A REFORMA DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEO

IGF, 1 de junho de 2017

Intervenção do Inspetor-Geral de Finanças, Dr. Vítor Braz

* * *

Felicito os colegas pela organização deste evento dirigido à apresentação na IGF deste importante processo de reforma das finanças públicas.

Agradeço, em particular, aos colegas que estão a trabalhar no presente projeto, aos oradores e, em especial, aos convidados pela disponibilidade e cooperação que sempre manifestam para com a IGF.

Num tempo em que está na ordem do dia a referência à necessidade de reformas estruturais na administração pública, a nova Lei de Enquadramento Orçamental e o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, designado por SNC-AP, constituem, indiscutivelmente, uma reforma estruturante das Finanças Públicas.

A atual LEO e o SNC-AP introduzem novas exigências em matéria de *accountability*, de supervisão orçamental, de transparência e controlo financeiro, ambos dirigidos à criação de um novo modelo de *governance* da administração financeira do Estado, convergente com a nova arquitetura orçamental da União Europeia e alinhados com as melhores práticas internacionais.

A crise das dívidas soberanas e os sistemáticos desequilíbrios económicos e orçamentais em diversos Estados Membros, revelaram as fragilidades de coordenação das políticas económicas e orçamentais e expuseram as insuficiências dos sistemas de informação e reporte.

Como reação a essas fragilidades, a mudança orçamental no contexto da União Europeia tem como principais objetivos:

- Aumentar a sustentabilidade das finanças públicas;
- Prevenir a ocorrência de défices excessivos;
- Robustecer a confiança na estabilidade económica da Zona Euro.

Neste contexto, importa sublinhar que a atual LEO, ao institucionalizar a figura da Entidade Contabilística Estado, ao estruturar a gestão orçamental por Programas e ao estabelecer um modelo de prestação de contas orçamentais e financeiras (individuais e consolidadas) numa base trimestral, cria as condições para o reporte sistemático e tempestivo sobre o desempenho orçamental, económico e financeiro, bem como sobre a evolução das Finanças Públicas, no perímetro das administrações públicas.

Por sua vez, a um nível macro, observo a importância de demonstrações financeiras consolidadas, porquanto são necessárias para obter uma imagem completa da atividade financeira de todo o sector público, quer seja para a tomada de decisão, quer para a prestação de contas.

Por seu lado, o SNC-AP ao adotar um modelo de informação alinhado com as normas contabilísticas internacionais aplicáveis ao setor público e ao integrar, de forma articulada, as diversas vertentes - orçamental, económica, financeira e patrimonial, - representa um salto qualitativo na disponibilização de informação sobre finanças públicas em geral e sobre a administração financeira do Estado em particular.

Desde logo, porque convergindo com os referenciais internacionais, constitui uma resposta positiva às exigências da União Europeia em matéria de reforço da fiabilidade das estatísticas económicofinanceiras que servem de base à avaliação da disciplina orçamental e à fundamentação das políticas económicas dos Estados Membros, em particular no contexto da União Monetária.

Por seu turno, ao instituir um sistema contabilístico único, aplicável a todo o perímetro das administrações públicas, permite um relato orçamental, financeiro e de gestão harmonizado, ultrapassando a atual fragmentação de normativos e referenciais contabilísticos.

Com efeito, a existência de referenciais contabilísticos autónomos para a administração central, local, para o setor da saúde, da educação e da segurança social, ilustra bem a fragmentação instituída, com a ineficiência por todos conhecida.

O sistema contabilístico tradicional, orientado sobretudo para o controlo das despesas públicas, tb já não responde às exigências de uma gestão racional e integrada e não proporciona informação financeira completa, relevante e oportuna.

No quadro ainda vigente, as demonstrações financeiras das entidades públicas omitem ainda elementos de elevada materialidade, tais como as receitas tributárias já liquidadas, a dívida tributária não paga, a dívida direta do Estado, os contratos de concessão e outros.

Esses elementos em falta são considerados, igualmente, importantes para uma adequada prestação de contas, bem como para a análise da política orçamental, para o planeamento financeiro e para a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada das finanças públicas.

Por sua vez, ao conceber-se um regime geral mais exigente e regimes simplificados para pequenas e microentidades com menor dimensão e risco orçamental, pretende-se assegurar um adequado equilíbrio entre o grau de exigência da informação produzida e a capacidade e a relevância financeira das diferentes entidades que integram as administrações públicas.

Neste domínio, destaco ainda :

- O reforço da função contabilística através da criação da figura do contabilista público; e
- A obrigação de certificação legal de contas de todos os organismos com dimensão orçamental superior a 5 milhões de euros.

Estou convicto que a adequada aplicação do SNC-AP constituirá um significativo salto qualitativo para gestão pública, propiciando condições adequadas para:

- Uma gestão mais orientada para resultados;
- Para que os processos de decisão sejam suportados por sistemas de informação e de reporte fiáveis;
- Para a adoção de standards e procedimentos de controlo interno reforçados, focados na análise de risco e nos resultados.

Assim, através de uma aplicação plena e adequada do modelo previsto poderá passar a aferir-se em que medida as decisões tomadas criaram obrigações que se repercutem nas gerações futuras e de que forma tais decisões afetam a trajetória de sustentabilidade das Finanças Públicas.

Trata-se, pois, de um passo importante para o adequado escrutínio dos efeitos financeiros e orçamentais das opções políticas tomadas, passo esse que permitirá decisões mais informadas e responsáveis por parte dos decisores e proporcionará melhor informação. Em suma, o aumento da transparência dos processos contribuirá para uma melhor gestão dos dinheiros públicos.

No plano operacional, pelo Decreto-Lei n.º 77/2016, em 23 de Novembro foi criada a Unidade de Implementação da LEO, designada de UniLEO, unidade que detém as competências para a implementação do SNC-AP, concretizadas pela Portaria n.º 128/2017, de 5 abril, a qual veio criar o

quadro institucional necessário para a concretização, coerente e articulada, dos objetivos prosseguidos, quer pela LEO, quer pelo SNC-AP, dois universos estritamente ligados e ambos essenciais para a adequada configuração do novo modelo de gestão das Finanças Públicas.

O Plano que aqui hoje é apresentado, visa estabelecer a arquitetura global do modelo de implementação da LEO e criar as condições operacionais e institucionais para a sua efetiva concretização.

Trata-se dum processo ambicioso e complexo, que introduz alterações profundas em todas as vertentes da administração financeira do Estado e em todas as fases do ciclo da gestão pública.

Com a implementação adequada do novo modelo, pretende-se passar de uma gestão orçamental baseada em processos e no controlo de meios, para uma gestão centrada no desempenho e nos resultados.

Este novo modelo, suscita significativos e exigentes desafios, de entre os quais saliento os seguintes:

- É necessário desenvolver uma estrutura de orçamentação por programas e de um adequado desenho de indicadores de desempenho, os quais devem ser escrutináveis;
- É importante desenvolver sistemas de informação de gestão alinhados com os indicadores;
- É necessário integrar a informação de desempenho no processo orçamental;
- Acrescento, ainda, que é importante estabelecer um adequado quadro de avaliação que permita a emissão de uma opinião independente sobre os resultados.

São, pois, múltiplas as exigências e os desafios que se colocam às diferentes entidades e profissionais envolvidos para que o processo em curso se complete e tenha uma aplicação prática efetiva e bem sucedida.

Desde logo, no seio da própria UniLEO, deverá ser garantido um adequado modelo de *governance* que assegure o efetivo alinhamento institucional de todas as entidades envolvidas no desenvolvimento dos projetos e na definição dos processos críticos, dirigidos a sinalizar, a mitigar ou a resolver tempestivamente as desconformidades que surjam.

De igual modo, é necessário realizar os desafios associados à elaboração das normas legais e regulamentares indispensáveis para a criação de condições institucionais e materiais para a efetiva aplicação do modelo e do seu eficaz controlo.

Os desafios colocam-se, também, às entidades responsáveis pelos sistemas de informação, em particular, em assegurar que as novas aplicações de suporte respondem às novas exigências de prestação de informação, designadamente que supram as atuais limitações dos sistemas de informação e reporte.

Os desafios colocam-se, igualmente, às entidades integradas no perímetro das administrações públicas, exigindo, em primeira linha, o envolvimento ativo dos dirigentes e a alocação dos necessários recursos humanos qualificados à função contabilística e à gestão administrativa e financeira, por forma a assegurar a efetiva implementação de adequados procedimentos administrativos, contabilísticos e de controlo interno.

Desafios, inclusive, para os profissionais da contabilidade para que assegurem adequados standards na elaboração da informação orçamental e financeira e no respetivo relato, contexto, em que assume particular relevância a nova figura do contabilista público.

Desafios, por fim, para aos órgãos de controlo e para a profissão de auditor público, designadamente no escrutínio das políticas contabilísticas adotadas e dos sistemas de controlo interno administrativo, contabilístico e financeiro, bem como no exame das demonstrações orçamentais e financeiras, de acordo com metodologias apropriadas e adequados referenciais técnicos, alinhados com as diretrizes e as normas internacionais de auditoria.

A IGF encontra-se, desde a primeira hora, envolvida ativamente neste processo fundamental de reforma e modernização da administração financeira e da gestão pública.

A IGF integra o Gabinete Técnico da UniLEO e participa no desenvolvimento dos trabalhos constantes do Plano de Implementação, com particular enfoque nos projetos integrados no Eixo V - Reforma do Modelo de Controlo Interno e de Auditoria.

Igualmente, no domínio do Acompanhamento da Implementação da Reforma da Contabilidade Pública, encontra-se em curso um processo de monitorização ativa das medidas e procedimentos que estão a ser desenvolvidos pelas entidades públicas, com vista a assegurar a transição para o SNC-AP.

Finalmente, num plano mais global, a IGF enquanto órgão de controlo estratégico da administração financeira do Estado e autoridade de auditoria, acompanhará, com especial enfoque, a progressiva concretização, no terreno, dos novos modelos de gestão e controlo, por forma a contribuir para o desenvolvimento de apropriados programas de auditoria e para a definição de referenciais técnicos alinhados com as melhores práticas internacionais.

No domínio do controlo é, ainda, essencial a formação dos inspetores e restantes profissionais para darem resposta adequada às novas exigências decorrentes do SNC-AP e do inerente novo sistema de controlo da administração financeira do Estado.

Considerando a exigência legal de certificação de todos os profissionais que intervêm na aplicação do SNC-AP (v.g. contabilistas e revisores), de igual forma é muito relevante a certificação da função de auditor público. A IGF enquanto autoridade de auditoria iniciou o processo de formação e certificação, bem como reúne as condições necessárias a proceder à atribuição desse *label,* na sequência da coordenação das funções de controlo administrativo e da administração financeira do Estado.

Estou certo que para os colegas e os convidados aqui presentes, como já o demonstraram, as dificuldades constituem desafios e os desafios oportunidades de mudança, mudança que é necessária e desejada.

Neste contexto, estou ainda confiante que todos iremos contribuir de forma empenhada e construtiva para o êxito da efetiva implementação desta importante e ambiciosa reforma, essencial para mudança de paradigma na gestão e no controlo das finanças públicas.

Muito obrigado