

## **As instituições de auditoria chinesas no desenvolvimento da auditoria de resultados**

### **1. Situação geral**

A auditoria de resultados foi sempre uma atribuição legal das instituições de auditoria da China, desde que foram criadas em 1983.

A alteração da Lei da Auditoria da República Popular da China, em 1 de Junho de 2006, clarificou ainda mais a situação. O artigo 1.º do Capítulo I dispõe: “A presente lei é estabelecida de acordo com a Constituição, com o objectivo de reforçar a fiscalização da auditoria do Estado, manter a ordem financeira e económica do país, elevar a eficiência de utilização dos fundos financeiros do Governo, promover a construção de um Governo íntegro e assegurar o saudável desenvolvimento económico e social da nação.” Artigo 2.º dispõe: “As instituições de auditoria podem, de acordo com a lei, proceder a auditoria de fiscalização sobre a autenticidade, a legalidade e de resultados das receitas fiscais ou financeiras.....”

As instituições de auditoria dão grande apoio à implementação da auditoria de resultados por: 1) cumprimento integral das atribuições legais; 2) aprender com as práticas de outros países; 3) necessidade imposta pelo desenvolvimento económico da China, que aliás é a razão principal.

Os anos 80 e 90 do século passado representam uma época de viragem económica e social da China e a gravidade das infracções às normas e disciplinares não era compatível com as condições de desenvolvimento da auditoria de resultados. As auditorias então realizadas pelas instituições de auditoria eram essencialmente em torno das questões de legalidade e de autenticidade. A avaliação de resultados traduzia-se apenas em ténues tentativas de avaliação conjunta da legalidade e autenticidade das receitas e despesas financeiras da empresa.

Transformações muito grandes no contexto social e económico marcaram a entrada da China no presente século. O país passa a adoptar os métodos de gestão pública para gerir as finanças, a população passa também a saber, e cada vez melhor, que o erário público é dinheiro dos contribuintes, devendo, assim, a sua aplicação ser imparcial, aberta e transparente, como também ser económico, procurando obter o máximo de benefícios. Conforme a lógica de desenvolvimento científico, o desenvolvimento económico da China deve ter como base o melhoramento das estruturas, a elevação da qualidade e a eficácia; alterar a natureza do crescimento económico e ajustar a estrutura económica; e, conseguir a integração entre ritmo, estrutura, qualidade e eficácia. Em 2002, na reunião de trabalho nacional de auditoria, as instituições de auditoria propuseram “estudar com empenho para a implementação da auditoria de resultados”. Subsequentemente, o Gabinete Nacional de Auditoria da China, no seu plano de actividades para o quinquénio 2003 a 2007, propõe, de forma clara, desenvolver activamente a auditoria de resultados, aumentando gradual e anualmente o seu peso na afectação de recursos, devendo, no ano de 2007, chegar a sensivelmente metade dos recursos totais aplicados na auditoria. No cumprimento desta meta, a auditoria de resultados registou um desenvolvimento explosivo. Segundo estatísticas não completas, entre 2003 e 2008, as instituições de auditoria chinesas realizaram mais de 160 mil projectos (investigações) de auditoria de resultados, traduzidos numa redução de despesas e, ao mesmo tempo, num aumento de receitas, totalizando em conjunto o valor de 45,9 mil milhões de yuans e na recuperação ou no evitar de perdas no valor de 40,5 mil milhões de yuans. Foram apresentadas mais de 200 mil sugestões de auditoria, com mais de 150 mil (72%) aceites, o que contribuído de forma indelével para o melhoramento da eficácia dos projectos e dos capitais, para disciplinar a gestão financeira, no melhoramento das respectivas políticas, leis e regulamentos e regimes.

## **2. Principais características**

Reverendo todo o historial de desenvolvimento da auditoria de resultados na China e as suas práticas, conclui-se que sempre insistimos numa lógica de

reconhecimento das circunstâncias chinesas, no respeito das regras objectivas e na aprendizagem com as relevantes experiências dos outros países. Uma análise ao historial do seu desenvolvimento permite identificar as características seguintes:

— Desenvolvimento acelerado. Os trabalhos de auditoria incluídos no âmbito da auditoria de resultados realizados pelas instituições de auditoria da China passaram de 15%, em 2003, a 80%, em 2008. As auditorias convencionais sobre a execução orçamental, finanças e de empresas passaram a incluir também conteúdo da auditoria de resultados.

— Âmbito de auditoria vasto. A auditoria de resultados chinesa não se preocupa unicamente com um projecto económico ou apenas com a eficácia, eficiência e economia. As auditorias de resultados dos anos recentes têm coberto uma grande amplitude de objectos, incluindo, entre outros, a avaliação do grau de consecução de políticas, o exame à implementação de decisões e a avaliação da segurança de funcionamento da economia e da sociedade do país. Durante a auditoria, procura-se conhecer os seguintes pontos fundamentais: 1. atentar na execução das importantes políticas do Governo, identificar as questões encontradas na execução das políticas, averiguar e analisar exaustivamente as origens das questões, apontar as lacunas da gestão e apresentar sugestões de melhoramento; ao mesmo tempo, analisar as questões existentes no mecanismo e no sistema, atentas as deficiências existentes apresentar sugestões para melhorar as políticas; 2. atentar nos os actos decisórios dos serviços públicos e das empresas estatais, revelando as questões associadas a procedimentos decisórios irregulares e a grandes prejuízos e desperdícios causados por erros de decisão, incentivar o estabelecimento de mecanismos de decisão completos e eficientes, fomentar processos decisórios científicos e normalizados; 3. atentar nos projectos de grande investimento e nos resultados económicos dos fundos financeiros mais importantes, revelar as questões concernentes a prejuízos e desperdícios em projectos de obras, na aplicação de capitais e nas actividades ligadas ao exercício de funções públicas, incentivar a elevação do nível de gestão de grandes projectos de investimento e na aplicação eficaz de capitais financeiros, garantir a integridade do património nacional; 4. atentar nos benefícios sociais e

ecológicos, revelar as questões concernentes à qualidade das obras, à protecção ambiental, à protecção de dados, elevar o nível de gestão dos fundos financeiros e a sua utilização eficaz, impulsionar a implementação das respectivas políticas e leis. Como se vê, o âmbito das auditorias de resultados a cargo das instituições de auditoria chinesas é muito abrangente, incluindo sectores como gestão financeira, construção de infra-estruturas, economia e comércio, agricultura e protecção de recursos, finanças, segurança social, ensino, ciência, cultura, saúde, aplicação de capitais estrangeiros e protecção de dados; as entidades sujeitas a auditoria não se limitam a empresas estatais, elas abrangem também serviços públicos, empresas comerciais e empresas de prestação de serviços que giram ou usem capitais públicos.

— Modalidades e metodologias de auditoria privilegiam o “tipo integrado”. Recorre-se normalmente à integração entre a auditoria de resultados, auditoria financeira e, ainda, a efectivação de responsabilidade económica; articular a implementação das medidas de controlo macroeconómico com o aprofundar da reforma e com o aperfeiçoamento do sistema legal; conjugar a auditoria com a auditoria de investigação. A característica aglutinadora e a abrangência da auditoria de resultados fazem com que ela seja preferida sobre as outras.

— Maior facilidade na definição de critérios de avaliação da auditoria. Antes de iniciar uma auditoria de resultados, há que definir os critérios de avaliação, que acima de tudo devem satisfazer as duas seguintes condições: cientificidade e razoabilidade. A cientificidade exige acima de tudo que os critérios de avaliação sejam exactos e precisos, que a avaliação feita sobre o objecto de auditoria tenha qualidade para se impôr ao sujeito auditado e que seja justa. A razoabilidade pede que a avaliação seja feita conjugando a situação efectiva e as particularidades do objecto auditado com o factor emotivo e senso. Para além das duas características básicas, cientificidade e razoabilidade, há que considerar ainda a fiabilidade, a objectividade, a compreensibilidade e a economia dos critérios de avaliação. Actualmente, as fontes dos critérios de avaliação incluem leis e regulamentos e mecanismos decisórios governamentais; critérios definidos por organizações

profissionais de prestígio ou critérios materiais geralmente aceites; valores médios consensualizados nos diversos sectores de actividade profissional, referências constituídas por experiência em projectos iguais ou similares, referências resultantes de tradições; os critérios definidos pelas próprias entidades sujeitas a auditoria incluem propostas e candidaturas, relatórios de avaliação de projecto, orçamentos, planos, objectivos fixados em estudos de viabilidade ou projectos preliminares; critérios fornecidos por especialistas e entidades medianeiras; critérios de ponderação similares aplicados em auditorias similares ou critérios aplicados em auditorias de anos anteriores. Na organização e priorização de projectos de auditoria de resultados, importa observar o seguinte: 1) do fácil para o difícil, i.e. preferir objectos para os quais os critérios de avaliação sejam claros; 2) opor os itens a analisar aos critérios de avaliação; 3) conjugar critérios quantitativos com critérios qualitativos; 4) harmonizar os critérios de avaliação com os instrumentos de avaliação.

### **3. Tendência de desenvolvimento**

É certo que a auditoria de resultados praticada pelas instituições de auditoria chinesas tem dado importantes passos em frente, mas ela continua na fase inicial de desenvolvimento. Por um lado, enfrenta ainda bastantes dificuldades e problemas, como a insuficiente base teórica, a preparação dos auditores ainda não está totalmente à altura das exigências dos trabalhos; a informação contabilística dos sujeitos a auditoria peca ainda na autenticidade e na legalidade, não satisfazendo assim a condição básica para a avaliação razoável em auditoria de resultados; necessidade de mais tempo para conseguir a normalização de técnicas, através da prática efectiva. Por outro lado, a promoção, com redobrados esforços, da auditoria de resultados constitui uma questão importante na inovação e no desenvolvimento da auditoria da China, bem como a resposta cabal à exigência do desenvolvimento científico natural, no sentido de um desenvolvimento saudável e acelerado da sociedade baseada na economia, impulsionar a reforma do sistema administrativo, criar um governo responsável, eficiente e que cumpra integralmente as obrigações de fiscalização. Porém, esta parece ser uma tarefa longa, eterna.

Assim, o Gabinete Nacional de Auditoria da China fez constar, claramente, no seu plano de actividades de auditoria para 2008 a 2012 as orientações e os objectivos para o desenvolvimento da auditoria de resultados: implementação total da auditoria de resultados, em contribuição para mudar os termos de desenvolvimento económico, através de uma forma económica, eficiente e eficaz para melhorar a afectação, utilização e aproveitamento dos capitais financeiros e dos recursos públicos, promover uma sociedade de economia de recursos e amiga do ambiente, impulsionar a criação de um regime de gestão dos resultados do governo, elevar o nível do governo na gestão de resultados e criar um regime efectivação de responsabilidades em todos os serviços públicos; até 2012, todos os projectos de auditoria deverão integrar a auditoria de resultados, devendo nesta data estar basicamente criado o sistema e as metodologias de auditoria de resultados, compatíveis com o desenvolvimento concreto do nosso país.

Para alcançar os objectivos de desenvolvimento traçados no plano quinquenal, o Gabinete Nacional de Auditoria da China propõe sejam realizados estudos e investigações continuados com vista a criar metodologias e práticas de auditoria compatíveis com o desenvolvimento da China, insistindo que a China deva trilhar o seu próprio caminho de auditoria de resultados, uma caminho com características chinesas:

— Firmeza nas linhas de actuação da actividade de auditoria “auditar de acordo com a lei, servir o contexto geral, não se desviar da linha central, focalizada no fundamental, procurar a verdade e ser objectiva”; estabelecer uma noção sólida de auditoria científica; tomar como ponto de partida e pedra angular da actividade de auditoria a promoção da legalidade, a defesa do bem-estar do povo, a promoção da reforma e do desenvolvimento; a missão prioritária da auditoria é proteger a segurança da economia do estado, proteger os interesses do estado, promover a legalidade democrática e promover a coordenação geral do desenvolvimento sustentável, cumprindo assim, plenamente, a função de “sistema imunitário” para a protecção do funcionamento são da sociedade baseada na economia.

— As auditorias devem ter em conta a execução das políticas, a aplicação dos capitais, o aproveitamento dos recursos, a eficiência administrativa e ponderar a

respectiva eficácia, eficiência e eficácia. Ao mesmo tempo, e a fim de recolher referências para melhorar a macro-gestão, é preciso examinar a implementação de algumas políticas macroeconómicas e seus resultados, examinar a afectação de recursos públicos e capitais financeiros e seus resultados, bem como, proceder à análise macro aos resultados de alguns projectos.

— É preciso gerir bem a relação entre o parcial e o global, resolver os problemas a nível da micro-gestão, mas fazer análises a nível global; gerir bem o binómio entre a divulgação e a resolução de questões, focalizando nas questões que causam grandes prejuízos e desperdícios, que afectam a segurança económica e a concretização dos objectivos nacionais e apresentar sugestões direccionadas e viáveis; gerir bem a relação entre o benefício económico, o benefício social e o benefício ecológico, colocando os benefícios sociais e ecológicos em lugar de destaque quando se dedica atenção à resolução do benefício económico; gerir bem a relação entre os resultados de aplicação de capitais e a eficiência administrativa do governo, avaliando os resultados de aplicação de capitais em conjunto com a eficiência administrativa.

— Deve-se dar importância à conjugação entre as auditorias de resultados e de efectivação de responsabilidades financeiras e criar um regime de efectivação de responsabilidades pelos resultados a par do regime de efectivação de responsabilidade financeira, incentivando os respectivos responsáveis a preocuparem-se com os resultados e com o cumprimento das suas funções.

— Deve-se atentar na acumulação de experiências e realizar análises e sínteses das mesmas e procurar estabelecer o sistema e métodos duma auditoria de resultados com características chinesas e aperfeiçoá-lo constantemente.

Temos de continuar a aprender e estudar as práticas e as experiências de outros países no que diz respeito ao desenvolvimento da auditoria de resultados. Estamos também disponíveis para o intercâmbio e contactos com as instituições de auditoria de todos países, partilhar experiências e desenvolver em conjunto a actividade de auditoria.