezes, incorporados noutras atividades, dificulta a sua individualização económica.

O domínio das atividades, que fazem parte do sector cultural, e a recolha da informação estatística, produzida nos diferentes países, que permita caracterizar este sector, tem sido objeto de debates e análises em diferentes fóruns e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e da UE.

A nível Europeu e desde 1997, a Comissão Europeia (COM) e em particular o EUROSTAT, enquanto organismo europeu responsável pela harmonização da informação estatística na UE, tem vindo a desenvolver metodologias de recolha e tratamento de informação relativa às atividades culturais, coordenando vários grupos de trabalho e desenvolvendo vários estudos com esse propósito.

Assim, e durante o período de 1997 a 2000, através do Leadership Group Culture (LEG-Culture), junto de 14 dos 15 países membros da EU, que «numa abordagem pragmática, ao invés de uma tentativa utópica de definir o conceito Europeu de cultura» (ESSnet-Culture (2012:18), estabeleceu oito domínios de atividades culturais (património; arquivos; bibliotecas; livros e imprensa; artes visuais; arquitetura; artes representativas; e audiovisual/multimédia) e seis funções (preservação; criação; produção; divulgação; comercialização e educação) definindo desta forma a estrutura conceptual de recolha de dados estatísticos das atividades culturais na Europa.

Em 2006 e pela primeira vez na Europa, foi realizado, a pedido da COM, um estudo sobre The Economy of Culture in Europe, utilizando um modelo de definição sectorial muito semelhante ao desenvolvido pela LEG-Culture e cujas principais conclusões quantitativas estão espelhadas na Tabela 3-1.

**Tabela 3-1 - Principais conclusões - The Economy of Culture in Europe (2006)**

<b>Quantifiable socio-economic impact of the cultural &amp; creative sector (EU30)</b>	
<b>TURNOVER</b>	<p><b>The sector turned over more than € 654 billion in 2003.</b></p> <p>The turnover of the car manufacturing industry was € 271 billion in 2001 and the turnover generated by ICT manufacturers was € 541 billion in 2003 (EU-15 figures)</p>
<b>VALUE ADDED TO EU GDP</b>	<p><b>The sector contributed to 2.6% of EU GDP in 2003.</b></p> <p>The same year:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Real estate activities accounted for 2.1% of contribution to EU GDP</li> <li>• The food, beverage and tobacco manufacturing sector accounted for 1.9% of contribution to EU GDP</li> <li>• The textile industry accounted for 0.5% of contribution to EU GDP</li> <li>• The chemicals, rubber and plastic products industry accounted for 2.3% of contribution to EU GDP</li> </ul>
<b>CONTRIBUTION TO EU GROWTH</b>	<p>The overall growth of the sector's value added was 19.7 % in 1999-2003.</p> <p><b>The sector's growth in 1999-2003 was 12.3% higher than the growth of the general economy.</b></p>
<b>EMPLOYMENT</b>	<p>In 2004 5.8 million people worked in the sector, equivalent to <b>3.1% of total employed population in EU25.</b></p> <p>Whereas total employment in the EU decreased in 2002-2004, employment in the sector increased (+1.85%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 46.8% of workers have at least a university degree (against 25.7% in total employment)</li> <li>• The share of independents is more than twice as in total employment (28.8% against 14.1%)</li> <li>• The sector records 17% of temporary workers (13.3% in total employment)</li> <li>• The share of part-time workers is higher (one worker out of four, against 17.6% in total employment).</li> </ul>

**Fonte:** KEA (2006:6)

Relativamente a Portugal, este estudo apresentava entre outros, os seguintes indicadores socioeconómicos:

- Peso das atividades culturais e criativas de 1,4% do PIB, crescendo no período de 1999-2003 a uma taxa média de 6,3%;
- Elevado nível de educação dos trabalhadores destes sectores, 31,9 % com grau superior, comparado com 15,1% nos restantes sectores.

- Volume de emprego de 76,2 milhares de trabalhadores<sup>10</sup>, o que corresponde a 1,5% do total de emprego, dos quais 42,8% são do sexo feminino, e maioritariamente (70,6 %) no escalão etário de 25-49 anos;

Utilizando uma metodologia para a definição sectorial semelhante à utilizada no estudo efetuada pela KEA, mas segmentando a criação de riqueza -Valor Acrescentado Bruto (VAB) - do sector cultural e criativo, os valores apurados por Augusto Mateus & Associados, no estudo anteriormente referido, encontram-se evidenciados na Tabela 3.2.

**Tabela 3-2 - Dimensão e contributo do Sector Cultural e Criativo para a criação de riqueza**

Domínio	Sector	Valor Acrescentado Bruto (VAB em €)		
		2000	2005	2006
<b>Atividades Culturais Nucleares</b>	Artes Performativas	69.179.646	138.195.967	143.757.183
	Artes Visuais e criação literária	60.260.845	99.800.670	101.365.606
	Património Histórico e Cultural	19.741.261	31.700.410	32.372.417
<b>Atividades Culturais Nucleares (Total)</b>		<b>149.183.752</b>	<b>269.699.052</b>	<b>277.495.207</b>
<b>Indústrias Culturais</b>	Cinema e Vídeo	114.197.227	160.930.515	164.747.885
	Edição	1.134.385.700	1.213.460.978	1.263.546.144
	Musica	8.238.870	7.003.560	7.299.921
	Rádio e Televisão	462.144.539	476.910.165	488.177.453
	Bens de equipamento*	317.343.331	380.972.709	375.658.624
	Distribuição e Comércio*	326.628.603	382.951.788	387.855.586
	Turismo Cultural*	173.380.774	209.272.463	220.873.371
<b>Indústrias Culturais (Total)</b>		<b>2.536.319.044</b>	<b>2.831.502.179</b>	<b>2.908.158.984</b>
<b>Atividades Criativas</b>	Arquitetura	14.290.931	25.002.608	25.440.449
	<i>Design</i>	4.803.925	7.344.508	7.473.124
	Publicidade	14.040.639	17.790.594	18.102.140
	Serviços de Software	19.108.049	22.529.601	24.652.049
	Componentes Criativas (outras)	373.439.653	421.787.226	429.356.640
<b>Atividades Criativas (Total)</b>		<b>425.683.197</b>	<b>494.454.538</b>	<b>505.024.404</b>
<b>Sector Cultural e Criativo</b>		<b>3.111.183.994</b>	<b>3.595.643.769</b>	<b>3.690.678.594</b>
<b>% do VAB Nacional</b>		<b>2.9%</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.8%</b>

\* - Atividades transversais de suporte ao Sector autonomizadas para efeitos de cálculo

**Fonte:** Mateus *et al* (2010:81)

<sup>10</sup> - Este valor não incluía os trabalhadores afetos às atividades de turismo cultural.

Como se pode observar o peso deste sector na criação de riqueza Nacional é significativo, destacando-se diferentes dinâmicas de crescimento dos vários agregados, com um elevado crescimento anual, neste período, das atividades culturais nucleares (10,9% ao ano), seguindo-se as atividades criativas com um crescimento em linha com o VAB (2,9% ao ano) e um ligeiro abrandamento do sector das indústrias culturais com uma taxa de crescimento média anual de 2,3 % inferior ao crescimento do VAB.

Uma das constatações dos estudos de KEA e de Augusto Mateus & Associados foi a desadaptação das classificações estatísticas às atividades do sectores cultural e, como tal, muita da informação necessária ou não se encontrava desagregada ao nível adequado, ou simplesmente não existia, concluindo ambos, pela necessidade da melhoria qualitativa e quantitativa da informação estatística produzida, de forma a permitir um melhor acompanhamento deste sector.

Ao nível Europeu, as limitações na recolha e tratamento da informação estatística foi reconhecida em 2007 pelo Conselho Europeu de Ministros da Cultura, que estabeleceram como objetivo, no seu plano trianual, a melhoria e comparabilidade das informações estatísticas produzidas na Europa.

Foi assim criado um grupo de trabalho, o ESSnet-Culture, que teria como objetivo *«develop data generation on the basis of a coordinated statistical system and to examine the possibility of adapting or developing existing methods in order to respond to new needs and to cover new domains if relevant»* (ESSnet-Culture, 2012:19), o qual estabeleceu como prioritárias as seguintes linhas de atuação, desenvolvidas em grupos de trabalho autónomos:

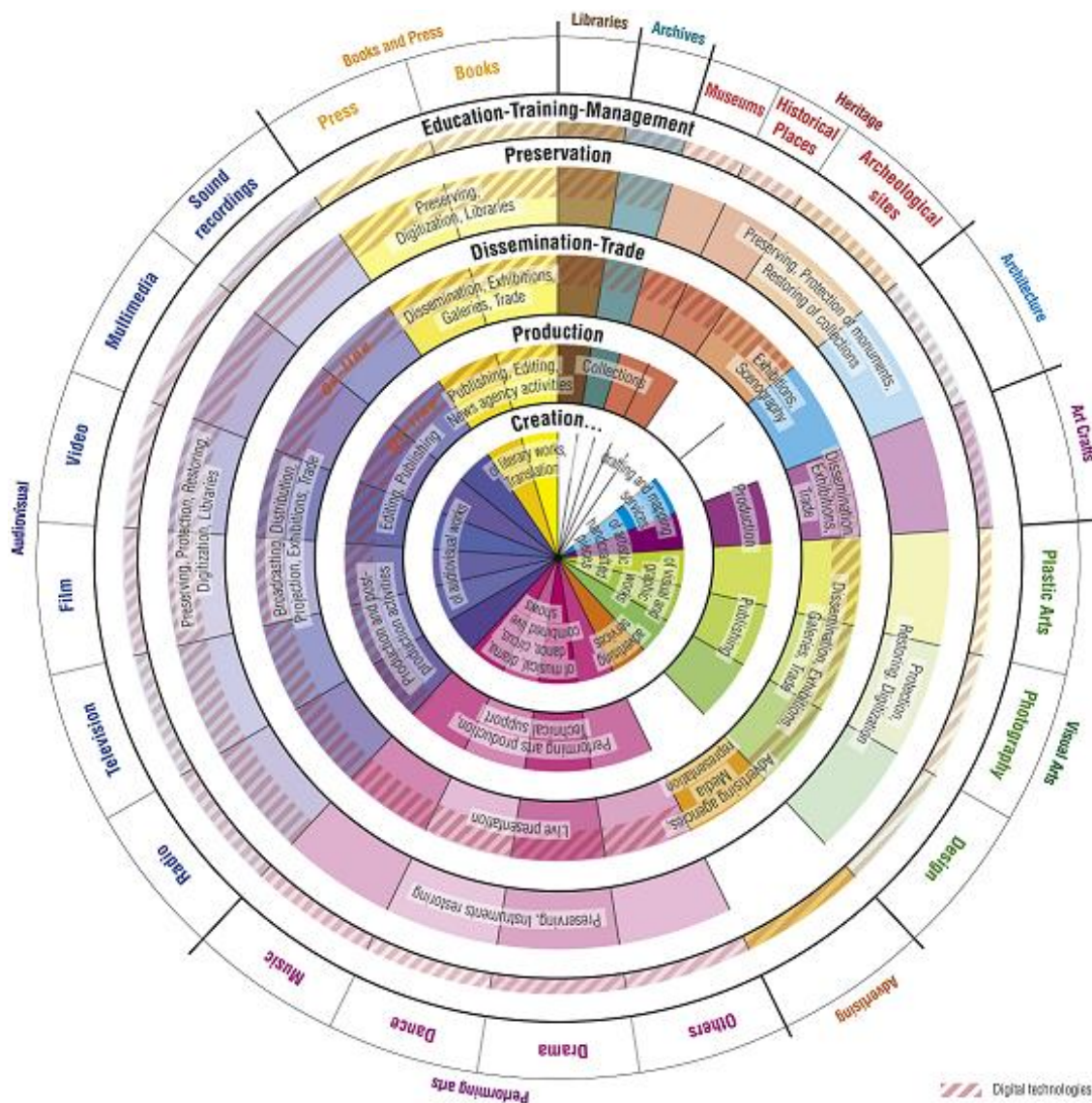
- Quadro conceptual das estatísticas culturais;
- Despesa pública e das famílias no sector da cultura;
- Indicadores económicos relativos às indústrias culturais/criativas e de emprego no sector;
- Práticas culturais e comportamentos sociais.

Das conclusões mais relevantes de cada grupo de trabalho destacam-se as seguintes em cada um dos grupos de trabalho:

- Quadro conceptual  
Identificação de dez domínios culturais – património, arquivo, bibliotecas, livros e jornais, artes visuais, artes do espetáculo, audiovisual e multimédia, arquitetura, publicidade, e artesanato- e seis funções – Criação, produção/publicação,

disseminação/comércio, preservação, educação, administração/regulação – abrangendo assim 29 classes de atividades económicas a 4 dígitos da *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne* (NACE) Rev.2.

Um mapeamento, possível, dos domínios e funções encontra-se representado na Figura 3-2, salientando-se a criação como elemento nuclear de todas as atividades.



*N.B.: This visual matrix of culture is of course a digest representation whose aim is to give a general view of the system. It is, however, not possible to list all the cultural activities in that layout. For a detailed list of cultural activities, further tables are presented.*

**Figura 3-1** – Domínios e funções do sector cultural e criativo

**Fonte:** ESSnet-Culture (2012:48)

- Despesa pública e das famílias

Necessidade de desagregar a despesas pública ventilando-a pelos diferentes domínios culturais, e utilização do nível mais detalhado da classificação das despesas das famílias, procedendo se possível à recolha simultânea destas informações.

- Indicadores económicos das indústrias culturais e criativas e do emprego

Foram propostos 10 indicadores, cobrindo as áreas de empreendedorismo, emprego, comércio externo e tecnologia, sendo salientada a necessidade de recolha da informação a um nível mais desagregado, quer ao nível das atividades desenvolvidas, quer das ocupações culturais dos trabalhadores.

- Práticas culturais e comportamentos sociais

A abordagem seguida foi a de complementar a estrutura conceptual dos domínios e funções proposta anteriormente com três dimensões de práticas culturais, que são: a execução amadora de uma dada prática cultural, sendo exemplo escrever num *blog*; assistir a uma dada prática cultural, sendo exemplo ler um jornal; participar socialmente num grupo cultural ou trabalhar como voluntário numa instituição cultural, sendo exemplo a participação em exposições.

A realização de inquéritos quinquenais com vista à recolha destes indicadores é assim uma das propostas deste estudo, sendo também indicado o modelo de inquérito a realizar.

Em 2011, foi publicado pelo EUROSTAT o segundo *pocketbooks* de estatísticas culturais, o qual não incorporava o referencial conceptual anteriormente descrito, visto que este não estava concluído, mas continha já as alterações à NACE Rev. 2 efetuadas até 2010, as quais «allows a better coverage of cultural sectors», (EUROSTAT, 2010:5).

Dos elementos mais relevantes constantes neste documento, salienta-se o peso de estudantes do ensino superior no domínio da cultura, cerca de 18% do total, e o nível de emprego neste sector que representava cerca de 1,7% do total do emprego.

Tal como as anteriores estatísticas publicadas, só são apresentados dados económicos relativos ao subsector de publicações que, em comparação com o total das empresas transformadoras, representava 2,6% do total das empresas, de 1,7% do volume de

negócios, 14,9% do emprego, e 2,6% do valor acrescentado gerado na indústria transformadora.

Quanto às estatísticas de comércio externo de bens tangíveis, visto que a informação foi recolhida através das declarações alfandegárias e de transporte, excluindo-se assim os valores relativos a bens intangíveis, tais como direitos, licenças e *copyrights*, salienta-se o saldo das transações correntes positivo com valor da ordem dos 1.899 milhões de euros, cobrindo em mais de 1,4 vezes as importações, tendo estes bens um peso global de 0,5% das exportações e 0,45% das importações Europeias.

Uma das estatísticas novidade neste documento, comparativamente com a publicação anterior, é a do consumo das famílias em bens culturais que representou em 2007, data em que foi realizado o inquérito, cerca de 3,9 % das despesas das famílias.

### **3.2 Âmbito do Sector Público da Cultura e das Artes**

Tal como estabelecido na Constituição da República Portuguesa (CRP), nomeadamente no seu artigo 9º, uma das «tarefas fundamentais do Estado [...] é proteger e valorizar o património cultural do povo português».

Para tal, em colaboração «com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais» o Estado incentiva e assegura «o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de ação cultural» apoia iniciativas que «estimulem a criação individual e coletiva, nas suas múltiplas formas e expressões» visando «corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio» e promove «a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum» tal como se encontra estabelecido nos art.º 73.º e 78.º da CRP.

A concretização destas «tarefas» tem sido efetuada ao longo dos últimos anos pelos diferentes Governos, através de medidas inscritas nos seus programas de Governo, as quais nem sempre objetivadas em ações concretas que nos possibilitem efetuar o seu acompanhamento e aferir o seu grau de realização.

Da leitura dos programas de governo dos últimos seis Governos Constitucionais, abrangendo o período de 1999 até à data, construímos a Tabela 3-3 onde apresentamos as grandes medidas inscritas nestes documentos pelos grandes domínios culturais.

**Tabela 3-3 - Intervenções nos Domínios da Cultura - Programas de Governo**

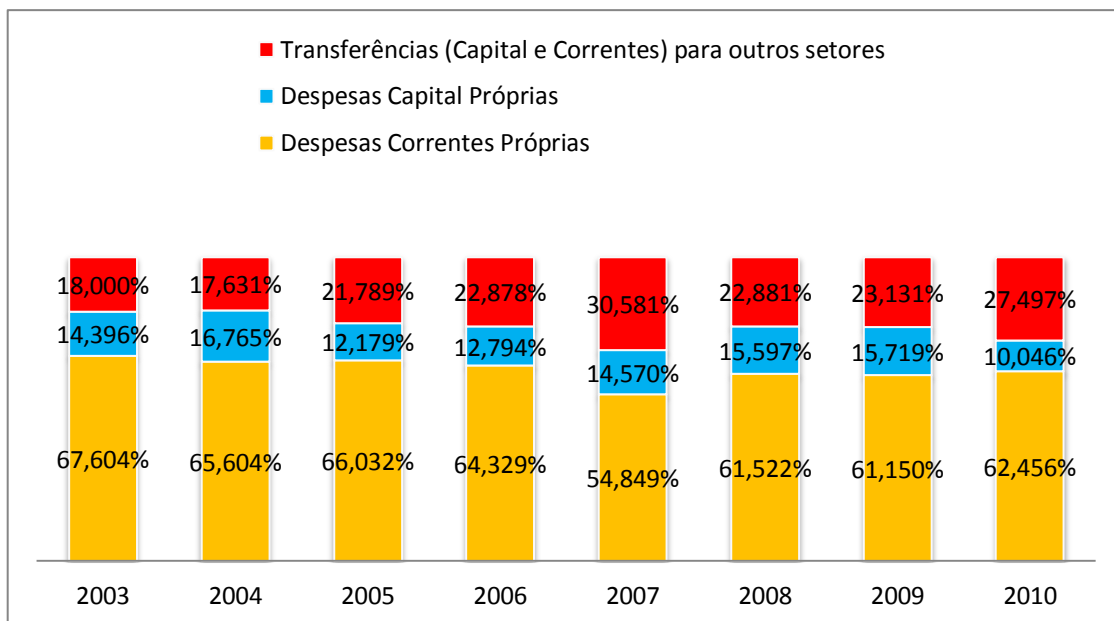
<b>Domínios</b>	<b>14.º Governo</b>	<b>15.º Governo</b>	<b>16.º Governo</b>	<b>17.º Governo</b>	<b>18.º Governo</b>	<b>19.º Governo</b>
<b>Património</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Arquivos e Bibliotecas</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Artes Visuais e do Espetáculo</b>	X	X	X	X	X	
<b>Publicações e Literatura</b>	X				X	X
<b>Cinema, Audiovisual e Multimédia</b>	X	X			X	X
<b>Outras Atividades de apoio e Socioculturais</b>	X	X	X	X	X	X

Fonte: Programas de Governo

Da análise do quadro supra constata-se que a manutenção do Património Histórico e Cultural - a inventariação e intervenções/restauro em edifícios, manutenção e dinamização dos arquivos, bibliotecas, nacionais e municipais, e rede de museus - e o apoio às Artes - centros regionais de artes e espetáculos, teatros Nacionais e Bienal - são presenças constantes dos diferentes programas de Governo, sendo que a Literatura - reforço da bibliografia Lusófona, e rede de livrarias - e o Cinema, Audiovisual e Multimédia - financiamento do cinema e da rede municipal de cineteatros - somente em alguns dos programas de Governo são inventariadas ações governativas nestes domínios.

Estas ações são desenvolvidas diretamente pela Administração Pública (Central, Regional e Local) e por outras entidades que recebem incentivos do Estado para a realização de ações em diferentes domínios culturais.

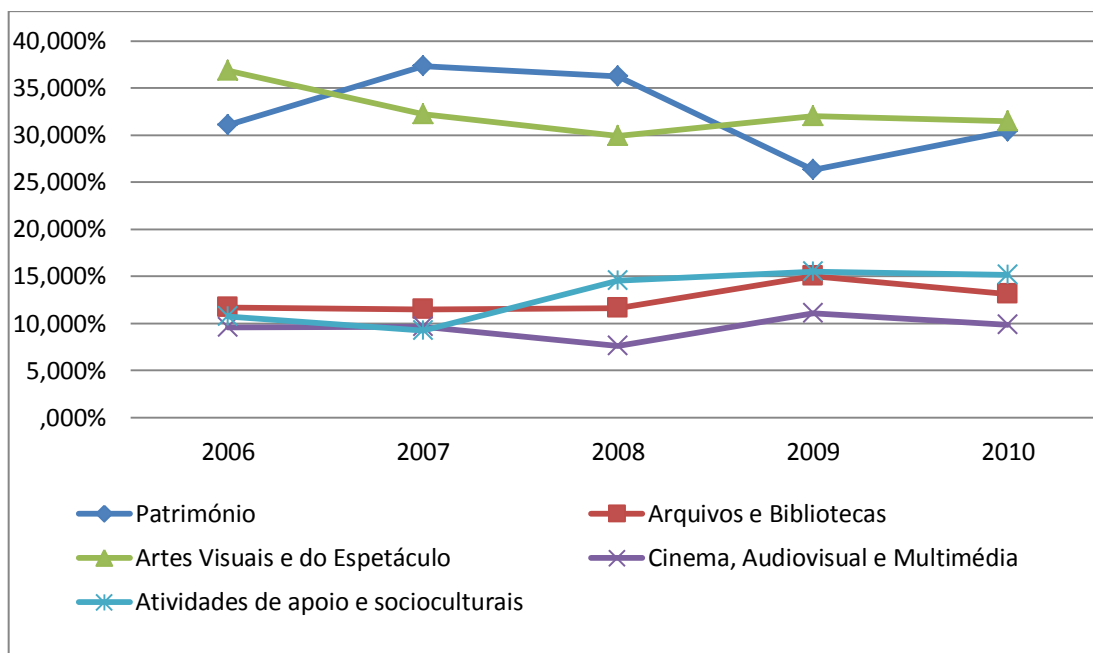
A importância destes incentivos, e o seu peso na despesa do Ministério da Cultura encontra-se evidenciada na Figura 3-2, verificando-se que, nos últimos anos, mais do que um quinto da despesa do Ministério da Cultura é destinada a transferências, correntes e de capital, para outros sectores, visando a execução de programas dos diferentes domínios culturais.



**Figura 3-2** - Peso das transferências para outros sectores na Despesa do Min. da Cultura

**Fontes:** DGO - Conta Geral do Estado 2003-2010

Socorrendo-nos da informação recentemente produzida pelo Observatório das Atividades Culturais, podemos verificar que, nos últimos anos, a distribuição da despesa executada pela Administração Central nos vários domínios culturais apresenta um padrão regular, tal como evidenciado na Figura 3-3, destacando-se a despesa em património e artes visuais e do espetáculo, que apresentam valores claramente superiores aos restantes domínios.



**Figura 3-3** - Distribuição da despesa do Ministério da Cultura por domínio

**Fonte:** GEPAC, 2012

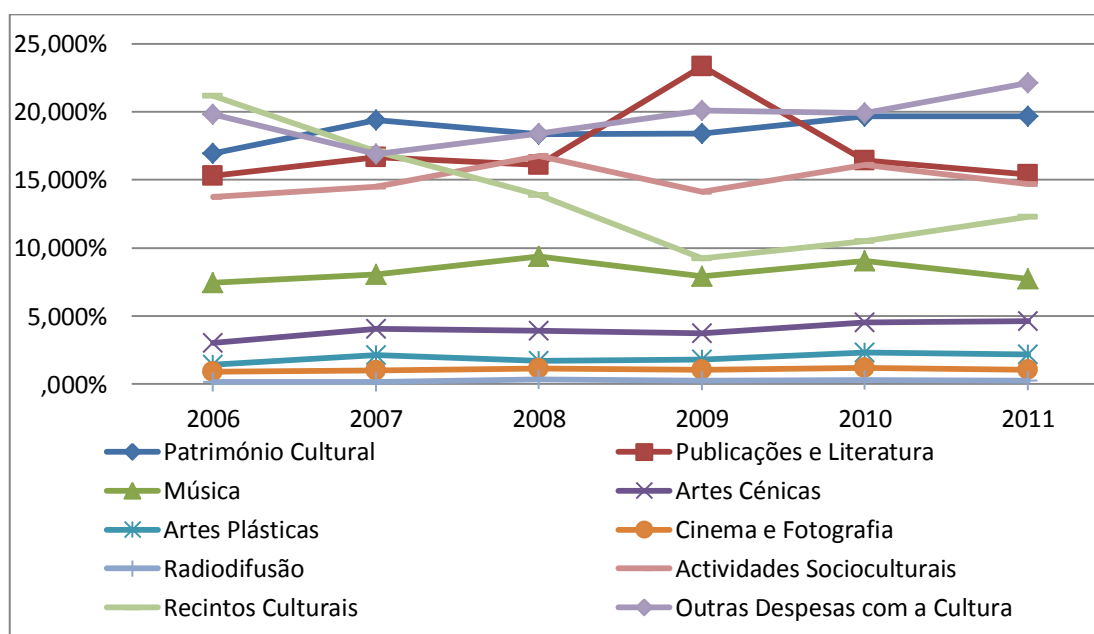
A importância das dinâmicas locais neste sector, aliás referidas nos diferentes programas de Governo, fica bem evidenciada quando se compara o peso das despesas do Ministério da Cultura no Orçamento Geral do Estado à realizada nos Orçamentos Municipais como se evidência Tabela 3-4.

**Tabela 3-4** - Peso das despesas públicas em Cultura nas despesas públicas totais

Indicadores Económicos	2006	2007	2008	2009	2010
Despesa do Ministério da Cultura em % do OGE	0,48	0,43	0,44	0,29	0,29
Despesas Municipais em Cultura em % das suas despesas Totais	11,17	10,47	6,58	7,41	5,37

**Fonte:** INE, I.P. - Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2006, 2007 e Estatísticas da Cultura 2008-2010

Tal como o verificado na distribuição das despesas do Ministério da Cultura por domínios de intervenção, verifica-se uma regularidade na distribuição das despesas Municipais em Cultura pelos vários domínios, com as exceções da despesa em publicações e literatura que apresenta um pico em 2009, e a despesa em recintos culturais, que após a diminuição verificada nos anos de 2006 a 2009, estabilizou entre os 10 a 13 % das despesas Municipais, como podemos observar na Figura 3-5.



**Figura 3-4** - Distribuição da despesa Municipal em Cultura por domínio

**Fonte:** INE, I.P. - Estatísticas da Cultura, Recreio e Desporto 2006, 2007 e Estatísticas da Cultura 2008-2011

Na análise dos valores constantes da Tabela 3-4 convém referir que, a partir do ano de 2008, o financiamento das Entidades Públicas Empresariais (EPE) do MC/SEC, entretanto criadas, é feito através do Ministério das Finanças, não sendo por isso refletidas nas despesas do Ministério da Cultura, o que explica parcialmente a diminuição do peso da despesa do Ministério da Cultura no OGE.

São EPE: o Teatro Nacional D. Maria II (TNDM II), o Teatro Nacional São João (TNSJ) e a Organização de Produção Artística (OPART). Esta última inclui o Teatro Nacional São Carlos (TNSC) e a Companhia Nacional de Bailado (CNB).

O Decreto-Lei 208/2012 de 7 de Setembro veio revogar a criação da OPART, criando simultaneamente o TNSC E.P.E. e a CNB E.P.E. e ainda um agrupamento complementar de empresas o Gescultur-Serviços Partilhados de Cultura – ACE, cujos intervenientes seriam as empresas públicas criadas por esse mesmo diploma e pelos TNDM II E.P.E. e TNSJ E.P.E., cujos estatutos foram também alterados pelo diploma supra citado.

O Decreto-Lei 36/2013 de 11 de Março que estabelece as regras de execução do OGE para 2013, veio suspender a aplicação do Decreto anteriormente citado, reprimando os estatutos da OPART E.P.E. e dos TNDM II E.P.E. e TNSJ E.P.E.

É sobre as atividades desenvolvidas por estas entidades, e os modelos de gestão, de relato e financiamento associados, que iremos analisar com mais detalhe nos pontos seguintes.

### **3.3 Modelos de Prestação de Contas do Sector Empresarial do Estado**

Na década de 1990-2000, verificou-se uma redução significativa da dimensão do Sector Empresarial do Estado, pela privatização de muitas empresas, acompanhando as alterações verificadas em muitos países da OCDE.

É nesse enquadramento que em 1999 foi concedida autorização legislativa ao Governo, conforme estabelecido no art.º 1.º da Lei n.º 47/99 de 16 de Junho de 1999, para que este viesse a estabelecer as «bases gerais do estatuto das empresas públicas e sobre o regime das entidades com natureza empresarial integrantes do sector público de propriedade dos meios de produção» e revogar o anterior diploma datado de 1976 que, por força das privatizações entretanto verificadas, passou a abranger um número muito reduzido de empresas.

As orientações comunitárias relativas à transparência das relações financeiras entre os Estados Membros e as empresas públicas (Diretiva 80/723/CEE da Comissão, de 25 de Junho, sucessivamente alteradas pelas Diretiva 85/413/CEE da Comissão, de 24 de Julho, e Diretiva 93/84/CEE da Comissão, de 30 de Setembro) foram também consideradas na elaboração do Decreto-Lei 558/99 de 17 de Dezembro que estabeleceu o quadro legal de funcionamento do Sector Empresarial do Estado.

Tal como referido no preâmbulo deste diploma, o direito privado, sendo o direito aplicável por excelência a toda a atividade empresarial, é a plataforma base sobre o qual se estabelece os princípios de organização e governação destas entidades, estando contudo sujeitas ao regime de tutela ministerial.

As alterações verificadas em 2006 no Código das Sociedades Comerciais, as preocupações da sustentabilidade, do “Value for Money” e da governação das Sociedades, ditaram em 2007, a revisão do diploma citado para inclusão destes temas, o que se concretizou no Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Assim e nos termos destes diplomas, o SEE é constituído pelo conjunto das unidades produtivas do Estado, organizadas e geridas de forma empresarial, integrando as empresas públicas e as empresas participadas, sendo que nas primeiras existe uma relação de domínio por parte do Estado, enquanto nas outras a sua participação não lhe atribui essa qualidade.

As empresas públicas podem ser constituídas nos termos da lei comercial (direito privado) designando-as por Empresas Públicas, sendo também empresas públicas, tal como estabelece o número 2 do art.º 3.º do diploma anteriormente citado, as pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, «doravante designadas por entidades públicas empresariais» conforme estabelecido no art.º 23.º do mesmo diploma.

No que respeita ao exercício das funções de acompanhamento e controlo financeiro por parte do Estado, este diploma estabelece os seguintes princípios:

- Estabelecimento de orientações de gestão; estratégicas e referentes à globalidade do SEE, a estabelecer pelo Conselho de Ministros; gerais e destinadas a conjunto de empresas do mesmo sector de atividade definidas pelo Ministro das Finanças e do ministro do sector; específicas e individuais definidas pelos Ministros das Finanças e ministro do sector (art.º 11.º);
- Controlo Financeiro, destinado a averiguar a legalidade, economia, eficácia, eficiência da gestão e sustentabilidade, a exercer pela Inspeção Geral de Finanças

(IGF), sem prejuízo das competências do TC, para além do adequado sistema de controlo interno estabelecido pelos órgãos de gestão (art.º 12.º);

- Deveres especiais de informação, acrescendo à prestação de informações aos acionistas estabelecida na lei comercial, as informações relativas aos planos plurianuais, cujas componentes de investimentos devem indicar as fontes de financiamento, aos planos e orçamentos anuais, aos relatórios trimestrais de execução orçamental acompanhados pelos relatórios do órgão de fiscalização sempre que exigíveis, e restantes informações que sejam solicitadas tendo como objetivo o acompanhamento da situação da empresa (art.º 13.º).

O exercício da tutela é diferenciado, consoante se trate de uma EP ou de uma EPE, sendo que nas primeiras o fórum eleito é a assembleia geral (numero 3 do art.º 11º), verificando-se nas segundas, a aprovação expressa dos planos, orçamentos e, se tal for o caso, preços a praticar, por parte do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector (art.º 29.º), devendo estes documentos serem remetidos para aprovação até 30 de Novembro do ano anterior a que dizem respeito (art.º 31.º).

No que respeita à aprovação das contas, o diploma estabelece, por analogia com o sector privado, que os documentos de prestação de contas devem ser elaborados, nos mesmos prazos que os estabelecidos para as sociedades anónimas, e remetidos à IGF para parecer e posterior envio para apreciação do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelo sector (art.º 32.º).

A revisão do articulado deste diploma ocorrida em 2007, veio introduzir a temática da governação nas empresas públicas, determinando a inclusão no relatório anual das empresas dos elementos referentes ao governo das empresas, nomeadamente a divulgação das orientações de gestão, capacidades dos administradores e respetivas remunerações, número de reuniões e decisões mais relevantes, relatório de auditoria externa e relatórios dos administradores não executivos (art.º 13.º-A).

As alterações dos órgãos de governo societário, composição e respetivas atribuições foram também objeto de alteração, art.º 18.º-A a 18.º-G aproximando-se assim o modelo de governação ao praticado no sector privado (Órgãos executivos e não executivos, Comissões especializadas, Comissão de auditoria, Comissão de avaliação, etc.).

No que respeita à transparência e divulgação da informação aos cidadãos, o diploma de 2007, introduz a obrigação de publicação no Diário da República de informações referentes à estrutura de todos os órgãos de governo societário, e respetivo modo de funcionamento,

e bem assim as competências e qualificações e remunerações auferidas por cada um dos administradores (art.º 13.º-B).

Resulta ainda deste diploma a submissão ao Estatuto do Gestor Público (EGP) dos titulares dos órgãos de gestão (art.º 15.º), o qual estabelece um conjunto de direitos e deveres destes titulares, e lhes atribui as responsabilidades civil, financeira e criminal estabelecidas no CSC para o exercício de idênticas funções.

As normas do CSC relevantes neste contexto são os art.º 72.º a 84.º relativos à responsabilidade civil dos órgãos da administração e fiscalização da sociedade e os art.º 509.º a 529.º referentes às disposições penais aplicáveis.

Para além deste conjunto de normativos, e considerando que se trata de entidades públicas, nas quais poderão existir relações jurídicas de emprego público, referem-se ainda dois diplomas: o primeiro que estabelece os mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho dos trabalhadores que desempenham funções nestas entidades, conforme estabelecido no art.º 83º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro; o segundo sobre o direito ao exercício do controlo de gestão por parte dos trabalhadores, a exercer através das comissões de trabalhadores, tal como se encontra estabelecido nos arts. 232.º a 239.º do Anexo II, «Regulamento» da Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

### **3.4 Delimitação e breve caracterização do universo em estudo de Cultura e das Artes na perspetiva da prestação de contas**

Remonta aos finais do século XVIII e princípios do século XIX, a criação das atuais principais infraestruturas de produção de espetáculos no domínio das artes visuais e do espetáculo, nomeadamente a construção do Teatro Nacional D. Maria II, instituído em 1836, a construção do Teatro Nacional São Carlos (TNSC) em 1793, que à data se denominava Real Teatro de S. Carlos, adquirido pelo Estado a privados em 1854, e a construção do Teatro Nacional de São João (TNSJ) em 1798, que à data se denominada de Real Teatro de S. João, adquirido pelo Estado em 1992.

A concessão dos espaços cénicos públicos a privados, havendo em alguns casos o financiamento público das entidades concessionárias, foi um modelo que perdurou durante grande parte do século XX, tendo o Estado assumido progressivamente a produção de bens culturais nos domínios das artes cénicas, coexistindo com a produção por entidades privadas de alguns destes bens.

Em tempos mais próximos, a produção de bens culturais dos principais corpos artísticos públicos que se dedicam às artes de espetáculo, em particular a dança, ópera, teatro, e música instrumental, tem sido assegurado através de entidades cujo estatuto e independência face à administração pública têm sido frequentemente alterado, sendo em alguns casos inseridas em fundações privadas, voltando anos mais tarde, à esfera de intervenção direta ou indireta do Estado.

Focando-nos no Teatro Nacional D. Maria II, da leitura dos preâmbulos dos diferentes diplomas legais que originaram as sucessivas alterações dos estatutos, podemos verificar que a racionalização das estruturas é referida no Decretos-Lei 7/94, de 12 de Janeiro, para justificar a concentração da gestão dos dois Teatros Nacionais num organismo da administração indireta do Estado retirando-lhes a autonomia financeira, e também no Decreto-Lei 208/2012, de 7 de Setembro, como motivo para a criação de um Agrupamento Complementar de Empresas, salientando-se que esta última norma foi ripristinada pela entrada em vigor do Decreto-Lei 36/2013 de 11 de Março.

A flexibilidade da gestão é referida no Decreto-lei- 244/97, de 18 de Setembro, e no Decreto-lei 65/2004, de 23 de Março, e no Decreto-Lei 208/2012, de 7 de Setembro, como motivo para que o regime jurídico aplicável a esta entidade fosse, diretamente ou subsidiariamente, o de empresa pública.

A ausência de receitas próprias numa percentagem inferior a dois terços das despesas totais determinou que, no período de 2003 a 2004, o TNDM II perdesse a sua autonomia financeira, tal como os restantes institutos públicos que tinham como missão a produção de espetáculos.

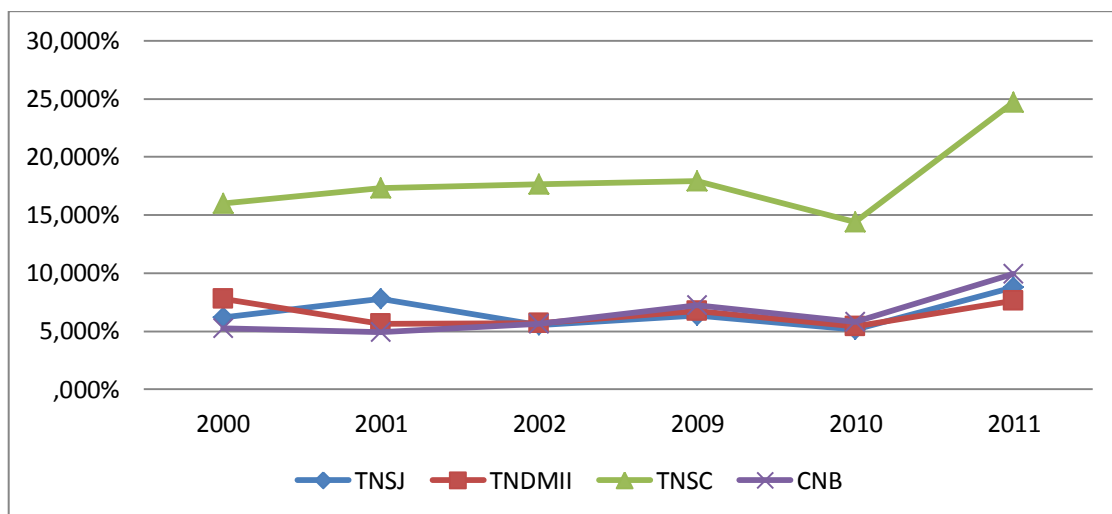
Como panorâmica das alterações de estatutos verificadas no último quarto do século XX, e relativas às principais companhias residentes dos Teatros Nacionais D. Maria II, São Carlos (TNSC), e São João (TNSC) e da Companhia Nacional de Bailado (CNB) elaborámos a Tabela 3-5 na qual se evidencia os diferentes regimes jurídicos a que estiveram sujeitos.

**Tabela 3-5 – Regimes jurídicos dos principais corpos artísticos públicos.**

Corpo artístico	Natureza Administrativa		Natureza Empresarial	
	Sem autonomia financeira	Com autonomia financeira	Empresa Pública	Entidade Pública Empresarial
TNDM II		De 1977 a 1994		
	De 1994 a 1997			
		De 1997 a 2002		
	De 2003 a 2004			
			De 2004 a 2007	
			De 2007 até à data	
TNSJ	De 1994 a 1997			
		De 1997 a 2002		
	De 2003 a 2007			
				De 2007 até à data
TNSC	De 1946 a 1979			
		De 1979 a 1980		
				De 1980 a 1992
		De 1998 a 2002		
	De 2003 a 2012			
				De 2012 até 2013
	De 2013 até à data			
CNB	De 1977 a 1979			
		De 1979 a 1980		
	De 1980 a 1982			
		De 1982 a 1985		
	De 1985 a 1997			
		De 1997 a 2002		
	De 2003 a 2012			
				De 2012 a 2013
	De 2013 até à data			

Estas alterações de estatuto e de autonomia financeira verificados nesta década dificultam, ou mesmo impossibilitam, a individualização dos apoios financeiros recentemente concedidos a estas entidades, tal como referido por GEPAC (2012), pelo que só recuando ao início do século, anos de 2000 a 2002, ou após a normalização do processo de transformações das entidades em empresas públicas, anos de 2008 a 2011, foi possível recolher a informação relativa ao peso financeiro destas entidades nos apoios

orçamentados pelo então Ministério da Cultura no domínio das Artes Visuais e do Espetáculo e que se apresentam na Figura 3-5.



**Figura 3-5** - Peso das indemnizações compensatórias das principais companhias públicas na despesa do Ministério da Cultura no domínio das Artes Visuais e do Espetáculo

**Fonte:** GEPAC (2010) - Despesa do Ministério da Cultura no Domínio das Artes e do Espetáculo; Indeminizações compensatórias 2009, 2010 e 2011 - Resoluções do Conselho de Ministros<sup>11</sup>

Como se pode observar as indemnizações concedidas ao Teatro Nacional S. Carlos representam cerca 15 a 25% da despesa do Ministério da Cultura neste domínio, e qualquer uma das restantes entidades absorve entre 5 a 10% das despesas no domínio das Artes Visuais e do Espetáculo.

Constata-se igualmente que, muito embora tenha havido uma quebra na série de dados recolhidos entre os anos de 2003 a 2008, os valores relativos das indemnizações compensatórias na despesa do Ministério da Cultura não se alteraram significativamente.

No que respeita ao número de espetadores das diferentes artes executadas pelas entidades públicas em análise, a Tabela 3.6 consolida as informações estatísticas publicadas pelo INE.

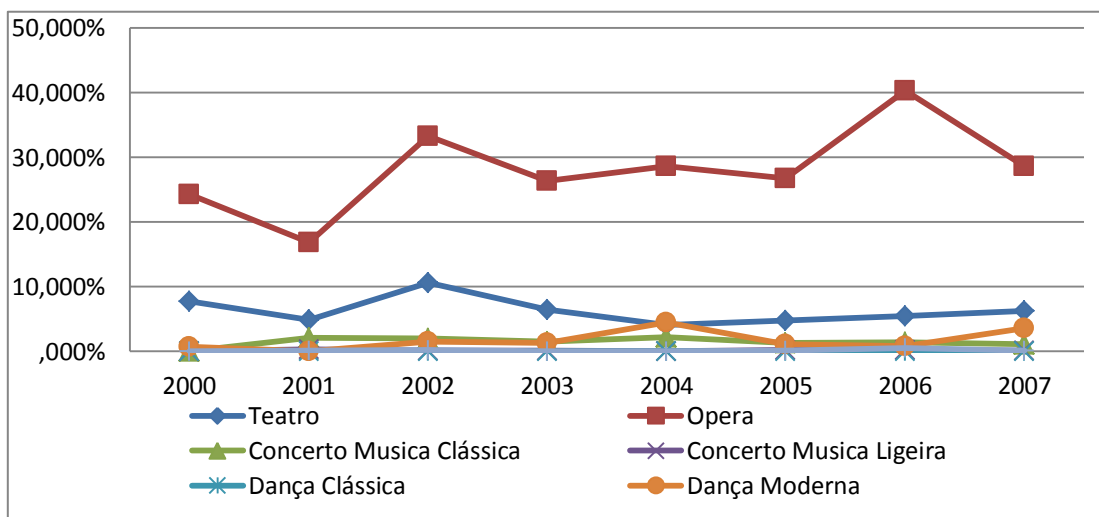
<sup>11</sup> - Nos anos de 2009 a 2011 a OPART reunia o TNSC e a CNB. A repartição das indemnizações compensatórias recebidas nestes anos por cada uma destas entidades foi efetuada pela aplicação da mesma taxa de repartição da verificada em 2007 e constante no Quadro X do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas à OPART TC (2009:41) rubrica 111 – Financiamento inicial em 2007 do CNB e TNSC

**Tabela 3-6** - Número de espectadores (milhares) no Continente e nas EPE<sup>12</sup>s por modalidade de espetáculo no período 2000 a 2007

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Teatro</b>	Continente	555	898	1.194	1.224	1.630	1.671	1.502	1.712
	EPEs	43	43	126	79	66	80	82	107
<b>Ópera</b>	Continente	91	135	103	67	89	75	81	106
	EPEs	22	23	34	18	26	20	33	30
<b>Concerto Musica Clássica</b>	Continente	283	252	307	296	447	543	524	555
	EPEs	0	5	6	4	10	7	7	6
<b>Concerto Musica Ligeira</b>	Continente	507	728	702	815	1.495	2.908	3.119	3.549
	EPEs	0	2	1	1	0	7	4	2
<b>Dança Clássica</b>	Continente	55	111	81	74	192	93	132	82
	EPEs	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Dança Moderna</b>	Continente	158	121	145	261	208	379	332	222
	EPEs	1	0	2	3	9	4	3	8

Fonte: INE, I.P. - Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2000 a 2007

Como melhor se pode observar na Figura 3-6, somente a Ópera tem uma expressão significativa no Continente, com valores entre os 30% e 40% do total dos espectadores desta arte cénica, tendo as restantes, em regra, quotas inferiores a 10 % do mercado.

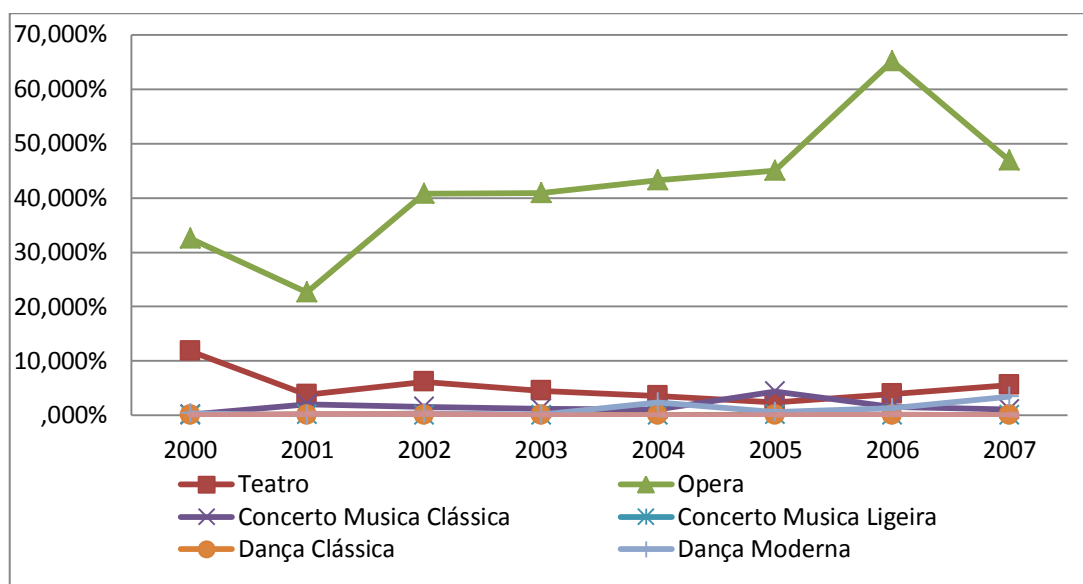


**Figura 3-6** – Peso relativo dos espectadores das EPEs no total dos espetadores do Continente

Fonte: INE, I.P. - Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2000 a 2007

<sup>12</sup> - A informação estatística diz respeito ao TNDM II, TNSC e TNSJ incluindo este, após 2004, o Teatro Carlos Alberto.

Reconstruindo esta mesma informação ao nível das receitas diretas dos espetáculos e como se pode observar na Figura 3-7, a Ópera, também nesta variável, apresenta valores relevantes ao nível do Continente, embora superiores em cerca de 10 pontos aos verificados quando se analisa o número de espetadores, sendo que os valores relativos das receitas das restantes artes não ultrapassam os 10% em regra, do valor global das receitas das modalidades em análise.



**Figura 3-7** - Quota-parte das receitas das entidades públicas no total das receitas no Continente por domínio de espetáculo.

**Fonte:** INE, I.P. - Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2000 a 2007

De uma forma muito sucinta, tendo em atenção às únicas variáveis descritas - número de espetadores e receitas de bilheteira – que limita a análise efetuada, podemos afirmar que, à exceção da Ópera, a produção de espetáculos das diferentes companhias públicas têm expressão reduzida no domínio das Artes Visuais e do Espetáculo, podendo assim desenvolver atividades de interesse público tal como se encontra estabelecidos nos seus estatutos, sem que a lógica de concorrência de mercado afete os seus desempenhos.

No que respeita aos espetáculos de Ópera, e tendo em atenção que é no TNSC que existe o único coro público profissional em Portugal, é segundo alguns autores, precisamente a ausência de mercado que determina a necessidade de manutenção da prestação do serviço público nesta Arte.

Por último, salienta-se que muito mais haveria a estudar e aprofundar, para uma melhor caracterização e conhecimento sector, sendo exemplos a intervenção indireta do Estado na produção de serviços, e a relação entre o Estado e o Terceiro Setor que é expressivo no domínio em análise.

## 4. INDICADOR DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE E SUA APLICAÇÃO NO TEATRO NACIONAL D. MARIA II

*Accountability requires benchmarking of performance against clearly defined objectives. Since state ownership is often characterized by, vague complex or contradictory objectives improvement in this area is typically the very first step towards better accountability.*  
(OCDE, 2010)

Delimitados que foram, nos capítulos anteriores, os conceitos de prestação de contas, de transparência e de responsabilidade, e os modelos de acompanhamento e controlo aplicáveis às Empresas Públicas em geral, e às Entidades Públicas Empresariais em análise, objetiva-se, neste capítulo, os elementos concretos de transparência e responsabilidade que podem ser observados no processo de prestação de contas destas últimas entidades.

Para o efeito, segmentou-se o processo de prestação de contas em várias componentes, nas quais, utilizando a nomenclatura sugerida por Bovens, se identificam os atores, os fóruns onde atuam - os espaços onde se verifica o escrutínio dos atores - as responsabilidades que estes assumem nas condutas em escrutínio, e a transparência no processo de prestação de contas, isto é, a relevância, fiabilidade e qualidade da informação que fornecem ao fórum em cada destes estádios.

Seguidamente elabora-se uma proposta de indicador de transparência e responsabilidade que será utilizado, numa lógica de teste, na mensuração destes atributos nas contas do TNDM II do período de 2000 a 2010.

Por fim são apresentados os resultados da aplicação deste indicador e a sua evolução no período em análise.

### 4.1 Ciclo de Prestação de contas: caracterização das suas componentes

Do quadro normativo aplicável às EPEs, podemos identificar os diferentes elementos que integram o processo da prestação de contas destas entidades e verificar quais as componentes relevantes para efeitos de uma análise da transparência e responsabilidade neste processo.

Note-se que o âmbito desta análise é delimitado à prestação de contas de uma entidade em concreto, excluindo-se assim a análise ao processo subsequente de prestação de contas, que ocorre pela integração das contas das empresas do SEE na Conta Geral do Estado, prestação de contas essa, cuja avaliação de responsabilidades e transparência, se considera extravasar o âmbito desta investigação.

Regista-se, de uma forma sucinta a este propósito, uma limitação constante nos Relatórios do Tribunal de Contas dos anos de 2001 a 2010 relativos à apreciação da CGE, com o seguinte teor:

Refira-se por último, que o Governo mais uma vez não incluiu na Proposta de Lei n.º [variável em função do ano] (Orçamento do Estado para [o ano em causa]), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, contrariamente ao disposto na Lei do enquadramento orçamental, [a anterior datada de 1991 ou a nova, aplicável a partir do ano de 2003] não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não os previstos, por inexistência de informação neste domínio.

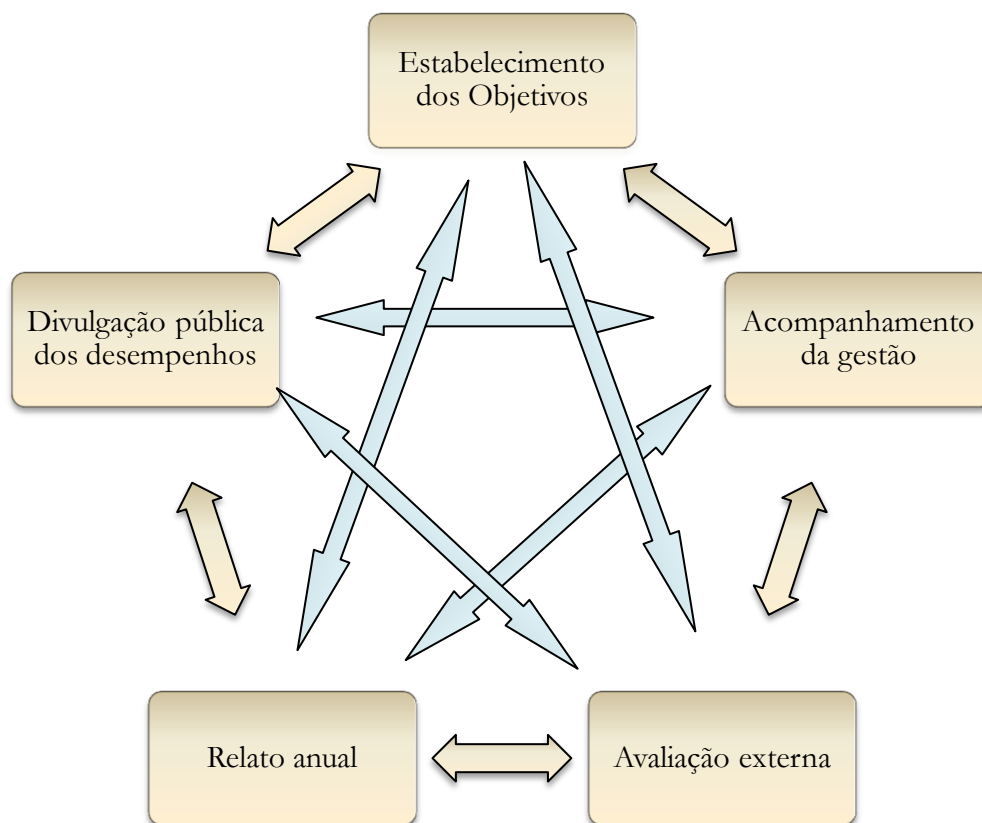
Feito este enquadramento e focando-nos na intervenção do Estado, na qualidade de entidade com relações de domínio nas empresas do SEE, a qual deverá ser conduzida de forma a assegurar *«that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner»* (OECD, 2005:23), tal como estabelecem as Diretrizes da OCDE aplicáveis ao governo destas empresas, vamos analisar o processo de prestação de contas destas entidades, considerando que este poderá, para melhor análise, ser segmentado em cinco componentes essenciais.

Em cada uma destas componentes podemos identificar as ações ou condutas que os vários intervenientes, ou atores na terminologia de Bovens, praticam, avaliando-as a fim de as classificar como passíveis de ser escrutinadas e de indiciarem responsabilidades.

São, também, avaliadas as diferentes componentes da conduta, isto é, em que medida é que essa conduta contém as características de relevância, fiabilidade e qualidade necessárias, que nos permita classificar a mesma como sendo transparente.

A Figura 4.1 contém a representação gráfica do processo de prestação de contas, identificando as cinco componentes mencionadas nas diretrizes já referidas.

## PRESTAÇÃO DE CONTAS – COMPONENTES DO CICLO



**Figura 4-1** - Ciclo da prestação de contas

### **Estabelecimento de Objetivos**

A primeira componente deste processo é o estabelecimento de objetivos por parte do Estado à entidade pública, consubstanciada em orientações estratégicas para o conjunto das empresas do SEE, e os operacionais transmitidos anualmente a cada uma destas entidades, tal como se encontra estabelecido no Decreto-Lei que lhes é aplicável.

Esta conduta tem como atores principais o Ministro das Finanças e o Ministro da Tutela, que devem estabelecer as orientações de gestão ao nível sectorial e as orientações específicas e individuais, para cada uma das empresas, podendo estes atos serem escrutinados pelo público.

Estes atos podem revestir várias formas, de maior ou menor formalismo, como seja a assinatura de contrato-programa e o estabelecimento do valor de indemnização compensatória correspondente, ou meramente aprovados, e comunicada a sua aprovação à entidade em causa.

Em função da forma escolhida as evidências deste ato, terão forma pública (missão, objetivos estratégicos e montantes das indemnizações compensatórias anuais), ou de menor

acesso, mas disponíveis ao público, como por exemplo os objetivos operacionais anuais ou a fórmula de cálculo das indenizações.

Sendo obrigatória a fixação de objetivos, o conteúdo do plano de atividades, ou seja o conjunto de metas e respetivos indicadores de desempenho, nem sempre existe, ou existindo, nem sempre estão adequadamente quantificados de forma a permitir uma adequada avaliação da utilização dos recursos, podendo também não serem adequadamente divulgados junto dos cidadãos e seus representantes, entendendo-se, assim, que a divulgação destes elementos reforça a transparência.

Para esta componente da prestação de contas, sistematizámos os vários elementos, que se consideram mínimos, para a avaliar e cujo conteúdo responsabiliza os atores pelo seu estabelecimento e escrutínio (R), e os que podem indiciar transparência (T) do ator responsável, apresentando-se o resultado na Tabela 4.1.

**Tabela 4-1 - Estabelecimento de objetivos**

Elementos	R	Atores Responsáveis		T
		na ação	no escrutínio	
Definição da Missão	R	Governo	Público	
Estabelecimento dos Objetivos Estratégicos	R	Governo	Público	
Estabelecimento dos Objetivos Operacionais	R	Governo	Público	
Aprovação Ministerial dos Objetivos	R	Governo	Público	
Tempestividade da aprovação do Plano	R	Governo	Público	
Definição das Metas		Governo		T
Definição dos Indicadores de Desempenho		Governo		T
Utilização dos Recursos Humanos		Governo		T
Utilização de Recursos Materiais		Governo		T
Objetivos de Sustentabilidade		Governo		T

### **Acompanhamento da gestão**

A segunda componente deste processo corresponde à função de controlo de gestão a ser exercida por:

- Órgão de gestão, enquanto responsável pelo estabelecimento de um Sistema de Controlo Interno, que lhe garanta que os objetivos por si traçados estão a ser concretizados;
- Estado, através do acompanhamento periódico da gestão, que se consubstancia na elaboração de relatórios por parte da empresa e seu envio, para a devida análise, às diferentes entidades públicas responsáveis por este acompanhamento;

- Representantes dos trabalhadores, aos quais é reconhecido constitucionalmente (alínea b) do número 5 do art.º 54.º da CRP) o direito de exercer o controlo de gestão nas empresas;
- A opinião pública, através da informação veiculada pelos média e por iniciativas junto dos órgãos representativos dos cidadãos que, questionando legitimamente a atuação da administração, exercem um controlo sobre os atos de gestão.

Nesta componente podemos identificar vários fóruns onde os diferentes atores podem ver a sua conduta ser escrutinada, sendo que, nem em todas as situações anteriormente descritas, nos é possível identificar os elementos essenciais para classificar a relação de *accountability*.

Assim, a intervenção do órgão de gestão no estabelecimento de um adequado Sistema de Controlo Interno, sendo necessária e fomentando a transparência e a responsabilidade na gestão da entidade, não contém todos os elementos indispensáveis para a sua classificação como uma relação de *accountability*, visto que, num primeiro momento, quer os atores, quer o fórum é o próprio órgão de gestão, originando assim que, nesse fórum, não ocorra qualquer avaliação isenta do não estabelecimento de um adequado Sistema de Controlo Interno.

A adoção dos recentes modelos de governação, com a introdução de Administradores não executivos com funções de acompanhamento e controlo, poderá contribuir positivamente para um exercício mais responsável dos órgãos de gestão, aumentando também a transparência e a prestação de contas.

Quanto aos restantes fóruns, a relação de *accountability* encontra-se bem definida, existindo a obrigação, suportada por uma norma jurídica, da prestação da informação de controlo de gestão, quer ao Estado quer aos representantes dos trabalhadores, quer ainda aos cidadãos - através dos seus representantes junto da Assembleia da República, sendo que, regra geral, é a procura da legitimidade que determina a prestação de informação, relativa a atos de gestão, aos média.

Relativamente às sanções dos órgãos de gestão pelo incumprimento do dever de disponibilizar a informação necessária para o adequado escrutínio da atividade desenvolvida, referem-se à cativação de verbas, ao organismo, até que a informação em falta seja disponibilizada, e a responsabilidade financeira do órgão de gestão, quando se trata do acompanhamento da execução do orçamento.

Já as sanções relativas ao acompanhamento efetuado pelos restantes atores, podem ser de natureza política, no caso dos pedidos efetuados pela Assembleia da República, ou de legitimidade, nos casos do pedido de informação solicitado pelos média, sendo que, a recusa de prestar informação necessária para um adequado acompanhamento da gestão pelos trabalhadores, pode conduzir, por via da intervenção do poder judicial à responsabilização financeira e pessoal do órgão de gestão em incumprimento.

Quanto às consequências dos atos de gestão objeto de acompanhamento, para além do expectável ajustamento interno do plano de atividades, refere-se as alterações orçamentais que na sequência deste acompanhamento e quando devidamente justificados os desvios podem vir a ser solicitadas.

À semelhança com a componente anterior, sistematiza-se na Tabela 4.2 os vários elementos, que se consideram necessários para avaliar esta componente da prestação de contas, e cujo conteúdo responsabiliza os atores pelo seu estabelecimento e escrutínio (R), e os que existindo podem indiciar transparência (T) do ator, no acompanhamento da gestão.

**Tabela 4-2 - Acompanhamento da gestão**

Elementos	R	Atores Responsáveis		T
		na ação	no escrutínio	
Elaboração de Relatórios Trimestrais Controlo Orçamental	R	O. Gestão	Governo	
Reuniões regulares de acompanhamento da gestão com a Comissão de Trabalhadores	R	O. Gestão	Trabalhadores	
Existência de pedidos e Respostas Parlamentares	R	O. Gestão	A.R.	
Existência de Pedidos e respostas da Comissão Social	R	O. Gestão	Público	
Existência do Reporte Anual da Fiscalização exercida pelo Órgão de Fiscalização	R	O. Fiscaliz.	Governo	
Existência de Reporte intercalar do cumprimento de objetivos		O. Gestão		T
Existência de Reporte Anual do cumprimento dos objetivos		O. Gestão		T

### **Relato anual**

A terceira componente deste processo é a prestação anual de contas consubstanciada nos diferentes documentos que são elaborados pelo órgão de gestão e que espelham o seu desempenho anual.

Tal como se encontra estabelecido no regime jurídico que lhe é aplicável, estas entidades encontram-se obrigadas a apresentar as suas contas na forma, conteúdos e nos prazos previstos para as sociedades anónimas.

Contudo, e relativamente às sociedades anónimas, em particular às de interesse público, existem diferenças no momento da disponibilização dos documentos e no momento formal da sua aprovação, que merecem a nossa atenção, visto poderem afetar a transparência e as responsabilidades dos atores.

Assim enquanto nas sociedades de interesse público os documentos de prestação de contas são disponibilizados antes da data de Assembleia Geral, a qual deve ocorrer até ao final de Março, ou Maio se a entidade efetuar a consolidação das suas contas, nas EPE somente existe a obrigação do seu envio, nestes prazos, para a IGF e para a DGTF, nada sendo referido sobre a disponibilização pública dessa mesma informação.

Também no que respeita ao ato formal de aprovação, nada é referido quanto ao momento, mas somente os intervenientes neste ato (Ministro das Finanças e da Tutela), podendo verificar-se a sua aprovação em data muito posterior ao exercício a que se referem.

Da conjugação destes fatores, o intervalo de tempo que medeia entre a data prevista para a apresentação das contas e a data efetiva da sua divulgação junto do público poderá ser de muitos meses, ou mesmo anos, isto se a entidade só divulgar as suas contas após a aprovação pela tutela das mesmas.

Quanto ao conteúdo dos documentos, e em particular o relatório de gestão, para além da informação exigida no CSC, é imposta a estas entidades a obrigação legal da apresentação de um conjunto mais abrangente de informações, que visam reforçar a responsabilidade e a transparência na governação destas entidades, tal como se encontra estabelecido no RCM n.º 49/2007, de 28 de Março, e que visa aplicar as diretrizes da OCDE anteriormente referenciadas.

Para efeitos de análise em curso, entende-se, que existindo uma resolução que determina o conteúdo de um documento, existe uma responsabilidade objetiva por parte dos órgãos de gestão na sua elaboração, de acordo com os padrões estabelecidos, ou, tal como foi recomendado pela RAR n.º 53/2011, de 22 de Março, a explicitação, nesse documento, das razões do não cumprimento, o que se traduz na aplicação do princípio de “cumprir ou justificar”.

Tal como nas componentes anteriormente analisadas, os atores, as condutas e os fóruns são identificáveis, sendo que, atenta a relação de domínio que o Estado detém, dependerá da sua vontade, agir, para que os atos dos órgãos de gestão tenham as devidas consequências.

Analogamente às componentes anteriores, sistematiza-se na Tabela 4.3 os vários elementos, que se consideram necessários para avaliar esta componente da prestação de contas, e cujo conteúdo responsabiliza os atores pela sua elaboração e escrutínio (R), e os que podem indiciar transparência (I), dos intervenientes na apresentação do relato anual.

**Tabela 4-3 – Relato anual**

Elementos	R	Atores Responsáveis		T
		na ação	no escrutínio	
<b>Relato de Gestão</b>				
Indicação das orientações de gestão	R	O. Gestão	Governo	
Indicação da estrutura de Governação	R	O. Gestão	Governo	
Indicação da Curricula dos membros do O. Gestão	R	O. Gestão	Governo	
Indicação das funções exercidas pelos membros do O. Gestão	R	O. Gestão	Governo	
Indicação das remunerações dos membros do O. Gestão	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação da evolução dos negócios	R	O. Gestão	Governo	
Indicação e justificação dos riscos e incertezas	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação do desempenho não financeiro	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação da evolução previsível do negócio	R	O. Gestão	Governo	
Indicação da gestão dos impactos ambientais	R	O. Gestão	Governo	
Indicação da gestão da força de trabalho	R	O. Gestão	Governo	
Informações sobre o número de reuniões dos O. Gestão e principais decisões	R	O. Gestão	Governo	
Informações sobre o conteúdo dos relatórios de Administradores não Executivos	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação tempestiva do Relatório de Gestão	R	O. Gestão	Governo	
Indicação da existência e resultados de Relatórios de Auditoria Externa	R	O. Gestão	Governo	
Informações sobre o funcionamento de Sistemas de Controlo Interno (COSO, Risco Qualidade, etc.)		O. Gestão		T
Informações relativas ao grau do cumprimento dos objetivos		O. Gestão		T
Informações relativas ao acatamento de recomendações de auditorias anteriores		O. Gestão		T
<b>Demonstrações Financeiras</b>				
Apresentação do Balanço	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação da Demonstração de Resultados	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação da Demonstração de Resultados por funções	R	O. Gestão	Governo	

Elementos	R	Atores Responsáveis		T
		na ação	no escrutínio	
Elaboração das notas às Demonstrações Financeiras	R	O. Gestão	Governo	
Apresentação da Demonstração dos Fluxos de Caixa	R	O. Gestão	Governo	
Ausência de reservas nas Certificação Legal de Contas	R	O. Gestão	Governo	
<b>Relato anual - Sustentabilidade</b>				
Apresentação de indicadores de Sustentabilidade Económica		O. Gestão		T
Apresentação de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental		O. Gestão		T
Apresentação de Indicadores de Sustentabilidade Social		O. Gestão		T
<b>Outras</b>				
Tempestividade da aprovação das contas		Governo		T
Envio tempestivo das Contas para o Tribunal de Contas (até 30 Abril Ano seguinte)	R	O. Gestão	TC	
Aprovação Ministerial das Contas	R	Governo	Público	
Apreciação do desempenho da Administração	R	Governo	Público	

### **Avaliação Externa**

A quarta componente deste processo é a avaliação externa efetuada pelas diferentes entidades de auditoria que, pronunciando-se sobre o conteúdo dos documentos de prestação de contas que lhes são apresentados, visam credibilizar-los.

São vários os momentos em que estes atores podem ser chamados a intervir. Desde logo, emitindo opiniões relativas à informação prospetiva apresentada em sede de estabelecimento de objetivos; sobre os relatórios trimestrais de controlo orçamental; às diferentes componentes dos documentos anuais de prestação de contas - relato de gestão, demonstrações financeiras e relatórios de sustentabilidade; e também nas denominadas auditorias de Eficácia, Eficiência e Economia efetuadas pelo TC.

A intervenção destas entidades é realizada segundo padrões previamente estabelecidos: as *International Standards of Auditing* (ISA), no caso das Auditorias às informações de natureza financeira e prospetiva; as AA1000AS emitidas pela AccountAbility, no caso das auditorias de sustentabilidade; e as emitidas pelo *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) no caso das auditorias realizadas pelo TC. Reforça-se assim a qualidade e relevância dos trabalhos efetuados.

Os documentos emitidos pelos auditores, à exceção da certificação legal de contas, que faz fé pública, são opiniões, cujo objetivo é atestar qualidades, dos documentos apresentados pelos órgãos de gestão, reforçando nessa medida a transparência.

Já no que respeita à certificação legal de contas, e na sequência dos escândalos verificados nos últimos anos em Portugal, também a OROC veio a público justificar a sua conduta, quer junto do organismo que superintende a avaliação da qualidade dos trabalhos de auditoria realizados, quer junto da opinião pública, evidenciando, mais uma vez, as diferenças de expectativas em auditoria.

À semelhança com as componentes anteriores, sistematiza-se na Tabela 4.4 os vários elementos, que se consideram necessários para avaliar esta componente da prestação de contas e cujo conteúdo responsabiliza os atores pela sua elaboração e escrutínio (R), e os que podem indiciar transparência (T), dos intervenientes na realização de auditorias externas anuais.

**Tabela 4-4 - Avaliação externa**

Elementos	R	Atores Responsáveis		T
		na ação	no escrutínio	
Emissão de parecer sobre Demonstrações Financeiras	R	ROC	OROC/CNSA	
Emissão de parecer de Auditoria relativo ao Plano Operacional		ROC		T
Emissão de parecer sobre relatórios trimestrais de controlo orçamental		ROC		T
Emissão de parecer sobre o Relatório de Sustentabilidade		ROC		T
Emissão de parecer sobre o Relato de Gestão		ROC		T
Emissão de parecer sobre o desempenho dos órgãos de gestão		ROC		T
Avaliação da Economia, Eficácia e Eficiência da Despesa Publica		TC		T

### **Divulgação dos desempenhos**

A última componente deste processo é a divulgação pública do desempenho da entidade.

Trata-se de um momento essencial, na transparência da prestação de contas que é assegurado, em primeiro lugar, pela disponibilização pública dos vários documentos de prestação de contas, mas também, pelo fomento por parte desta, na divulgação do seu desempenho.

Importa realçar que, nesta componente, não existe responsabilidade direta do ator interveniente na divulgação, visto que, tendo havido uma aprovação do desempenho pela tutela, qualquer escrutínio poderá ter vários atores que se sentem obrigados a dar resposta, diluindo-se assim a responsabilidade.

A utilização da Internet, como meio de disseminação da informação, e a obrigação da publicação dos documentos de prestação de contas nas páginas da empresa, são fatores que reforçam a transparência na divulgação dos desempenhos, ao disponibilizarem, sem quaisquer restrições, o acesso a estes documentos.

Note-se, no entanto, que esta via de divulgação é passiva, pelo que comparativamente a uma atitude pró-ativa da divulgação dos desempenhos, através da apresentação pública dos resultados como a praticada por algumas empresas de interesse público, a responsabilidade no desempenho é inferior.

À semelhança com as componentes anteriores descritas, sistematiza-se na Tabela 4.5 os vários elementos que se consideram necessários para evidenciar a transparência (T) na divulgação dos desempenhos.

**Tabela 4-5 – Divulgação do desempenho**

Elementos	R	Atores Responsáveis		T
		na ação	no escrutínio	
Divulgação dos Estatutos		O. Gestão		T
Divulgação da Visão Missão e Estratégia		O. Gestão		T
Divulgação dos titulares dos Órgãos Sociais e Modelo de Governação		O. Gestão		T
Divulgação dos sistemas de gestão de riscos		O. Gestão		T
Divulgação das remunerações dos Titulares dos Órgão Sociais		O. Gestão		T
Divulgação dos regulamentos e códigos internos		O. Gestão		T
Divulgação dos princípios de governo Sustentável		O. Gestão		T
Divulgação do código de ética		O. Gestão		T
Divulgação integral dos documentos de prestação de Contas		O. Gestão		T
Divulgação da intervenção do provedor do Cliente, caso exista		O. Gestão		T
Divulgação dos Objetivos anuais		O. Gestão		T
Divulgação do grau de cumprimento dos objetivos		O. Gestão		T
Divulgação dos relatórios de Auditoria Externa		O. Gestão		T
Divulgação dos objetivos junto dos órgãos de C. Social		O. Gestão		T
Divulgação do desempenho junto dos órgãos de C. Social		O. Gestão		T
Divulgação do desempenho junto da Assembleia da Republica		O. Gestão		T

## 4.2 Proposta de Indicador de Transparência e Responsabilidade(s)

Tendo por base os elementos explicitados no ponto anterior, podemos estabelecer um indicador que contenha as duas dimensões anteriormente analisadas em cada uma das componentes em se segmentou o ciclo da prestação de contas.

Para tal, assume-se que, neste ciclo, uma entidade  $E$  poderá assumir uma relação de responsabilidade e prestar outras informações que evidenciem a transparência admitindo-se que estes conjuntos se podem representar por:

$$R = \{r_1, r_2, \dots, r_k\} \quad (4.1)$$

e

$$T = \{t_1, t_2, \dots, t_m\} \quad (4.2)$$

em que  $r_j$ , e  $t_j$  é cada um dos elementos sujeitos a escrutínio  $R$  e potenciando a transparência  $T$  respetivamente, tal como indicados nas componentes descritas.

Note-se que uma entidade  $E$  pode ou não cumprir/facultar cada um dos elementos que a responsabilize e sendo assim, para cada entidade  $E(r_j)$  deverá tomar o valor 1, caso a entidade  $E$  cumpra/faculte o elemento  $j$ , e 0 caso contrário, assumindo-se assim que  $E(r_j)$  terá um comportamento binário.

Da mesma forma, quanto aos elementos que indiciam transparência,  $E(t_j)$  deverá tomar o valor 1, caso estes existam na entidade  $E$ , e 0 não se verificando a sua presença.

Neste caso, o indicador da transparência e de responsabilidade de uma entidade  $E$  será um par de números racionais não negativos, ambos entre 0 e 100, calculado da seguinte forma:

$$I(E) = \left( \frac{\sum_{i=1}^k E(r_i)}{k} \times 100, \frac{\sum_{i=1}^j E(t_i)}{j} \times 100 \right) \quad (4.3)$$

O valor deste indicador poderá ser representado num gráfico bidimensional. Os pontos estarão confinados ao intervalo  $[0;100] \times [0;100]$ . Quanto mais próximo do ponto  $(100,100)$ , mais transparente e responsável será a prestação de contas da entidade. O eixo horizontal representa a responsabilidade e o eixo vertical a transparência.

Decorre da formulação ora apresentada, que cada um dos elementos das componentes da prestação de contas, classificado como indiciador de uma relação de responsabilidade ou de transparência, têm o mesmo impacto na respetiva componente do indicador proposto.

Tal significa que, exemplificando com elementos concretos das componentes anteriormente descritas, verificando-se a ausência de reservas na certificação legal de contas ou a apresentação tempestiva das mesmas, o impacto, neste indicador, na variável responsabilidade é igual.

Decorre também da formulação apresentada, que o conjunto de elementos que indiciam responsabilidade(s) ou transparência é finito e limitado aos elementos que foram apresentados, e não a outros que eventualmente possam vir a ser considerados como relevantes, atentos às alterações das necessidades, conhecidas, dos diferentes utilizadores das informações divulgadas.

No Tabela 4.6, apresenta-se um resumo dos elementos em cada um das componentes do processo de prestação de contas e da respetiva fórmula de cálculo.

CONTRIBUTOS PARA UM INDICADOR DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE(S) NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

RESUMO

**Tabela 4-6** – Indicador de Transparência e Responsabilidade - Resumo dos elementos

Componentes (ciclo) Elementos (Indicador)	Estabelecimento de Objetivos	Acompanhamento da Gestão	Avaliação Externa	Relato anual	Divulgação Pública
	ELEMENTOS   ATORES RESPONSÁVEIS na ação   ATORES RESPONSÁVEIS no escrutínio				
<b>Relação de Responsabilidade (R)</b>	5   1   1	5   2   4	1   1   1	24   1   3	-   -   -
<b>Outra informação de Transparência (T)</b>	5   1   -	2   1   -	6   2   -	7   2   -	16   1   -

FÓRMULA

$$I(E) = \left( \frac{\sum_{i=1}^k E(r_i)}{35} \times 100, \frac{\sum_{i=1}^j E(t_i)}{36} \times 100 \right)$$

### 4.3 Ensaio de aplicação da proposta de indicador no TNDM II

Após o estabelecimento deste indicador, pretendeu-se efetuar o seu ensaio, aplicando-o às contas do Teatro Nacional D. Maria II, no período de 2000 a 2010.

Para tal foi necessário a recolha de cada uma dos elementos referenciados nas diferentes componentes do processo de contas para este período.

A sucessiva alteração do estatuto orgânico desta entidade condicionou de forma significativa o conjunto de documentos passíveis de serem observados e o local da sua observação, visto que, nem toda a informação residia, e era pública, na sede desta entidade.

Assim e até ao exercício de 2003, a informação relativa às contas de cada um dos exercícios encontrava-se, na sua maioria, nos arquivos do Tribunal de Contas - era então entendido, por algumas entidades, que o depósito das contas aí efetuado significaria também o seu arquivo para memória futura - sendo que outras das componentes do processo de avaliação dos desempenho, planos de atividades, orçamentos e relatórios de controlo orçamental, foram analisados na Torre do Tombo, onde se encontravam, desde Dezembro de 2012, à guarda da Direção Geral do Livro dos Arquivos e das Bibliotecas.

Após 2003 a quantidade e qualidade de informação foi significativamente melhorada, tendo sido facultado o seu acesso, de forma reservada, visto que na Biblioteca da entidade, a informação de natureza financeira não se encontrava disponível.

Tendo sido recolhida toda a informação disponibilizada, procedeu-se à sua leitura para identificação da presença de cada um dos elementos e seu registo em Excel para posterior cálculo e análise temporal.

Do procedimento adotado decorre que, todos os elementos que não nos foi possível observar, consideramos como não existentes, com a conseqüente ponderação nula no cálculo do indicador.

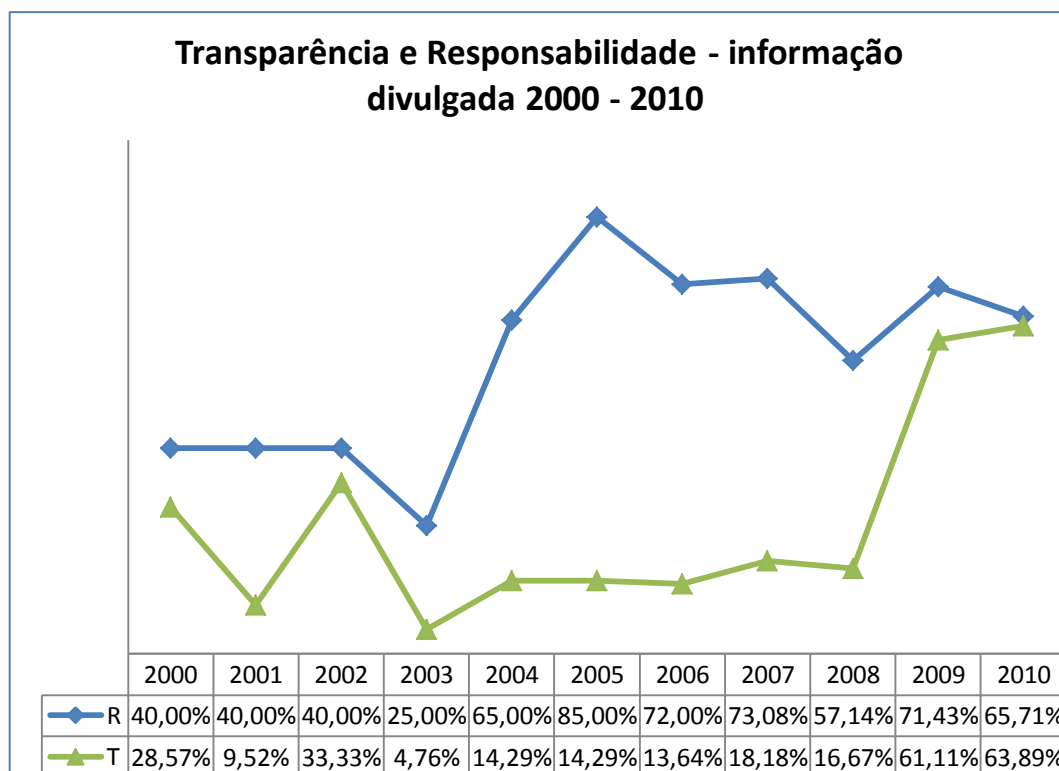
Tendo havido ao longo da década em análise alterações nas componentes do relato, com maior incidência na divulgação das componentes da governança corporativa e também na disponibilização através da Internet dos vários documentos de prestação de contas, alterações essas ocorridas nos anos de 2005, 2006 e 2007, procedeu-se ao ajustamento do conjunto de elementos que indiciam as relações de Responsabilidade e Transparência,  $R$  e  $T$  respetivamente, assumindo  $k$  e  $j$ , os valores contantes da Tabela 4.7.

**Tabela 4-7 – Transparência e Responsabilidade - Número de elementos considerados no período**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
k	20	20	20	20	20	20	25	26	35	35	35
j	21	21	21	21	21	21	22	22	36	36	36

Do cálculo do indicador resultam os elementos que ora se apresentam.

Uma análise temporal de cada uma das dimensões em análise na prestação de informação, permite identificar três momentos distintos desta entidade.



**Figura 4-2 - Transparência e Responsabilidade(s) - evolução no período 2000 a 2010**

O primeiro de 2000 até 2003, a que poderemos associar a fase de instalação da entidade, marcada em 2003 pela perda de autonomia financeira decorrente da aplicação da Lei 32-B/2002 de 30 de Dezembro.

Salienta-se que esta entidade, enquanto Instituto Público, em regime de instalação desde 1997, estaria obrigada desde a sua constituição a apresentar contas nos termos da Resolução do Tribunal de Contas 1/93, de 21 de Janeiro, a qual determina um modelo de prestação de contas muito semelhante ao exigido para as Sociedades Comerciais, não tendo sido cumprido este formalismo, neste período.

Ao nível da transparência na prestação de contas salienta-se a redução das atividades verificada em 2001, o que condicionou fortemente a quantidade da informação divulgada

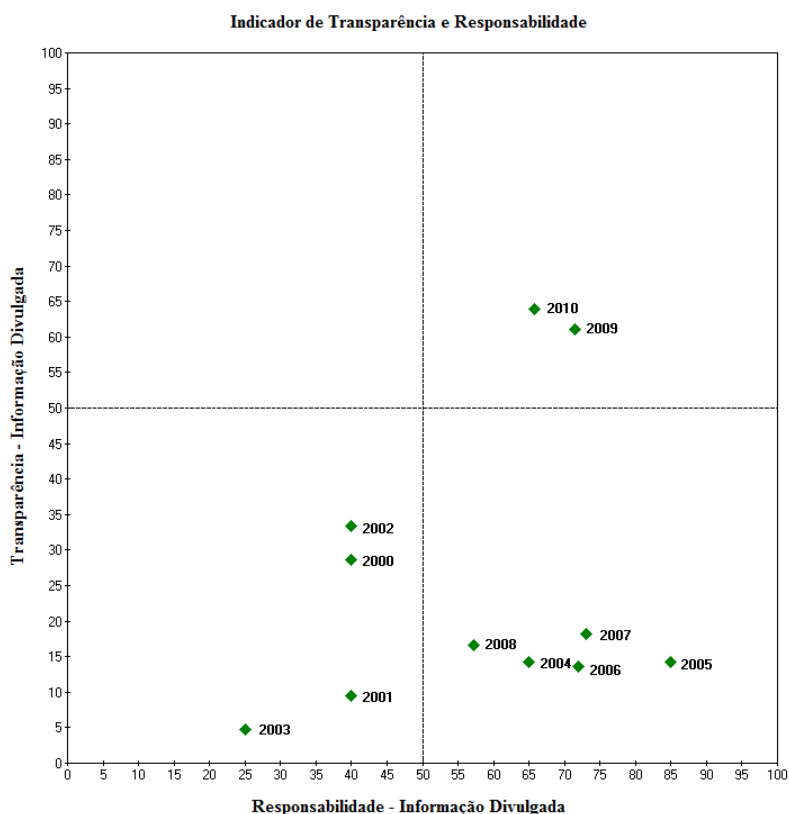
(planos operacionais quantificados), notando-se o abandono da metodologia de *Activity Based Costing* (ABC) implementada em 2000 que não mais foi retomada.

O segundo período de 2004 a 2007, no qual o TNDM II assumiu a forma de Sociedade Anônima, em que a obrigação de prestação de contas e os conteúdos das mesmas são as exigíveis no CSC para as Sociedades Anónimas, acrescidas das componentes decorrentes da sua natureza pública, com grande pendor no estabelecimento e aprovação dos planos de atividades, no relato de gestão e no acompanhamento e controlo exercido pelos diferentes órgãos do Estado, enquanto gestores da “coisa pública”.

Salienta-se que, muito embora as diretrizes da OCDE que abordam esta temática tenham sido publicadas em 2005, não se regista uma evolução significativa na prestação de informação mais transparente no período referido.

A terceira fase, pós 2008, a qual é caracterizada pela divulgação mais transparente da informação, para a qual terá contribuído a alteração dos estatutos verificada em 2007, e eventualmente, a publicação da RCM 49/2007, de 28 de Março.

O Indicador de Transparência e Responsabilidade que se apresenta na Figura 4-3, ao agregar as duas dimensões da informação evidencia estes mesmos períodos.



**Figura 4-3** – Indicador de Transparência e Responsabilidade(s) TNDM II - 2000 a 2010

Dividindo o gráfico em quadrantes, temos no primeiro quadrante a fase em que quer a responsabilidade transmitida na prestação de contas quer a transparência são reduzidas (ambas inferiores a 50 pontos percentuais), correspondendo ao momento em que basicamente a informação disponibilizada é de natureza financeira e orçamental (conta de gerência, pagamentos e recebimentos e mapas de execução orçamental), havendo contudo, na elaboração dos planos nos anos de 2000 e 2002 alguma preocupação na construção e apresentação por parte dos órgão de gestão de indicadores de custeio, demonstrando assim uma maior transparência na prestação de contas nestes anos.

Já no segundo quadrante (transparência inferior a 50 pontos percentuais e responsabilidade superior a esse limiar) temos uma fase de uma maior responsabilidade, para a qual contribuiu a elaboração de um relatório de gestão, que não contendo todas as informações desejáveis para uma adequada transparência na prestação de contas, permite a responsabilização dos órgãos de gestão pelos seus desempenhos, e também a responsabilidade de quem os aprova de retirar as devidas consequências.

A este propósito, refira-se que em 2008, pelo Despacho conjunto do Ministro da Cultura e do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, em representação do Ministro das Finanças, n.º 23225/2008, de 28 de Julho, a administração desta entidade foi dissolvida, em consequência de atos de gestão, para a qual contribuiu, entre outras razões, o incumprimento do objeto social «como claramente resulta do relatório de gestão e contas 07».

Não se pode, contudo, deixar de considerar como, no mínimo, curial, a aprovação formal das contas deste mesmo exercício, só ter sido efetuada em 31 de Março de 2011.

No quarto quadrante (transparência e responsabilidade superiores a 50 pontos percentuais) corresponde a uma fase em que o nível de responsabilidade se mantém, e aumenta a divulgação de outras componentes que reforçam a transparência na prestação de contas, salientando-se o contributo do estabelecimento da metodologia de BSC verificada a partir do ano de 2009 e o consequente estabelecimentos e divulgação dos objetivos que, em sede de relatório de gestão, são avaliados.

#### **4.4 Para uma auditoria do Indicador**

O ensaio efetuado permitiu uma visualização sintética do grau de Transparência e Responsabilidade(s) em cada um dos anos, comparando-se assim os níveis atingidos.

Contudo, tendo sido seguida a abordagem de auditoria ao processo de avaliação de desempenhos, visto que se identificaram os elementos chave e os elementos acessórios que deveriam estar presentes e, tendo sido recolhidas as evidências, possíveis, que nos permitiram tirar conclusões sobre a presença ou ausência destes mesmos elementos, poderemos dar continuidade à abordagem seguida, identificando para isso os pontos fracos, e sugerindo algumas medidas que poderiam ser tomadas para os suprir.

#### 4.4.1 Atores, opacidade e menor responsabilidades - Elementos de maior relevância no período em análise

Através de uma análise detalhada aos elementos recolhidos, é possível identificar os comportamentos com indícios de menor transparência e responsabilidade em cada uma das componentes em que se segmentou o processo de avaliação de desempenho, propondo-se agora analisar alguns dos mais relevantes, apresentando também sugestões de melhoria.

Considera-se como relevante a ausência de um determinado elemento em três dos anos do período considerado, apresentando-se na Tabela 4.8 os elementos que cumprem esta condição, em cada uma das componentes.

**Tabela 4-8** - Elementos com menor impacto no indicador de transparência e responsabilidade

Elementos	Número de ausências
<b>Estabelecimento de Objetivos</b>	
Sustentabilidade	9
<b>Acompanhamento e Controlo</b>	
Reuniões regulares de acompanhamento da gestão com a Comissão de Trabalhadores	11
Pedidos e Respostas Parlamentares	10
Reporte intercalar do cumprimento de objetivos	11
Reporte Anual do cumprimento dos objetivos	9
<b>Relato Anual – Relatório de Gestão</b>	
Orientações de Gestão	8
Curricula do Membros CA	9
Funções exercidas Membros CA	9
Evolução dos negócios (mercado, investimentos, custos, proveitos e atividades de investigação e desenvolvimento)	9
Riscos e incertezas	10
Evolução previsível	8
Informações sobre os Relatórios Administradores não Executivos	8

<b>Elementos</b>	<b>Número de ausências</b>
Informações sobre os Relatórios Auditoria Externa	11
Informações sobre o n.º de reuniões da Administração e principais decisões	11
Informações sobre o funcionamento de sistemas de Controlo Interno (Sistemas de Gestão Qualidade, Risco, COSO etc.)	10
Informações relativas ao acatamento de recomendações de auditorias anteriores havendo-as.	11
Informações sobre o grau do cumprimento dos objetivos	9
<b>Relato Anual - Demonstrações Financeiras</b>	
Ausência de reservas na Contas do Exercício	9
<b>Relato Anual - Sustentabilidade</b>	
Indicadores de Sustentabilidade Económica	11
Indicadores de Sustentabilidade Ambiental	11
Indicadores de Sustentabilidade Social	11
<b>Relato Anual - Aprovação</b>	
Tempestividade da sua aprovação	9
<b>Avaliação Externa</b>	
Parecer sobre o Relato de Sustentabilidade	11
Parecer sobre o desempenho da Administração	8
Avaliação da Economia, Eficácia e Eficiência da Despesa Pública	8
<b>Divulgação - Internet</b>	
Estatutos	9
Visão Missão e Estratégia	9
Órgãos Sociais e Modelo de Governo	9
Sistemas de Controlo de Riscos	9
Remunerações Administradores	9
Regulamentos e Códigos Internos	9
Sustentabilidade	10
Código de ética	9
Relatórios e Contas	9
Provedor do Cliente	11
Publicitação dos Objetivos anuais	11
Publicitação do grau de cumprimento dos objetivos	11
Relatórios de Auditoria Externa	10
<b>Divulgação – Outros</b>	
Divulgação dos resultados junto dos órgão de C. Social	10
Divulgação dos resultados junto da Assembleia da República	11

Como se pode observar da Tabela 4.8 todas as componentes apresentam fragilidades, analisando-se de seguida as mais relevantes, em cada uma das componentes.

### **Estabelecimento de Objetivos**

Sustentabilidade	9
------------------	---

No período em análise, somente nos anos de 2009 e 2010, foi possível observar que, na proposta de plano de atividades elaborada pela Administração para aprovação pela Tutela, a temática da sustentabilidade foi abordada, muito na sequência do estabelecimento da metodologia do BSC, o que tal como anteriormente foi referido veio reforçar a transparência.

### **Acompanhamento e controlo**

Reuniões regulares de acompanhamento da gestão com a Comissão de Trabalhadores	11
Pedidos e Respostas Parlamentares	10
Reporte intercalar do cumprimento de objetivos	11
Reporte Anual do cumprimento dos objetivos	9

A função de acompanhamento e controlo de gestão é uma componente essencial e visa garantir que as metas que foram traçadas são atingidas.

A sua não existência poderá desresponsabilizar os atores, atentos à natureza da sua intervenção.

Assim, se no caso da Assembleia da República, face às alterações legislativas havidas e aos esclarecimentos que em sede das Comissões Parlamentares competentes foram solicitados ao Governo, pode considerar-se que a função terá sido desempenhada, já a ausência do acompanhamento da gestão por parte da Comissão de Trabalhadores nos merece reparo, visto indiciar que os trabalhadores não exercem, com responsabilidade, as funções que constitucionalmente também lhes estão cometidas.

Sendo obrigatório a elaboração trimestral dos relatórios de controlo orçamental, a prática de, com idêntica periodicidade, serem elaborados relatórios que evidenciem o grau de cumprimento de objetivos, reforçaria a transparência na prestação intercalar de contas, podendo igualmente, caso fossem distribuídos à Comissão de Trabalhadores, contribuir para um melhor desempenho da organização.

No que se refere ao reporte Anual do cumprimento de objetivos, regista-se a alteração verificada nos anos de 2009 e 2010, fruto da introdução do BSC cujo impacto já foi referido.

### **Relato Anual**

É no Relato Anual que se verificam o maior número de ausência de elementos, com impactos quer na Responsabilidade quer na Transparência nesta componente.

Mesmo considerando-se que alguns dos conteúdos do relato do negócio só são imperativos após a publicação das alterações, que pelo DL n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, são introduzidas no CSC, ou que decorrem da revisão do enquadramento jurídico das EPEs introduzidas pelo DL 300/2007, de 23 de Agosto, como é o caso das informações relativas às remunerações e curriculum dos Administradores, a ausência das informações relativas à envolvente em que decorreu o exercício da gestão, os riscos e incertezas e a evolução previsível dos negócios, informações estas que desde 1986 fazem parte do conteúdo, mínimo, do relatório de gestão, nos parece denota uma menor responsabilidade do órgão de gestão, que emite o relatório, mas também do Governo que o deve escrutinar antes de o aprovar.

Quanto à transparência, a ausência de elementos que permitam uma melhor apreensão, por parte dos diferentes agentes, da atividade desenvolvida, é muito evidente.

Para além da ausência de informações relativas à temática da sustentabilidade com indicadores claros de desempenho, não estabelecendo portanto a ligação entre o plano e o relato da atividade desenvolvida, salienta-se a ausência da informação relativa às conclusões e recomendações das auditorias que foram realizadas a esta entidade.

A ausência desta informação e também do grau de cumprimento das recomendações entretanto implementadas é um exemplo de uma menor transparência que, conforme refere Rawlins (2009:75) «*Hiding these [organization's weaknesses] does not make them go away*».

Acresce que os relatórios das auditorias realizadas pelo TC são públicos, como outros relatórios de auditoria o deveriam ser, pelo que o comportamento do órgão de gestão em nada dizer no seu relatório sobre esta temática, nos parece que poderia e deveria ser alterado.

Ainda na temática da transparência, salienta-se a existência de reservas na certificação legal de contas em 9 dos 11 anos em análise, e a tempestividade da aprovação das contas que só ocorreu em 2 dos anos neste período, conforme já anteriormente exemplificado.

## **Avaliação externa**

Parecer sobre o Relato de Sustentabilidade	11
Parecer sobre o desempenho da Administração	8
Avaliação da Economia, Eficácia e Eficiência da Despesa Pública	8

Sendo a relação dos atores, na prestação de contas, uma relação de agência, a intervenção das entidades que, de uma forma independente, emitam opinião sobre o desempenho, mesmo que parcial da gestão, é vista como pretendendo contribuir para o alinhamento dos interesses das partes, fomentando assim a transparência da governação.

A ausência no período em análise de auditorias dirigidas para a sustentabilidade resultará assim, de não ser entendido pelos atores em presença, que esta temática mereça um tratamento autónomo.

No que se refere às auditorias realizadas pelo TC, admite-se que a expressão da despesa em Cultura na Despesa Pública sendo inferior a 1%, não tenha a materialidade suficiente para a realização de auditorias, temáticas, com uma maior frequência, tanto mais que anualmente, por força da integração da despesa destas entidades na Conta Geral do Estado, as contas destas entidades são sucintamente analisadas.

## **Divulgação**

A divulgação dos objetivos e resultados apresenta algumas lacunas de relevo das quais salientamos as seguintes referentes ao meio internet.

Provedor do Cliente	11
Publicitação dos Objetivos anuais	11
Publicitação do grau de cumprimento dos objetivos	11
Relatórios de Auditoria Externa	10

Sendo certo que o incremento da utilização da internet como meio de divulgação das contas é recente e como tal podendo justificar-se que só após 2007, com a desmaterialização da prestação de contas, alguma da informação poderia não estar disponível nesse meio, existem outras informação que, sendo disponibilizadas nesse meio atempadamente reforçariam a transparência deste processo.

Os exemplos supra indicados, são informações que existem, ou não existindo facilmente poderiam e deveriam ser compiladas e divulgadas, como por exemplo o número e resultado das reclamações de um dado ano, ou o grau de satisfação dos serviços, a divulgação imediatamente após a aprovação dos indicadores de gestão para um dado exercício e a sua

monitorização e bem assim um link para os relatórios de auditoria que permitisse de imediato a consulta de tais documentos.

Também a apresentação pública dos resultados mereceria outra atenção, visto que, havendo regulamente a apresentação do programa de atividades para o ano seguinte, para o qual são chamados vários órgãos da comunicação social, os resultados do ano anterior também poderiam ter idêntico tratamento.

O envio das contas do exercício para a Assembleia da República, poderia contribuir para um reforço da transparência da governação destas entidades.

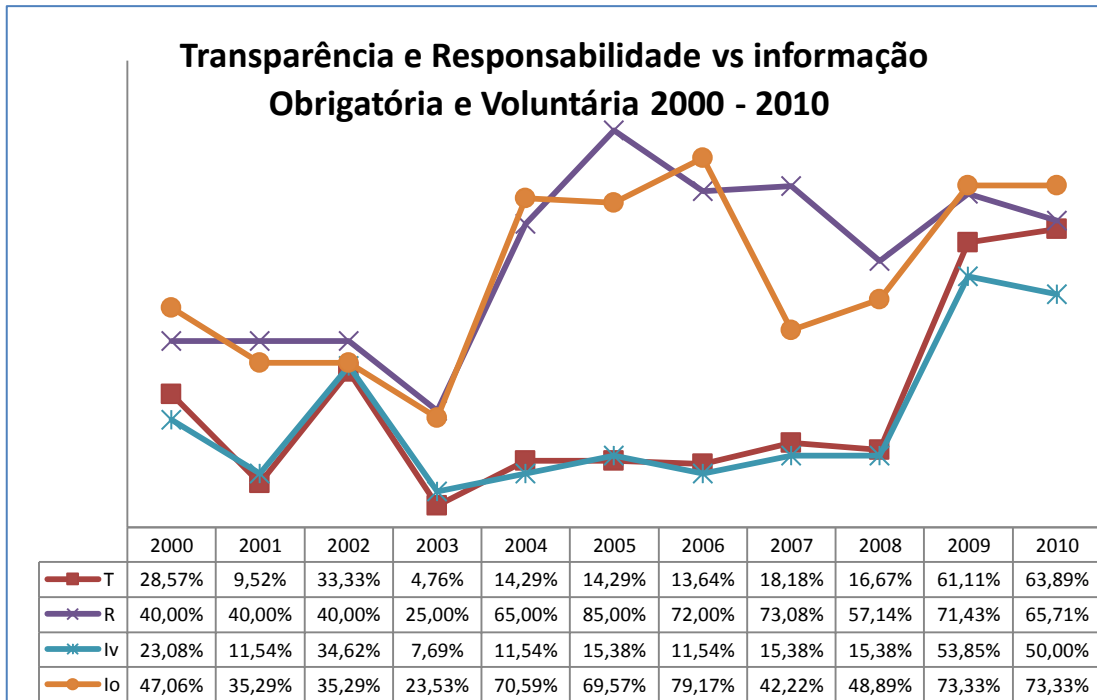
#### **4.4.2 Transparência e responsabilidade versus divulgação obrigatória e voluntária, na prestação de contas**

Sendo a entidade em análise pública e como tal sujeita a um enquadramento normativo mais exigente que as entidades de natureza privada, efetuámos o levantamento da legislação que lhes é aplicável, na prestação de contas, tendo, tal como o efetuado para a análise da transparência e responsabilidade, classificado cada elemento das diferentes componentes da prestação de contas segundo esta abordagem.

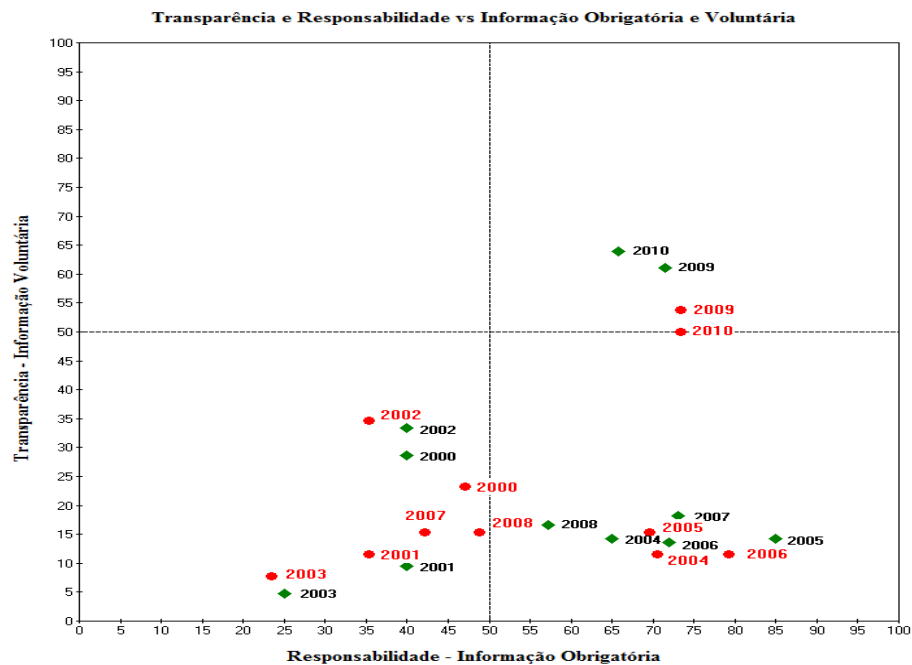
De seguida, e de forma idêntica ao efetuado para o cálculo do Indicador de transparência e Responsabilidade(s), ponderamos a presença e ausência de cada item com 1 ou 0 respetivamente, tendo em atenção nesta análise, a data de entrada em vigor dos normativos que lhes são aplicáveis, isto é 1 se sendo obrigatória e é divulgada ou 0 no caso de ser obrigatória e esta não ser divulgada.

Da metodologia aplicável para definir a informação obrigatória, resulta que a informação voluntária é toda a informação considerada relevante nas diferentes componentes da prestação de contas para a qual não exista, no ano em análise, a obrigação legal para a sua divulgação.

Com base nesta abordagem e utilizando a mesma grelha de análise que utilizámos para a análise da transparência e responsabilidade, elaboramos um outro indicador de divulgação de informação cuja evolução comparativa no período em análise e resultados se apresenta na Figura 4.4, e que, para melhor comparação contém também as informações compiladas no indicador de transparência responsabilidade, apresentado anteriormente.



**Figura 4-4** - Transparência e Responsabilidade vs Informação Obrigatória e Voluntária  
 Procedemos igualmente à elaboração de um indicador gráfico, no qual no eixo horizontal representamos a informação obrigatória e no vertical a informação voluntária, sobrepondo também o indicador anteriormente elaborado como se apresenta na Figura 4.5.



**Figura 4-5** - Indicador de Transparência e Responsabilidade vs Informação Obrigatória e Voluntária

Da análise dos gráficos anteriores podemos extrair várias conclusões.

Desde logo aliás como era expectável, que existe uma grande aproximação na divulgação das componentes obrigatórias e voluntária das que indiciam responsabilidade e transparência respetivamente no período em análise.

Que o nível de divulgação voluntária, até 2008, é muito baixo, sendo por isso coincidente com outro estudo, Domingos (2010), efetuado em Portugal sobre a temática da divulgação voluntária.

Que não obstante existir um conjunto de normas imperativas na prestação de contas, o grau de cumprimento destas não ultrapassa, neste período, os 80%, sem que daí tenha havido consequências.

E por último, e no que se refere às entidades públicas, que no estudo da responsabilidade e transparência podem ser escolhidas como variáveis *proxy*, a divulgação das diferentes componentes da prestação de contas, que estas entidades são obrigadas a divulgar.

Em conclusão, podemos verificar através do ensaio efetuado, que a proposta de Indicador de Transparência e Responsabilidade(s), permite de uma forma sintética e imediata apresentar o nível destes atributos na avaliação de desempenhos, permitindo a sua comparabilidade.

Foi também possível constatar que, com base no exame detalhado dos elementos constituintes deste indicador, é possível identificar os comportamentos dos agentes, que indiciem uma maior opacidade e menor responsabilidade, sendo por esta via útil na identificação de eventuais problemas.

Verificamos igualmente que, para as entidades públicas, atendendo às alterações legislativas entretanto verificadas e aplicáveis a estas entidades, como variável *proxy* da Transparência e Responsabilidade(s) se poderia utilizar a divulgação Voluntária e a Obrigatória estas entidades estão sujeitas.

## 5. REFLEXÕES E CONCLUSÕES

«Transparência e Responsabilidade(s) na prestação de contas – Contributos para um indicador auditável em Entidades Públicas Empresariais do setor da Cultura e das Artes» é o título de investigação que se regista neste relatório.

Em torno dele, e de forma cruzada com a sequência do relatado neste documento, sistematizamos neste capítulo as reflexões e conclusões que foram germinando ao longo dos trabalhos, bem como os desenvolvimentos que chegados ao fim da investigação emergem de forma natural.

Assim e sem qualquer hierarquização indicam-se *reflexões* que reportamos significativas sem a pretensão de as esgotar:

- A temática da transparência e responsabilidade, em geral, e na prestação de contas, em particular, tem tido uma importância acrescida na nossa Sociedade nos últimos anos.

Aos sucessivos apelos para alteração do referencial de apresentação de contas, os organismos internacionais, responsáveis pelo estabelecimento das normas de relato, têm respondido muito lentamente às necessidades sentidas pelos diferentes destinatários das informações difundidas pelas empresas.

A ausência de normativos, com carácter obrigatório para a generalidade das empresas, que respondesse a estas necessidades, abriu caminho para o surgimento de novos referenciais, por enquanto voluntários, de prestação de contas, com mais e melhor informação sobre as empresas e a condução dos seus negócios, respondendo assim aos apelos de maior transparência.

Ser mais transparente significa ser mais responsável, visto que a exposição sem restrições dos processos de negócio possibilita um maior escrutínio, havendo assim um binómio, passível de ser observado, entre a transparência e as responsabilidades que cada um dos diferentes intervenientes nesse escrutínio pode e deve assumir.

- Também a perceção da importância e dinâmica do setor cultural e artístico, tem vindo a alterar-se nos últimos anos, por variadíssimos fatores que se entrecruzam, salientando-se a aldeia global que, aproximando os mundos, facilitou a descoberta generalizada de novos espaços físicos e culturais, até aqui menos conhecidos, e que o aumento do nível médio do rendimento das famílias possibilitou o seu consumo.

À dificuldade de delimitação precisa das atividades do domínio da cultura e das artes, acresce alguma informalidade das relações, entre alguns dos agentes económicos intervenientes, e a reconhecida necessidade de alterações na CAE, que permitam a recolha de informações necessárias para um adequado conhecimento e reconhecimento do setor.

- Face à dinâmica de globalização, que potencia a competição entre culturas, caberá ao Estado, enquanto guardião da cultura de um povo, assumir funções acrescidas de preservação do património cultural e artístico, assegurando também, que o impacto da sua intervenção no mercado, enquanto espaço de afetação eficiente de recursos, não é superior ao necessário, atento os objetivos dessa intervenção.

No conjunto de atividades culturais em que o Estado intervém como produtor, o setor das artes cénicas tem sido um campo de experimentação do modelo orgânico que os diferentes corpos artísticos se podem revestir, os quais têm assumido, na primeira década do século XXI e em alternância, a forma de entidades administrativas, com ou sem autonomia financeira, e entidades empresariais, sob a forma de entidades públicas.

- No caso das entidades públicas empresariais a prestação de contas está sujeita às mesmas regras que as restantes entidades empresariais privadas, acrescentando as que o Estado lhes impõe, através de quadro normativo próprio, tendo em vista assegurar a transparência na sua intervenção e repartir as responsabilidades pelos vários intervenientes no processo de estabelecimento, avaliação e divulgação dos desempenhos.

Avaliar a transparência e responsabilidades, significa analisar o processo de prestação de contas, dissecando-o, identificando os elementos essenciais e acessórios que neste processo devem existir para que, comparando com a prática, se possa concluir pela presença destes atributos.

E foi neste ambiente que fixamos a nossa pergunta de partida e problemática em torno da necessidade e possibilidade de elaboração de um indicador auditável na esfera das entidades empresariais do Estado de Cultura e das Artes, e à medida que os trabalhos avançaram mais conscientes se ia ficando da sua justeza

Mas não é tarefa fácil construir o indicador, e muito menos quando se depara com os constrangimentos que se foram assinalando direta e indiretamente ao longo da dissertação. E daí que o nosso trabalho seja assumido como um contributo.

Face ao exposto, e *respondendo à pergunta de partida* confirmamos o que decorria da *problemática* concluindo que:

- Para avaliar a transparência e a responsabilidade na prestação de contas das Entidades Públicas Empresarias do Sector da Cultura e das Artes, a existência de um indicador é de extrema utilidade, nomeadamente pela capacidade de síntese, de comparabilidade e entendimento por parte dos interessados.

E isso mesmo é mostrado no ensaio, que apresentamos, resultante da aplicação da proposta de indicador, isto é:

- Que a apresentação gráfica do Indicador permite de imediato ao utilizador a perceção do nível de Transparência e Responsabilidade(s) na avaliação de desempenhos;
- Que, indiciando este Indicador insuficiências ao nível das variáveis em análise, é possível, pelo exame do detalhe dos elementos que o compõem, identificar quais os que estão em falta, e essa via contribuir para a melhoria futura;
- Que existe uma grande aproximação na divulgação das componentes obrigatórias e voluntária e das que indiciam responsabilidade e transparência respetivamente no período em análise;
- Que não obstante existir um conjunto de normas imperativas na prestação de contas, o grau de cumprimento destas não ultrapassa, neste período, os 80%, sem que daí tenha havido consequências;
- Que no estudo da responsabilidade e transparência das entidades públicas empresariais, podem ser escolhidas como variáveis proxy, a divulgação das diferentes componentes da prestação de contas, que estas entidades são obrigadas a divulgar;
- Nas conclusões não pode deixar de sublinhar-se ainda que, com as limitações que se foi dando conta para o TNDM II, como através do projeto de indicador, se conseguem leituras úteis na perspetiva da gestão da estratégica à operacional.

Por fim, qualquer investigação é apenas um elo do muito que há a saber. E, de facto, o trabalho realizado também nos ensina sobre *desenvolvimentos*, desde linhas de investigação a ações concretas. Ensaíamos uma sistematização, para futuro:

- O modelo de indicador apresentado contém, como foi referido, o pressuposto de igual contributo de cada elemento no indicador, e o número finito de elementos.

São pressupostos que poderiam ser testados e seguramente melhorados, através de ações concretas, eventualmente a realização de questionário a realizar junto das entidades que têm como função elaborar e analisar os documentos de prestação de contas como sejam os ROCs, TOCs, analistas financeiros, auditores do Tribunal de Contas e outras entidades relevantes nesta temática.

- Foi, também, pressuposto, como muitos dos investigadores assumem, que os elementos teriam um comportamento binário. Esta fragilidade, sendo reconhecida, tem sido ultrapassada através de análise de conteúdo, com recurso a aplicações informáticas, que permitem quantificar numericamente os conceitos chave transmitidos.

Não sendo aplicável, neste caso, visto que alguns dos documento analisados não se encontravam em suporte informático, a seleção de um conjunto de anos mais recentes, e para os quais existam suportes documentais em formato digital, poderá permitir a utilização do método anteriormente referido.

- Tendo sido ensaiado a aplicação desta proposta de indicador para uma entidade em concreto, nada obsta a que, seja efetuado idêntico ensaio a outras empresas do SEE, permitindo eventualmente por essa via, e existindo significância estatística, concluir sobre as correlações entre as variáveis em análise e mesmo entre as diferentes componentes do indicador proposto.

Por fim, dando o relato como concluído, regista-se aqui o contributo desta investigação no processo de aprendizagem pessoal, que ao permitir aprofundar o conhecimento de conceitos que são utilizados no dia-a-dia, abriu novos espaços de pesquisa de saber, e como tal alargando os meus horizontes.

Sendo a prestação de contas a área, por excelência, da intervenção dos auditores, releva-se a importância, para o exercício da profissão, que a continuação do estudo desta temática terá seguramente no futuro, esperando que a investigação ora relatada, contribua para um melhor conhecimento do processo de prestação de contas e dos conceitos de transparência e responsabilidade, e sirva também, como um pequeno degrau, para trabalhos futuros neste domínio, a serem realizados no Instituto Politécnico de Lisboa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAA - **SATTA - Statement on Accounting Theory and Theory Acceptance**. Florida: AAA - American Accounting Association, 1977. ISBN 0-86539-010-X.
- AERTS, Walter e CORMIER, Denis. 2009. **Media legitimacy and corporate environmental communication**. Accounting, Organizations and Society. 2009, Vol. 34, pp. 1-27.
- AICPA – **Jenkins Committee: Improving Business Reporting – A Costumer Focus** [Em linha] New York, 1994. [Consultado em 17 de Dezembro de 2011] Disponível em [http://www.aicpa.org/interestareas/frc/-accounting\\_financial\\_reporting/downloadabledocuments/jenkins%20committee%20report.pdf](http://www.aicpa.org/interestareas/frc/-accounting_financial_reporting/downloadabledocuments/jenkins%20committee%20report.pdf).
- ALMEIDA, José Joaquim Marques. - **Auditoria Previsional e Estratégica**. Lisboa: Vislis Editores, Lda., 2000. p. 574. ISBN 978-972-52-0082-9.
- ALMEIDA, Rui M. P., DIAS, Ana Isabel, PINHEIRO, Fernando, e CARVALHO, Pedro - **SNC Explicado**. 2ª. Lisboa : ATF- Edições Técnicas, 2010. ISBN 978-989-96412-3-5.
- ARAÚJO, Duarte Nuno, CARDOSO, Patrícia e NOVAIS, José - **Manual de Prestação de Contas nas Sociedades Comerciais**. 2ª Ed. Porto : Jornal Fiscal, S.A., 2011. p. 295. ISBN 978-972-788-394-3.
- BARDIN, Laurence - **Análise de Conteúdo**. 5.ª Ed. Lisboa: Edições 70 Lda., 2009. ISBN: 978-972-44-1154-5
- BAUM, Geoff, ITTNER, Chris, LARCKER, David, LOW, Jonathan, SIESFELD, Tony e MALONE, Michael S. - **Introduction the new Value Creation Index**. Forbes. 2004, pp. 140-143.
- BEATTIE, Vivien, MCINNES, Bill e FEARNLEY, Stella - **A methodology for analysing and evaluating narratives in annual reports: a comprehensive descriptive profile and metrics for disclosure quality attributes**. Accounting Forum. 2004, Vol. 28, pp. 205-236.
- BIRCHALL, Clare - **Introduction to 'Secrecy and Transparency'**: The politics of Opacity and Openness. Theory, Culture & Society 2011, Vol. 7, pp. 7-25.
- BOVENS, Mark – **Public Accountability**. In Ferlie, E, Lynne, L. e Pollitt C. (ed.) - The Oxford Handbook Of Public Management. Oxford, USA: Oxford University Press, 2005 ISBN 978-0-19-925977-9 pp 182-208.
- BOVENS, Mark - **Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework**. European Governace Papers (EUROGOV). 2006. ISSN 1813-6826.
- BRANCO, Manuel Castelo e RODRIGUES, Lúcia Lima. 2008. **Factors Influencing Social Responsibility Disclosure by Portuguese Companies**. Journal of Business Ethics. 2008, Vols. 685–701, pp. 685–701.
- BUSHMAN, Robert M. e SMITH, J. Abbie. - **Transparency, Financial Accountig Information, and Corporate Governance**. FRBNY Economic Policy Review. 2003, Vol. Abril, pp. 65-87.
- BUSHMAN, Robert M., PIOTROSKI, Joseph D. e SMITH, Abbie J. - **What Determines Corporate Transparency**. Journal of Accounting Research. Maio de 2004, Vol. 42 N.º 2, pp. 207-252.

- CADBURY, Report. - **Report of the Committee on The Financial Aspects of Corporate Governance** - Cadbury Report. Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. London: Professional Publishing Ltd, 1992. p. 92. ISBN 0-85258-915-8.
- CAÑIBANO Calvo, Leandro. - **Teoria Actual de la Contabilidad (Técnicas Analíticas y problemas metodológicos)**. 2ª. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, 1997. p. 303. ISBN 84-89006-47-4.
- CARQUEJA, Hernâni Olímpio -**Teoria da Contabilidade - Uma interpretação**. Revista de Estudos Politécnicos. 2007, Vols. IV, n.º 7, ISSN 1645-9911 pp. 007-040
- CHEN, Jennifer C. e ROBERTS, Robin W. - **Toward a More Coherent Understanding of the Organization–Society Relationship: A Theoretical Consideration for Social and Environmental Accounting Research**. [ed.] Springer. Journal of Business Ethics. 2010, Vol. 97, pp. 651-665.
- CHEUNG, Yan-Leung, JIANG, Ping e TAN, Weiqiang – **A transparency Disclosure Index measuring disclosures: Chinese listed companies**. Journal of Accounting Public Policy. 2010 Vol. 29, pp 259-280.
- COM - **Observações relativas a certas disposições do Regulamento (CE) n.º 1606/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Julho de 2002, relativo à aplicação das normas internacionais de contabilidade, bem como da Quarta Directiva 78/660/CEE do Conselho, de 25 de Julho de 1978, e ainda da Sétima Directiva 83/349/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1983, relativa às contas consolidadas** [Em Linha] Bruxelas Novembro 2003. [Consultado em 15 de Janeiro de 2013] Disponível em: [http:// ec.europa.eu/-internal\\_market/accounting/docs/ias/200311-comments/ias-200311-comments\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/ias/200311-comments/ias-200311-comments_pt.pdf)
- **Indicador** [Em linha] Agência Europeia do Ambiente Copenhaga [Consultado em 27 de Abril de 2012] Disponível em: [http://glossary.pt.eea.europa.eu/terminology/terminology/concept\\_html?term=indicador](http://glossary.pt.eea.europa.eu/terminology/terminology/concept_html?term=indicador)
- DGTF - **Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2011**. [Em linha] Lisboa: Direcção Geral do Tesouro e Finanças, 2012. [Consultado em 12 de Dezembro de 2012] Disponível em [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/2011-Boletins\\_Trim/Relatorio\\_SEE\\_2011.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/2011-Boletins_Trim/Relatorio_SEE_2011.pdf).
- DOMINGOS, Rui Manuel Delgado – **A evolução da divulgação voluntária de informação nas empresas cotadas na EURONEXT Lisboa do ano 2006 a 2008**. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. 2010. Tese de Mestrado.
- ECCLES, Robert G. e DIPIAZZA Jr., Samuel A. - **Building Public Trust** - The Future of Corporate Reporting. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2002. ISBN 0-471-26151-3.
- ECCLES, Robert G., HERZ, Robert H., KEEGAN, E. Mary e PHILLIPS, David M.H. - **The Value Reporting Revolution : Moving Beyond the Earnings Game**. New York: John Wiley & Sons Inc, 2001. ISBN 0-417-39879-9.
- EUROSTAT – **Cultural Statistics Eurostat Pocketbooks**. Luxemburgo: European Communities, 2007. ISBN 978-92-79-05547-8.
- - **Cultural Statistics Eurostat Pocketbooks**. Luxemburgo: European Union, 2011. ISBN 978-92-79-16396-8.

- ESSnet-Culture – **Final Report** [Em linha] Luxemburgo, Maio 2012 [Consultado em 08 de Dezembro de 2012] Disponível em <http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/documents/ess-net-report-oct2012.pdf>.
- FASB - **Business and Financial Reporting**, Challenges from the New Economy. Connecticut: FASB, 2001. p. 118. SRBRC.
- FOX, Jonathan - **The uncertain relationship between transparency and accountability**. Development in Practice. 2007, Vol. 17:4, pp. 663 – 671.
- FREEMAN, R. Edward. - **Strategic Management A Stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman Publishing Inc., 1984. p. 276. ISBN 0-273-01913-9.
- GEPAC – **Estatísticas Culturais do Ministério da Cultura 2010**. [Em linha] Lisboa: Dezembro 2012. [Consultado em 14 de Fevereiro de 2013] Disponível em <http://www.oac.pt/pdfs/EstatisticasCulturaisMC2010.pdf>.
- GOMES, Rui Telmo, LOURENÇO, Vanda e MARTINHO, Teresa Duarte - **Entidades Culturais e Artísticas em Portugal**. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais, 2006. p. 167. ISBN 978-972-8488-37-8.
- GRI – **G3 -Sustainability Reporting Guidelines** [em linha] Amesterdão 2011. [Consultado em 27 de Abril de 2012] Disponível em <https://www.globalreporting.org/-resourcelibrary/G3-Sustainability-Reporting-Guidelines.pdf>.
- **G4 - Sustainability Reporting Guidelines Part 1** [em linha] Amesterdão 2013. [Consultado em 23 de Maio de 2013] Disponível em <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRIG4-Part1-Reporting-Principles-and-Standard-Disclosures.pdf>.
- **G4 - Sustainability Reporting Guidelines Part 2** [em linha] Amesterdão 2013. [Consultado em 23 de Maio de 2013] Disponível em <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRIG4-Part2-Implementation-Manual.pdf>.
- HASSAN, Omaima e MARSTON, Claire - **Disclosure Measurement in the Empirical Accounting Literature**:. Economics and Finances Working Paper Series: A Review Article. s.l. : Brunel University, 2010. Vols. Working Papper n.º 10-18.
- HIGSON, Andrew - **Corporate Finance Reporting Teory & Practice**. London: SAGE Publications Ltd, 2003. p. 228. ISBN 0-7619-7140-8.
- IASB - **Management Commentary** Discussion Paper. Londres: IASB, 2005. ISBN 1-904230-97-0.
- **-The Conceptual Framework for Financial Reporting..** [Online] Londres IFRS Fundation Setembro de 2010 [Consultado em 26 de Abril de 2012]. Disponível em <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2012/framework.pdf>
- IFRS Pratices Statment **Management Comentary**: a framework for presentation [em linha] Londres Dezembro 2010. [Consultado em 26 de Abril de 2012] Disponível em [http://www.ifrs.org/News/Press-Releases/Documents/New%20Transfers/Management commentary practice statement8December.pdf](http://www.ifrs.org/News/Press-Releases/Documents/New%20Transfers/Management%20commentary%20practice%20statement8December.pdf).
- IIRC - IR-Discussion Paper. **Integraded Reporting**. [Em linha] [Consultado em 26 de Abril de 2012.] Disponível em <http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/03/acca1.pdf>.

- **Consultation Draft of the International <IR> Framework.** [Em linha] [Consultado em 21 de Abril de 2013.] Disponível em <http://www.theiirc.org/wp-content/uploads/Consultation-Draft/Consultation-Draft-of-the-International-IR-Framework.pdf>.
- JENSEN, Michael C. e MECKLING, H. William - **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.** Journal of Financial Economics. 1976, Vols. 3,4, pp. 305-360.
- JORDAN, Hugues; CARVALHO das NEVES, João; e AZEVEDO RODRIGUES, José - **O Controlo de Gestão ao Serviço da Estratégia e dos Gestores.** 8.ª Ed.. Lisboa: Áreas Editora, SA, 2008. ISBN 978-989-8058-37-9.
- KAPLAN, Robert S. e NORTON, P. David - **Putting the Balanced Scorecard to Work.** Harvard Business Review. Set/Out, 1993, Vol. 71.
- **The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance.** Harvard Business. Jan-Fev., 1992, Vols. 70 - 1, pp. 71-79.
- KEA – **The Economy of Culture in Europe** [Em linha] Bruxelas, 2006 [Consultado em 14 de Janeiro de 2013.] Disponível em <http://www.keanet.eu/ecoculture/studynew.pdf>.
- LASSWELL, Harold D. – **The structure and function of communication in society.** In L. Bryson. (ed.) – Communication of Ideas, New York: Institute for Religious and Social Studies, 1948. pp 216:228.
- LEBAS, Michel - **Management Accounting Practice in France.** [ed.] Alnoor Bhimani. Management Accounting : European Perspectives. Oxford: Oxford University Press, 1996, 4.
- LERNER, Jennifer S. e TETLOCK, Philip E. - **Accounting for the Effects of Accountability.** Psychological Bulletin. 1999, Vols. 125, N.º 2.
- MAASSEN, Gregory F. - **An International Comparison of Corporate Governance Models.** 3ª ed.[Em linha].Amsterdam: Spencer Stuart, 2002 [Consultado em 24 de Abril de 2012] Disponível em <http://www.developmentwork.net/publications/phd-thesis-business-administration>. ISBN 978-90-901259-1-6.
- MATEUS, Augusto, CAETANO, Ana, BARBADO, André, CABRAL, Isabel – **O Sector Cultural e Criativo em Portugal – Relatório Final** [Em linha]. Lisboa: Ministério da Cultura/Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, 2010. [Consultado em 14 de Fevereiro 2013] Disponível em <http://www.mincultura.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Imprensa/SCC.pdf>
- McCANDLESS, Henry E. – **A Citizen's Guide to Public Accountability.** Changing the Relationship Between Citizens and Authorities. Victoria B. C. :Tradfford 2002 ISBN 978-1-55212-957-9.
- MCMILLAN, Kathleen e WEYERS Jonathan – **How to Write Essays & Assignments.** Essex, Inglaterra: Pearson Education Limited, 2008. ISBN 978-0-273-71357-9. pp. 180-186.
- MORGAN, Douglas F., GREEN, Richard, SHINN, Carig W. e ROBISON, Kent S. - **Foundations of Public Service.** New York: M.E. Sharpe Inc., 2008. ISBN 978-0-7656-1612-8.
- MULGAN, Richard - **'Accountability'. An ever expanding Concept?** Public Administration. 2000, Vol. 78 N.º 3, pp. 555-573.

- **Holding Power to Account – Accountability in Modern Democracies.** New York: Palgrave Macmillan, 2003. ISBN 0-333-98768-3.
- NUNES, João Arriscado, JESUÍNO, Jorge Correia, DIEGO, Cármen, MATIAS, Marisa, COSTA, Susana e CARVALHO, Sandra - **Portuguese Nacional Profile in Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Context** [Em Linha] Coimbra/Lisboa: CES/ISCTE, 2002. [Consultado em 08 de Dezembro de 2011] Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/nucleos/neces/pages/en/research-projects/finalized/analysing-public-accountability-procedures-in-contemporary-european-contexts-pubacc.php>.
- NUNES, Pedro Caetano - **Corporate Governance.** Coimbra: Edições Almedina, 2006. ISBN 978-972-40-2812-7.
- OAC – **Estatísticas Culturais do Ministério da Cultura 2010.** [Em linha] Lisboa: Dezembro 2012. [Consultado em 14 de Fevereiro de 2013] Disponível em <http://www.oac.pt/pdfs/EstatisticasCulturaisMC2010.pdf>.
- OCDE - **Accountability and Transparency A Guide for State Ownership.** Paris: OECD Publishing, 2010. p. 128. ISBN 978-92-64-05663-3.
- OCDE – **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.** Paris: OECD, 2005. p. 52. ISBN 92-64-00942-6.
- OLAVO CUNHA, Paulo - **Direito das Sociedades Comerciais.** 4ª Ed. Coimbra: Edições Almedia, 2010. ISBN 978-972-40-4241.
- OLIVEIRA MARTINS, Guilherme d', OLIVEIRA MARTINS, Guilherme Waldemar d' e OLIVEIRA MARTINS, Maria Manuela d' - **A Lei de Enquadramento Orçamental.** 2.ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, SA, 2009. ISBN 978-972-40-4044-8.
- POLLITT Cristopher **The Essencial Public Manager.** RHODES, Rod A.W. (Ed.) 5.ª Ed. London: Open University Press, 2003. ISBN 0-335-21232-8.
- QUINTART, Aimable e ZISSWILLER, Richard - **Teoria Financeira.** [trad.] António Gonçalves. Lisboa: Editorial Caminho, 1994. p. 361. ISBN 972-21-0963-4.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 5ª Ed. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda., 2008. ISBN 978-972-662-275-8.
- RAWLINS, Brad - **Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency.** Journal of Public Relations . 21, 2009, Vol. 1, pp. 71-99.
- RODRIGUES, Jorge José Martins - **Corporate Governance Uma Introdução.** Mangualde: Edições Pedagogo, 2008. ISBN 978-972-8980-56-6.
- **Corporate Governance Retomar a Confiança Perdida.** Lisboa: Escolar Editora, 2009. ISBN 978-972-592-257-6.
- ROSS, Stephen A. - **The economic theory of agency: the principal's problem.** American Economic Review. 1973, Vols. 62, May, pp. 134-139.
- SARMENTO, Manuela - **Guia Prático sobre a Metodologia Científica.** 2º ed. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2008. ISBN 978-989-640-026-2. pp. 165 e 166.
- SHANNON, Claude E. – **The Mathematical Theory of Communication.** Bell System Technical Journal. 1948. Vol.27:3 pp 379-423.

- SCOTT, Collin – **Accountability in the Regulatory State**. Journal of Law and Society, 27 (2000) 38-60.
- STEMLER, Steve - **An Overview of Content Analysis**. [Em linha]. Practical Assessment, Research & Evaluation. 2001, Vol. 7 n.º 17. Disponível em <http://pareonline.net/getvn.asp?v=7&n=17>.
- SUCHMAN, M. C. – **Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches**. Academy Of Management Review. 1995, Vol. 20(3), pp. 571-610.
- TYLER, Tom R. - **Psychological perspectives on legitimacy and legitimation**. [ed.] Annual Reviews. Annual Review of Psychology. 2006, Vol. 57, pp. 375–400.
- VELHO, Gilberto – **Dimensões da Cultura na Sociedade Moderna-Contemporânea**. In Textos da Conferência Internacional Cruzamento de saberes. Aprendizagens Sustentáveis. Lisboa:Fundação Calouste Gulbenkian, 2003
- VIEIRA, Rui; MAJOR, Maria João e ROBALO, Rui – **Investigação Qualitativa em Contabilidade**. In Major, Maria João, Vieira, Rui (ed) – Contabilidade e Controlo de Gestão Teoria, Metodologia e Prática. Lisboa: Escolar Editora, 2009. ISBN 978-972-592-241-5.
- VISHWANATH, Tara e KAUFMANN, Daniel - **Towards Transparency in Finance and Governance**. The Worl Bank. 1999. Draft.
- WARBURTON, Nigel – **O que é a Arte?** Lisboa: Editorial Bizâncio, 2007. ISBN 978-972-53-0355-9
- WEMANS, Jorge - **Os media: alavanca ou entrave à participação democrática** In A face oculta da governança Cidadania Administração Pública e Sociedade. [ed.] INA.. Lisboa: INA, 2002, pp. 69-79.
- YIN, Robert K. – **Case Study Research –Design and Methods**. 4.<sup>a</sup> Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2009. ISBN: 978-1-4129-6099-1

## LEGISLAÇÃO E OUTRAS FONTES DOCUMENTAIS

AVISO N.º 15652/2009 **D.R. II Série 173** (2009-09-07) 36227-36234.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA [Em linha] Lisboa 2005.  
[Consultado em 08 de Dezembro de 2012] Disponível em  
<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

DECRETO-LEI n.º 7/94. **D.R I Série-A** n.º 2 (1994-01-12) 115-119.

DECRETO-LEI n.º 244/97. **D.R I Série-A** n.º 216 (1997-09-18) 5064-5072.

DECRETO-LEI n.º 558/99. **D.R I Série-A** n.º 292 (1999-12-17) 9012-9019.

DECRETO-LEI n.º 65/2004. **D.R I Série-A** n.º 70 (2004-03-23) 1618-1630.

DECRETO-LEI n.º 35/2005. **D.R I Série-A** n.º 34 (2005-02-17) 1186-1200.

DECRETO-LEI n.º 8/2007. **D.R I Série** n.º 12 (2007-02-17) 378-388.

DECRETO-LEI n.º 300/2007. **D.R I Série** n.º 162 (2007-08-23) 5630-5642.

DECRETO-LEI n.º 158/2009. **D.R I Série** n.º 133 (2009-07-13) 4375-4384.

DECRETO-LEI n.º 208/2012. **D.R I Série** n.º 174 (2012-09-07) 5149-5173.

DESPACHO n.º 23225/2008. **DR II Série** n.º 117 (2008-09-12) 39211-39212.

DGO – **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2004.  
[Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2003>

— **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2005.  
[Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2004>

— **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2006.  
[Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2005>

— **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2007.  
[Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2006>

— **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2008.  
[Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2007>

— **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2009.  
[Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em  
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2008>

- **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2010. [Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2009>
- **Conta Geral do Estado** [Em linha] Lisboa: Direção Geral do Orçamento, 2011. [Consultado em 05 de Maio de 2013] Disponível em <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2010>
- INE, I.P. – **Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2006**. Lisboa: INE, I.P., 2007. ISBN 978-989-673-910-4.
- **Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2007**. Lisboa: INE, I.P., 2008. ISBN 978-989-673-959-3.
- INE, I.P. – **Estatísticas da Cultura 2008**. Lisboa: INE, I.P., 2009. ISBN 978-989-25-0044-7.
- **Estatísticas da Cultura 2009**. Lisboa: INE, I.P., 2010. ISBN 978-989-25-0053-9.
- **Estatísticas da Cultura 2010**. Lisboa: INE, I.P., 2011. ISBN 978-989-25-0122-2.
- **Estatísticas da Cultura 2011**. Lisboa: INE, I.P., 2012. ISBN 978-989-25-0166-6.
- LEI n.º 47/99. **D.R. I Série-A** n.º 138 (1999-06-16). pp. 3443-3444.
- n.º 32-B/2002. **D.R. I Série-A** n.º 301 (2002-12-30). pp. 8186(136)-8186(603).
- n.º 66-B/2007. **D.R. I Série** n.º 250 (2007-12-28). pp. 9114(1)-9114(21).
- n.º 59/2008. **D.R. I Série** n.º 176 (2008-09-11). pp. 6524-6630.
- PARECER sobre a Conta Geral do Estado - 2010 – Tribunal de Contas de Portugal 2011-12-20. [Em linha]. [Consultado em 30 Dezembro de 2011]. Disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2010/parecer-cge-2010.shtm>.
- RESOLUÇÃO da Assembleia da República n.º 53/2011. **D. R. I Série** n.º 57. (2011-03-22) pp. 1589-1590.
- RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 49/2007. **D.R. I Série** n.º 62. (2007-03-28) pp. 1773-1776.
- RESOLUÇÃO do Tribunal de Contas n.º 1/93. **D.R. I Série - B** n.º 17. (1993-01-21) pp. 215-231.
- REGULAMENTO (CE) N.º 1126/2008 da Comissão de 3 de Novembro de 2008. [Em linha].[Consultado em 11 de Dezembro de 2012]. Versão consolidada do diploma. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:008R1126:20120609:PT:PDF>.
- REGULAMENTO da CMVM n.º 1/2010. **D.R. IIª Série** n.º 21, pp. 4861-4899.