

Reflexões e tendências

Perspectivas sobre o uso da informação financeira pública pelos políticos: resultados recentes e desafios futuros

Perspectives on the use of public financial information by politicians: recent findings and future challenges

Sónia Paula da Silva Nogueira^{a, b} , Susana Margarida Jorge^c 

^a Centro de Investigação em Ciência Política – Portugal

^b Instituto Politécnico de Bragança – Portugal

^c Centre for Business and Economics Research, Universidade de Coimbra – Portugal

Copyright © 2024 FEA-RP/USP. Todos os direitos reservados.

1 INTRODUÇÃO

Os desenvolvimentos de quadros conceituais para a contabilidade do setor público incluíram como objetivo da informação financeira das entidades públicas o apoio às tomadas de decisão, tal como nas organizações empresariais, como complemento à finalidade, para alguns primordial, de *accountability* a que normalmente a informação do reporte financeiro e orçamentário está direcionada (IPSASB, 2014; Mann et al., 2019).

As tendências recentes de reformas na contabilidade do setor público, que adicionaram a contabilidade e o relato em regime da competência à contabilidade orçamentária baseada no regime de caixa, têm permitido ao sistema contábil produzir e reportar informação mais adequada para ser utilizada para fins de gestão (Ezzamel et al., 2005). A informação financeira e orçamentária ganhou, assim, um valor acrescentado, para além da importância que tem demonstrado ter para a monitorização da execução orçamentária.

Com efeito, vários estudos (e.g. Moynihan & Pandey, 2010; Poljašević et al., 2021) demonstram a abordagem de apoio à tomada de decisão associada à informação financeira e orçamentária reportada pela contabilidade do setor público, designadamente depois das reformas ocorridas nas últimas décadas.

Também, nas últimas décadas, a influência das normas internacionais tem sido significativa um pouco por todo o mundo, conduzindo a reformas para convergências com esse normativo (Christiaens et al., 2010; Gómez-Villegas et al., 2020; Polzer et al., 2022). As *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) permitem um relato financeiro mais diversificado e informativo, com mais informação para *accountability* e tomada de decisões (IPSASB, 2014). A questão que emerge nesse contexto é se a adoção pelos diversos países de sistemas de contabilidade do setor público baseados nas IPSAS trará informação que seja (mais) útil e usada pelos políticos.

Nesse contexto e após vários anos de reformas da contabilidade pública em diversos países do mundo, torna-se importante questionar se e como a informação financeira (incluindo a orçamentária) produzida pelo sistema contábil e de reporte é, de fato, utilizada e, conseqüentemente, útil para ambos os propósitos (tomada de decisão e *accountability*), especialmente por um determinado grupo de utilizadores – os políticos.

No seu papel de representantes dos cidadãos e dos contribuintes, e como decisores-chave no que diz respeito às políticas públicas, espera-se que os políticos sejam utilizadores da contabilidade e da informação financeira pública (Giacomini et al., 2016; Liguori & Stecollini, 2018). Essa expectativa é talvez ainda mais significativa no contexto do poder local, dada a proximidade entre políticos e cidadãos (Buylen & Christiaens, 2016; Giacomini, 2020). Mas será que os políticos são verdadeiros utilizadores da informação contábil? E, em caso afirmativo, em que medida isso é útil para as suas atividades políticas? A realidade em diferentes jurisdições mostra que os políticos não têm interesse em usar esse tipo de informação para suas atividades (van Helden, 2016; van Helden & Reichard, 2019).

Autora correspondente: Tel. +351 300 029 900

E-mail: sonia@ipb.pt; susjor@fe.uc.pt

Avenida 25 de Abril, Cruzeiro, Lote 2, Apartado 128. 5370-202. Mirandela, Portugal.

Editor responsável: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo.

O objetivo deste artigo é apresentar a problemática do uso da informação contábil-financeira pelos políticos, começando por enquadrar a literatura internacional (seção 2) e depois ilustrando com conclusões de estudos desenvolvidos no contexto da Administração Central em Portugal (seção 3). Na conclusão (seção 4) serão derivados desafios que se apresentam como possíveis pistas para investigação futura dentro dessa temática.

Essa reflexão mostra que ainda há muito a explorar sobre o uso da informação dos sistemas contábeis pelos políticos. Ainda que já se consiga identificar algum uso cerimonial e em circunstâncias particulares, falta investigar o nível de uso, o que pode afetar esse uso, também com estudos quantitativos e com dimensão mais econométrica, e como os políticos podem servir-se da informação contábil-financeira para incrementar o diálogo com os cidadãos (sobretudo a nível local), promover a *accountability* e a democracia, e usar o relato financeiro para demonstrar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e o alcance do valor público.

2 REVISÃO DE LITERATURA SOBRE O USO DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA NAS ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO

Os usuários e os propósitos com que usam a informação contábil são um tema recorrente e seminal dentro dos enquadramentos conceituais tanto da contabilidade empresarial quanto da contabilidade pública. Relativamente a essa última, a estrutura conceitual do *International Public Sector Accounting Standards Board* – IPSASB (IPSASB, 2014), adaptada para diversas jurisdições, identifica como principais utilizadores das demonstrações financeiras do setor público, os cidadãos e seus representantes, designadamente os políticos. Essa estrutura enfatiza a necessidade de fornecer informações úteis para os utilizadores, para efeitos de *accountability* e de tomada de decisões. Nesse contexto, o debate tem crescido nos últimos anos, nomeadamente a respeito dos políticos enquanto possíveis utilizadores da informação contábil, no seu papel de representantes dos cidadãos (van Helden, 2016; Bergmann, 2022; Budding & van Helden, 2022; Cohen, 2022; Nogueira et al., 2023). O assunto central é se os políticos são realmente utilizadores da informação financeira derivada dos sistemas contábeis da contabilidade pública. As questões associadas são se os políticos realmente utilizam essa informação nas suas atividades do dia-a-dia, e em caso afirmativo, que tipos de informação eles particularmente usam e para que propósitos; e também se recorrem a algum tipo de apoio técnico para usarem essa informação (Buylen & Christiaens, 2015; Guarini, 2016; Liguori & Steccolini, 2018; Saliterer et al., 2019; Jorge et al., 2016b, 2019; van Helden & Reichard, 2019; Raudla, 2021; Jethon & Reichard, 2022).

Considerando a (pouca) evidência de que os políticos não utilizam informação contábil ou a utilizam pouco (Liguori et al., 2012; Caruana & Farrugia, 2018; Jorge et al., 2019; Giacomini, 2020), o debate acadêmico também tem discutido o porquê dessa falta de interesse. Nessa discussão, identificam-se duas correntes. Uma associa o pouco interesse à complexidade da informação face à falta de conhecimentos técnicos sobre a informação financeira por parte dos políticos, o que os pode levar a subestimarem o interesse e valor da informação contábil e, por isso, preferem não a usar ou fazê-lo apenas de forma seletiva conforme suas necessidades (Ezzamel et al., 2005; Liguori et al., 2012; Jorge et al., 2016a, 2019; Cohen, 2022). Nesse sentido, aparentemente ainda não se conhecem bem as necessidades de informação financeira dos decisores políticos, pelo que a literatura sugere que essas sejam mais exploradas (o que necessitam, preferem, evitam...) (van Helden, 2016; van Helden & Reichard, 2019), designadamente voltando às abordagens clássicas dos utilizadores de informação financeira e suas necessidades. A outra corrente de estudos associa o pouco interesse à quantidade e forma de apresentação da informação (Jorge et al., 2016b, 2019; Haustein et al., 2021). Há uma grande quantidade e diversidade de informação financeira produzida, devido a diferentes requisitos de *accountability* para diversos *stakeholders*; essa sobrecarga de informação (Eppler & Mengis, 2004) pode dificultar a escolha daquela que seja mais adequada para a tomada de decisão, o que leva a que, frequentemente, os políticos apenas façam um uso simbólico ou cerimonial de alguma informação financeira, sem impacto real nas suas decisões (Liguori et al., 2012; Saliterer & Korac, 2014; Jorge et al., 2016a, 2016b, 2019). Essa evidência aponta para a necessidade de preparar relatos financeiros mais simples e transparentes, para poderem ser mais úteis e usados pelos políticos (Jorge et al., 2016a, 2016b, 2019; van Helden, 2016; Caruana & Farrugia, 2019). Nesse contexto, emergem como importantes os intermediários ou assessores, que recolhem e preparam informação financeira para ser usada pelos políticos, a partir da que é elaborada pelos preparadores originais (Jorge et al., 2016b, 2019).

O papel dos “*information brokers*” é uma terceira corrente na literatura. Os intermediários da informação possuem uma relação assimétrica com os utilizadores, têm acesso a mais informação e, em princípio, mais conhecimento técnico. Por isso, enquanto medeiam entre as fontes originais de informação e os seus utilizadores finais, o seu comportamento pode não ser muito neutro, afetando a interpretação, uso e utilidade da informação (Birnberg et al., 1983; Fung, 2013; Heald, 2003). Se os utilizadores não indicam aos intermediários o que

pretendem da informação financeira, esses podem geri-la à sua discricção, seguindo as suas próprias agendas (Birnberg et al., 1983; Jorge et al., 2016b), conduzindo a comportamentos potencialmente distorcidos. Portanto, torna-se também importante perceber qual é então o papel desses intermediários (por exemplo, unidades técnicas de apoio aos políticos) e de que forma afetam a utilização e a utilidade que os políticos fazem da informação contábil (orçamentária e financeira). E, ainda, quais são as circunstâncias que levam um intermediário a ter um papel mais neutro ou mais orientador da agenda do político. O comportamento dos intermediários pode ser classificado numa escala de cinco níveis de neutralidade, que vai desde a simples agregação até a moldagem da informação de acordo com suas próprias agendas, passando por análise, focagem e filtragem (Birnberg et al., 1983). Nesse sentido, os intermediários são suscetíveis de afetar a percepção que os políticos têm da informação orçamentária e financeira, pelo que podem vir a afetar a utilidade que eles consideram que essa informação tem para as suas atividades e o seu uso em geral.

O uso de informação pelos políticos tem sido analisado principalmente com foco em informação sobre desempenho, não financeira (ter Bogt, 2004; Askim, 2007; Carvalho et al., 2012; Saliterer & Korac, 2014; Saliterer et al., 2019; Jethon & Reichard, 2022), relegando para um segundo plano o uso da informação financeira, e o respetivo contexto nos debates e decisões.

Windels e Christiaens (2006) explicam que, devido à significância política dos orçamentos, aos impostos constituírem a principal receita pública e outro tipo de particularidades do setor público, a informação financeira muitas vezes não é usada para fins de tomada de decisão, mas apenas para debates políticos, conseqüentemente mais relacionada com a finalidade de *accountability*. O estudo de Buylen e Christiaens (2016), a nível local, mostra particularmente que a informação financeira não é frequentemente utilizada pelos políticos locais nos seus debates sobre aprovação do orçamento, também devido à sua complexidade. Para a avaliação dos governos, a informação orçamentária é considerada mais adequada, porque é mais facilmente compreendida pelos políticos em geral (Jethon & Reichard, 2022).

Guarini (2016) e Giacomini et al. (2016) sublinham que a forma e a extensão do uso da informação financeira dependem do processo de decisão política. Buylen e Christiaens (2016) apontam que os políticos usam a informação financeira de modo informal, recorrendo a fontes alternativas e diferentes (às vezes até não oficiais), em vez de relatórios financeiros decorrentes do sistema contábil, o que também é reiterado por Jorge et al. (2019).

Os estudos mais recentes sobre o uso e a utilidade da informação contábil centraram-se nos deputados no nível do Governo Central (Caruana & Farrugia, 2018; Jorge et al., 2019; Sedmihradská & Kučera, 2020; Jorge et al., 2023) e evidenciam que os relatórios financeiros são utilizados apenas para fins específicos e, na maioria das vezes, não para a tomada de decisões. As conclusões desses autores também destacam que os políticos ocasionalmente recorrem à informação financeira, de acordo com a conveniência de sua própria agenda política e, portanto, a sua formação em questões financeiras não é a solução para aumentar o uso de relatórios financeiros (Cohen, 2022), mas o recurso a intermediários treinados pode afetar o uso. Os autores sublinham ainda que a informação baseada em caixa face à informação baseada no regime de competência também não é um problema; as reivindicações dos políticos para terem informação financeira em formato mais integrado são provavelmente o que realmente aumentaria o seu uso (Jorge et al., 2016a, 2019; Caruana & Farrugia, 2018).

Ainda assim, o uso de informação financeira pelos parlamentares, especialmente para debates políticos sobre orçamentos e avaliação de governos, é considerado relevante por diversos pesquisadores (Askim & Baldersheim, 2012; Guarini, 2016; Liguori & Steccolini, 2018; Jorge et al., 2019) que destacam que a seleção e o uso da informação estão relacionados com os diferentes contextos, crenças e preferências pessoais. Conseqüentemente, a análise do tipo de informação utilizada, bem como a frequência e os contextos da sua utilização pelos políticos no parlamento, e nos governos centrais e locais, onde essa investigação é mais escassa, é um complemento importante a estudos anteriores sobre essa matéria.

Como demonstrado, nos últimos anos, o estudo do uso de informação financeira em contextos políticos e por políticos em geral, tem vindo a despertar o interesse entre os académicos e pesquisadores (van Helden, 2016). Vários estudos abordaram o governo local (por exemplo, Liguori et al., 2012; Buylen & Christiaens, 2016; Giacomini, 2020; 2021), outros optam incidem no governo central, particularmente nos parlamentos (por exemplo, Ezzamel et al., 2005; Caruana & Farrugia, 2018; Jorge et al., 2019, 2023; Saliterer et al., 2019; Faber & Budding, 2022). O foco da investigação tem sido divergente, mas podem ser identificadas em modo resumido três vertentes principais:

- o estudo sobre as características da informação financeira que a tornam adequada para ser utilizada (tipos e extensão de documentos contábeis) (por exemplo, Buylen & Christiaens, 2016; Caruana & Farrugia, 2018; Jorge et al., 2019; Sedmihradská & Kučera, 2020; Christensen, 2022);

- a análise das percepções dos políticos sobre a relevância e as preferências da informação financeira do setor público (comportamentos dos políticos, em relação às suas preferências e crenças) (por exemplo, Liguori et al., 2012; Jorge et al., 2016b, 2019; Sinervo & Haapala, 2019; Haustein et al., 2021; Cohen, 2022; Pajković et al., 2023; Jorge et al., 2023); e ainda,
- as finalidades da utilização de informação financeira por políticos (que informação é utilizada e como é utilizada) (por exemplo, Buylens & Christiaens, 2016; Guarini, 2016; Giacomini et al., 2016; van Helden & Reichard, 2019; Saliterer et al., 2019; Jorge et al., 2019; Bergmann, 2022; Budding & van Helden, 2022; Kroll, 2022; van Helden et al., 2023; Jorge et al., 2023).

3 EVIDÊNCIAS DO CASO PORTUGUÊS

Relacionados com o uso e a utilidade da informação financeira pelos políticos, temos desenvolvido, desde 2015, alguns estudos no âmbito de um projeto ao nível da Administração Central em Portugal, mas com enquadramento internacional. O propósito geral tem sido analisar que tipo de informação é utilizada, bem como os seus usos e utilidade pelos políticos, quer deputados no Parlamento, quer membros do Governo Central, incluindo a análise do papel intermediário das unidades técnicas consultivas e de apoio; numa fase posterior incluímos também os assessores dos grupos parlamentares.

Em particular, procurou-se com esses estudos: esclarecer sobre a utilização da informação orçamentária e financeira pelos políticos; destacar o papel dos peritos técnicos – intermediários/*brokers* e assessores, que podem afetar a utilização da informação financeira no contexto político; e questionar sobre o fato de os políticos serem considerados os principais utilizadores do relato financeiro de finalidade gerais das entidades do setor público, por exemplo, na estrutura conceitual do IPSASB.

Nos primeiros estudos (Jorge et al., 2016a, 2016b) analisamos particularmente o tipo de informação, bem como o uso e utilidade que lhe é atribuída pelos políticos, quer membros do Parlamento, quer do Governo Central em Portugal, respondendo à seguinte questão: Que tipo de informação contábil (orçamentária e financeira) os políticos (quer no Parlamento quer no Governo) usam, qual a sua utilidade e para que propósitos? Que tipo de informação orçamentária e financeira é utilizada e elaborada pelos intermediários e unidades de aconselhamento técnico, quer voluntariamente, quer por exigência dos próprios políticos?

Esses estudos empíricos foram baseados em entrevistas semiestruturadas aos políticos (presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública – COFAP – e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento) e entidades que preparam informação para os políticos (Unidade Técnica de Apoio Orçamentária – UTAO (para o Parlamento), e Direção-Geral do Orçamento – DGO (para o Governo)). Também entrevistamos o Conselho das Finanças Públicas (CFP), enquanto órgão consultivo externo independente, que avalia e controla a sustentabilidade e a transparência das finanças públicas no seu sentido mais lato. O método de análise dos dados foi a análise de conteúdo.

O protocolo das entrevistas previa questões sobre os tipos de informação que usam, a que recorrem e que preparam (e.g. fontes de informação a que políticos e entidades técnicas recorrem; se a informação para decisão usada pelos políticos está incluída nos relatos financeiros e orçamentais das entidades públicas). Também foram incluídas perguntas que visavam recolher dados sobre os usos e utilidade da informação (regime de caixa/competência, financeira/orçamentária, que itens de informação eram particularmente úteis, porque e para que propósitos).

Os resultados mostraram que o trabalho das unidades técnicas e de apoio tem grande contribuição para o uso da informação orçamentária e financeira pelos políticos, mas há desafios. Parece claro que essas unidades precisam de pessoas com competências em contabilidade para recolher, entender e analisar a informação financeira em base de competência, e prepará-la para os políticos (Jorge et al., 2016b). É ainda necessário que as potencialidades da informação financeira, para apoiar uma boa gestão financeira pública, sejam devidamente explicadas aos políticos, para que esses se tornem verdadeiros utilizadores da informação contábil (relato financeiro). Deve-se colocar no centro do debate político a relevância da informação em base de competência tanto para a gestão e tomada de decisões a nível micro, como para o controle da despesa e dívida das entidades a nível central, como já acontece a nível local (Jorge et al., 2016a, 2016b). Os políticos a nível central tendem a preferir a informação preparada com base no regime de caixa porque é mais simples e a informação orçamentária é essencialmente baseada nesse regime; utilizam informação baseada no regime de competência, que consideram ser as contas nacionais, porque precisam de avaliar e decidir sobre os indicadores das finanças públicas, especialmente relevantes para a avaliação do governo pelos parlamentares, e para monitorar a situação macroeconómica no contexto da União Europeia (Jorge et al., 2016a). Os resultados desses nossos estudos assinalam que é necessário e crucial envolver contadores na preparação da informação e relato de todas as

entidades públicas, e nas unidades que preparam a informação financeira para os políticos (onde os técnicos com formação em economia parecem prevalecer). Esses profissionais podem mostrar aos políticos como essa informação pode ser usada para a gestão e monitoramento do alcance dos objetivos orçamentários e financeiros de cada entidade pública, e dos governos em geral (Jorge et al., 2016b).

Os nossos estudos evidenciam também que os políticos preferem informação mais concisa, e simplifica, ainda que abrangente, requisitos que devem ser particularmente tidos em conta pelos intermediários, *brokers* ou assessores, que trabalham para políticos, preparando a informação de que esses necessitam, mas para que não têm tempo ou conhecimento para recolher, analisar ou mesmo ler. Além disso, podem nem sequer saber da existência de certo tipo de informação financeira disponível, necessitando de alguém que, especialista nessa informação, os informem e expliquem o respetivo conteúdo e utilidade (Jorge et al., 2016b). Assim, é inegável a importância dos intermediários técnicos na preparação da informação orçamentária e financeira para os políticos, tanto no Parlamento como no Governo Central em Portugal. Essas entidades apoiam a utilização e utilidade que os políticos fazem dessa informação. O seu conhecimento e competência são reconhecidos pelos próprios, nomeadamente na prestação da informação de que eles necessitam (e, por vezes, exigem) de forma simples, credível e compreensível.

O papel dos intermediários/*brokers* é, portanto, essencial para preparar a informação para os políticos fundamentarem as suas decisões e juízos de valor, bem como para melhorar a qualidade do debate público no Parlamento e nos *media*. Mas, a análise empírica no contexto português tem evidenciado que, na preparação dos seus relatórios, os *brokers* podem ter um papel relativamente neutro ou relativamente enviesado, afetando assim mais ou menos as percepções dos políticos e o uso que fazem da informação financeira. O nosso estudo mostrou que os intermediários técnicos, em geral, seguem o seu próprio plano de atividades estabelecido pelos políticos para quem trabalham; no entanto, têm algum poder discricionário na preparação dos seus relatórios, de acordo com a sua experiência profissional e discernimento, escolhendo o formato e os conteúdos que consideram mais adequados para satisfazer as necessidades dos políticos (Jorge et al., 2016b). Nesse processo, alguns intermediários vão para além da mera agregação de dados (neutralidade), analisando, concentrando e filtrando a informação, acabando por introduzir um efeito de enviesamento, embora não intencional. Ainda assim, não foram encontradas evidências de comportamento de *agenda-setting* por parte dos intermediários que analisámos; nenhuma das unidades técnicas analisadas mostrou qualquer evidência de “moldar” a informação que preparam de acordo com a sua própria agenda ou interesses, com a intenção de afetar a agenda dos políticos. Ademais, todas sublinharam que têm um plano de atividades a cumprir, estabelecido no seu próprio estatuto, que cumprem rigorosamente, de forma a legitimar as suas funções (Jorge et al., 2016b).

Quanto ao tipo de informação que os intermediários preparam para os políticos, continuam a preferir recolher e reportar informação em base de caixa, que conhecem melhor. Além disso, sublinharam que a informação em regime de competência preparada individualmente pelas entidades ainda não seria fiável, pelo que não era suscetível de ser agregada e utilizada no debate político e/ou na tomada de decisões políticas. O fato de não terem formação em contabilidade molda a preferência dos intermediários da informação, que confundem a informação contábil em regime de competência com a das estatísticas e contas nacionais (Jorge et al., 2016b). Essas conclusões justificam a razão pela qual a informação orçamentária em base de caixa continua a ser a preferida pelos políticos a nível central em Portugal para basearem as suas atividades – não lhes é oferecido outro tipo de informação.

Para aprofundar o objetivo de analisar se os políticos entendem e consideram a informação orçamentária e financeira importante e útil, que tipo de informação usam (orçamentária e financeira, baseada em regime de caixa ou de competência), se usam, e para quais finalidades, ampliamos os nossos estudos anteriores aos assessores técnicos dos grupos parlamentares (Jorge et al., 2019). Particularmente, pretendemos entender se os políticos recorrem a assessores técnicos, especialistas em questões contábeis, para preparar as informações de que precisam. Seguindo uma metodologia qualitativa e interpretativa, o estudo baseou-se em entrevistas com membros do Parlamento em Portugal (e seus assessores técnicos) de todos os partidos políticos, em particular os membros da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) do Parlamento português. Procurou-se responder às seguintes questões de pesquisa: A informação orçamentária e financeira é compreendida e útil para os deputados no Parlamento? Que tipo e fontes de informação contábil (orçamentária e financeira) utilizam efetivamente os deputados nas suas atividades e para que fins, nomeadamente nos debates parlamentares? Para obterem informação contábil de apoio à sua atividade, os políticos recorrem a algum tipo de intermediários ou consultores técnicos (que podem ser considerados também “*brokers*”)? O recurso a intermediários ou assessores técnicos tem impacto na utilização que os políticos do Parlamento fazem da informação contábil?

Os resultados evidenciam que os políticos (principalmente aqueles que lidam com questões orçamentais e financeiras) geralmente entendem a diferença geral entre a informação contábil baseada em regime de caixa e em regime de competência, associando a informação baseada em regime de caixa ao relato orçamentário e a informação baseada em regime de competência às contas nacionais. Reconhecem que a informação financeira

agregada baseada em competência é necessária (por exemplo, nas contas nacionais), sendo as estatísticas das finanças públicas (baseadas em competência) especialmente relevantes para avaliar compromissos internacionais no contexto da União Europeia. Os políticos não utilizam a informação, não necessariamente por falta de compreensão, mas devido à forma como o relato orçamentário e financeiro lhes é apresentado (Jorge et al., 2019). O nosso estudo concluiu ainda que os políticos utilizam informações orçamentais ou financeiras, bem como outras informações disponíveis, conforme sua vontade, ocasionalmente em situações e debates específicos. A informação financeira baseada em competência diretamente das entidades do setor público, não agregada, raramente é usada, exceto quando surgem questões muito singulares. Os deputados preferem recorrer a informações já preparadas por órgãos oficiais, como o Instituto Nacional de Estatística (INE) e a DGO (Jorge et al., 2019).

No entanto, nem todos os políticos estão interessados ou cientes desses tipos de informação. Os políticos reconhecem a sua falta de conhecimentos específicos e tempo, tornando os intermediários institucionais fundamentais. Apesar de, em geral, estarem satisfeitos com as informações fornecidas pelos intermediários institucionais, alguns políticos, às vezes, recorrem a outras informações por conta própria; outros consideram importante utilizar assessores técnicos que trabalham individualmente. Esses assessores técnicos muitas vezes utilizam informações previamente preparadas por outros intermediários institucionais, atuando como “*brokers*” de segunda. A importância atribuída aos intermediários oficiais ou assessores técnicos e a competência que entendem que esses deve ter, é afetada pela formação acadêmica dos políticos e pela experiência anterior deles, por exemplo, como membros do governo. O tipo de conhecimento exigido dos intermediários e assessores técnicos varia de acordo com as informações que os deputados precisam ter (Jorge et al., 2019). Uma importante conclusão do nosso estudo é que, com a formação e conhecimentos adequados, os assessores poderiam entender melhor as questões contábeis-financeiras e procurar várias fontes de informação, preparando e simplificando-as para uma melhor e mais profunda compreensão e explicações, de acordo com as necessidades específicas dos políticos. Embora a Economia e Finanças Públicas sejam áreas importantes nos assessores técnicos, há um reconhecimento geral pelos políticos de que um conhecimento mais profundo de questões contábeis também seria crucial.

Mais recentemente, considerando que o sistema português de contabilidade pública foi reformado por aproximação às IPSAS, com novo enquadramento normativo em vigor desde 2017, procuramos investigar o uso de informações financeiras pelos políticos no Parlamento português, num contexto em mudança (Jorge et al., 2023). Essa mudança considerou também alterações na composição do parlamento, por eleições legislativas, e recuperação de crise econômico-financeira. O estudo aplicou uma análise quantitativa e qualitativa de conteúdo e de sentimentos, aos discursos dos políticos nos debates parlamentares. Os resultados evidenciaram que continua uma clara preferência por informação orçamentária em base de caixa. Uma mudança na maioria política no Parlamento e uma melhoria na situação econômica e financeira do país afetam a intensidade e as intenções de uso das informações financeiras pelos políticos – o uso com sentimentos positivos das informações relacionadas ao governo, para legitimar as suas políticas; e com sentimentos negativos quando passam para a oposição, utilizando a informação financeira como munição (ataque) ou para desviar a atenção das medidas implementadas quando estavam no poder (Jorge et al., 2023).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou uma reflexão sobre o uso da informação contábil-financeira pelos políticos. A problemática foi enquadrada na literatura internacional e foi ainda apresentada alguma evidência empírica de estudos desenvolvidos na Administração Central em Portugal.

Do que se apresentou e discutiu, é claro que o interesse acadêmico pela pesquisa nessa temática é relativamente recente, sendo que particularmente o uso da informação financeira (face ao desempenho não financeira) pelos políticos tem tido mais atenção nas últimas duas décadas, aparentemente ligado a reformas que os diversos países têm introduzido no sentido de incluir na contabilidade do setor público, a contabilidade financeira em regime de competência e a adoção das normas IPSAS.

O que a literatura em geral mostra, assim como os estudos em Portugal, é que os políticos continuam a preferir dar atenção à informação orçamentária em base de caixa, por ser mais simples de entender e aparentemente mais apropriada à sua atividade e debates políticos, que parecem exigir informação mais integrada e ligada às finanças públicas. Apesar de já alguns estudos qualitativos, baseados em casos, sobre o uso informação contábil, mostrarem que essa é usada em situações muito específicas e de forma cerimonial, há ainda muito por explorar sobre que tipo de informação financeira os políticos consideram útil, entendem e preferem, bem como sobre circunstâncias em que os políticos usam essa informação (em que ocasiões e como). Como realçado por van Helden (2016) e van Helden e Reichard (2019), são precisos mais estudos observacionais, baseados na análise de conteúdo dos debates políticos, para desenvolver um estudo aprofundado do uso real da informação pelos políticos.

A análise dos discursos políticos tem sido típica na área da ciência política, mas não é tão comum nos estudos de gestão das finanças públicas.

Em qualquer dos casos, parece ser reconhecido que, embora a formação dos políticos os possa tornar mais sensibilizados para a utilidade desse tipo de informação, não é um requisito que os políticos entendam de contabilidade para usar essa informação. Procurarem intermediários e assessores que entendam e lhes expliquem o potencial que a informação que é produzida pelos sistemas contábeis tem para a sua atividade, de apoio a decisões e *accountability*, parece ser reconhecido como crucial por todos – os políticos devem dar mais importância aos contadores como assessores da sua atividade.

Ademais, apesar dessa atenção recente que o tema do uso da informação financeira pelos políticos (quer a nível central quer local) tem despertado, o fato é que a investigação empírica ainda não conseguiu produzir ferramentas adequadas para medir o grau de utilização da informação financeira pelos políticos, independentemente do seu cargo ou nível de governo. Medir esse uso não é uma tarefa simples, dado que, como a literatura aponta, vários tipos de informação contabilístico-financeira são utilizados de forma diferente, e a intensidade do seu uso depende do contexto em que os políticos a utilizam (e.g. Buylen & Christiaens, 2016; Jorge et al., 2019; Saliterer et al., 2019). Ainda assim, essa avaliação quantitativa parece ser um requisito básico para a análise do tipo e intensidade da informação utilizada, bem como para analisar fatores que eventualmente determinam esse uso, aplicando métodos quantitativos. Globalmente, tal análise contribuirá para uma melhor compreensão das circunstâncias em que a informação contábil-financeira é utilizada, e dos propósitos da sua utilização (tomada de decisão, prestação de contas, propósitos políticos – munição, legitimação...).

Finalmente, é importante associar o estudo do uso da informação contábil-financeira pelos políticos, independentemente dos níveis de governo, à forma como aquela os pode ajudar a promover melhores decisões sobre políticas e serviços públicos (*smart governance*), e mais diálogo com os cidadãos, incrementando a *accountability*, melhorando a democracia e contribuindo para mais valor público, por exemplo, através do alcance dos ODSs. A forma como a informação contábil-financeira pode ser afetada por ferramentas digitais e de inteligência artificial, deve também ser tida em consideração.

REFERÊNCIAS

Askim, J. (2007). How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience'. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453-472. DOI: 10.1177/0020852313518170

Askim, J., & Baldersheim, H. (2012). Policy Learning in Local Government: The Role of Reflexive Leadership. *Croatian and Comparative Public Administration: A Journal for Theory and Practice of Public Administration*, 12(2), 319-338. <https://hrcak.srce.hr/index.php/131947>

Bergmann, A. (2022). Editorial: Use of Accounting Information by Politicians. *Public Money & Management*, 42(8), 573. DOI: 10.1080/09540962.2022.2126625

Birnberg, J., Turopolec, L., & Young, S. (1983). The Organizational Context of Accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2), 111-129. DOI: 10.1016/0361-3682(83)90018-1

Budding, T., & van Helden, J. (2022). Theme: Politicians' Use of Accounting Information. Editorial: Unraveling Politicians' Use and Non-Use of Accounting Information. *Public Money & Management*, 42(3), 137-139. DOI: 10.1080/09540962.2022.2028467

Buylen, B., & Christiaens, J. (2016). Talking Numbers? Analyzing the Presence of Financial Information in Councillors' Speech During the Budget Debate in Flemish Municipal Councils. *International Public Management Journal*, 19(4), 453-475. DOI: 10.1080/10967494.2015.1064502

Caruana, J., & Farrugia, B. (2018). The Use and Non-Use of the Government Financial Report by Maltese Members of Parliament. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(4), 1124-1144. DOI: 10.1108/AAAJ-12-2015-2350

Carvalho, J., Gomes, P., & Fernandes, M. (2012). The Main Determinants in the Use of the Cost Accounting System in Portuguese Local Governments. *Financial Accountability and Management*, 28 (4), 60-88. DOI: 10.1111/j.1468-0408.2012.00547.x

Christiaens, J., Reyniers, B., & Rollé, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *Internacional Review of Administrative Sciences*, 76(3): 537-554. DOI: 10.1177/0020852310372449

Cohen, S. (2022). Debate: Accounting Training for Politicians – An Alternative Approach. *Public Money & Management*, 42(8), 576-577. DOI: 10.1080/09540962.2022.2107826

Christensen, M. (2022). Debate: Accounting information performativity and politicians' use (or not). *Public Money & Management*, 42(8), 574-575.

Eppler, M. J., & Mengis, J. (2004). The Concept of Information Overload: a Review of Literature From Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines. The Information Society. *An International Journal*, 20(5), 325-244. DOI: 10.1080/01972240490507974

Ezzamel, M., Hyndman, N., Johnsen, A., Lapsely, I., & Pallot, J. (2005). Conflict and Rationality: Accounting in Northern Ireland's Devolved Assembly. *Financial Accountability and Management*, 21(1), 33-55. DOI: 10.1111/j.0267-4424.2005.00208.x

Faber, A., & Budding, G. (2022). Roles and User Characteristics as Driving Forces of Information Use in the Dutch Parliament". *Public Money & Management*, 42(3), 160-168. DOI: 10.1080/09540962.2021.1967634

Fung, A. (2013). Infotopia: unleashing the democratic power of transparency. *Politics and Society*, 41, 2, pp. 183–212. <https://doi.org/10.1177/0032329213483107>

Giacomini, D. (2020). Use of Accounting Information by Mayors in Local Governments. *International Journal of Public Administration*, 43(4), 341-349. DOI: 10.1080/01900692.2019.1636392

Giacomini, D., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Contextualizing politicians' uses of accounting information: accounting as reassuring and ammunition machine. *Public Money & Management*, 36(7), 483-490. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1237128>

Gómez-Villegas, M., Brusca, I., & Bergmann, A. (2020). IPSAS in Latin America: innovation, isomorphism or rhetoric? *Public Money & Management*, 40(7), 489–498. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1769374>

Guarini, E. (2016). The Day After Newly-Elected Politicians and the Use of Accounting Information. *Public Money and Management*, 36(7), 499-506. DOI: 10.1080/09540962.2016.1237135

Haustein, E., Lorson, P. O., & Sinervo, L. (2021). Perceived Usability of Local Government Financial Statements by Local Councilors: Comparative Study of Finland and Germany. *International Journal of Public Sector Management*, 34(4), 441-458. DOI: 10.1108/IJPSM-09-2020-0227

Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81(4), 723-759. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>

IPSASB. (2014). *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*. IFAC.

Jethon, A., & Reichard, C. (2022). Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: The perspective of local politicians. *Public Money & Management*, 42(3), 152-159.

Jorge, S., Jesus, M., & Nogueira, S. (2016a). *Do Politicians at Central Level Use Accounting Information?* Some Evidence from the Portuguese Case. *AECA*, 115, 35-39.

Jorge, S., Jesus, M., & Nogueira, S. (2016b). Information Brokers and the Use of Budgetary and Financial Information by Politicians: the Case of Portugal. *Public Money and Management*, 36(7), 515-520. doi.org/10.1080/09540962.2016.1237152

Jorge, S., Jesus, M., & Nogueira, S. (2019). The Use of Budgetary and Financial Information by Politicians in Parliament: A Case Study. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 31(4), 539–557. DOI: 10.1108/JPBAFM-11-2018-0135

Jorge, S., Nogueira, S., & Jesus, M. (2023). Financial Information Use in Parliamentary Debates in a Changing Context. *Public Organization Review*, 1-28. DOI: 10.1007/s11115-023-00709-1

Kroll, A. (2022). Debate: Expanding Research on Politicians Data Use. *Public Money & Management*, 42(8), 578-579. DOI: 10.1080/09540962.2022.2103316

Liguori, M., & Steccolini, I. (2018). The Power of Language in Legitimizing Public-Sector Reforms: When Politicians “Talk” Accounting. *British Accounting Review*, 50(2), 161–173. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2017.09.006>

Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Some Like it Non-Financial...: Politicians' and Managers' Views on the Importance of Performance Information. *Public Management Review*, 14(7), 903–922. DOI: 10.1080/14719037.2011.650054

Mann B., Lorson, P., Oulasvirta, L., & Hausteine, E. (2019). The quest for a primary EPSAS purpose – Insights from literature and conceptual frameworks. *Accounting in Europe*, 16(2), 195-218. <https://doi.org/10.1080/17449480.2019.1632467>

Moynihan, D. & Pandey, S. (2010). The Big questions for Performance Management: Why do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(24), 849-866. DOI: 10.1093/jopart/muq004

Nogueira, S., Jorge, S., & Batista, W. (2023). *Research Map About the Use of Public Sector Financial and Non-Financial Information by Politicians*. Paper to be presented at the 19th CIGAR Biennial Conference Tokyo (Japan), June 29th-30th.

Poljašević, J., Vašiček, V., & Dragija Kostić, M. (2021). Public managers' perception of the usefulness of accounting information in decision-making processes. *Public Money & Management*, 41(6), 456-465. DOI: 10.1080/09540962.2021.1906534

Polzer, T., Grossi, G., & Reichard, C. (2022). Implementation of the International Public Sector Accounting Standards in Europe: Variations on a Global Theme. *Accounting Forum*, 46(1), 57-82. <https://doi.org/10.1080/01559982.2021.1920277>

Raudla, R. (2021). Politicians' Use of Performance Information in the Budget Process. *Public Money & Management*, 42(3), 144-151. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1989779>

Saliterer, I., & Korac, S. (2014). The Discretionary Use of Performance Information by Different Local Government Actors – Analysing and Comparing the Predictive Power of Three Factor Sets. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 637-658. DOI: 10.1177/0020852313518170

Saliterer, I., Korac, S., Moser, B., & Rondo-Brovetto, P. (2019). How Politicians Use Performance Information in a Budgetary Context: New Insights From the Central Government Level. *Public Administration*, 97(4): 829-844. <https://doi.org/10.1111/padm.12604>

Sedmíhradská, L. & Kučera, J. (2020). Actors and the Information Flows in the Czech Parliamentary Budget Debate. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(3), 321-338. DOI: 10.1108/JPBAFM-10-2018-0122

Sinervo, L., & Haapala, P. (2019). Presence of Financial Information in Local Politicians' Speech. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4), 558-577. DOI: 10.1108/JPBAFM-11-2018-0133

ter Bogt, H. (2014). Politicians in Search of Performance Information? Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information. *Financial Accountability & Management*, 20(3), 221-252. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2004.00387.x>

van Helden, J. (2016). Literature Review and Challenging Research Agenda on Politicians' Use of Accounting Information. *Public Money and Management*, 36(7), 531-538. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1237162>

van Helden, J., & Reichard, C. (2019). Making Sense of the Users of Public Sector Accounting Information and their Needs. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4), 478-495, DOI: 10.1108/JPBAFM-10-2018-0124

van Helden, J., Caperchione, E. & Pattaro, A. F. (2023). Use and Non-use of Accounting Information: The Case of Controversial Projects in Public and Non-Profit Settings. *Critical Perspectives on Accounting*, 90, 1-24. DOI: 10.1016/j.cpa.2021.102378

Windels, P., & Christiaens, J. (2006). Management Reform in Flemish Public Centres for Social Welfare: Examining Organisational Change. *Local Government Studies*, 32(4), 89-111. DOI: 10.1080/03003930600792864

Agradecimento: Este trabalho foi financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), I.P., projetos UIDB/CPO/00758/2020 e UIDB/05037/2020 com DOI 10.54499/UIDB/05037/2020.

Como citar este artigo

Nogueira, S. P. S., & Jorge, S. M. (2024). Perspectivas sobre o uso da informação financeira pública pelos políticos: resultados recentes e desafios futuros. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 18:e227514. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2024.227514>