Tribunal de Contas
O Presidente

INTERVENÇÃO DO

CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS,

VITOR CALDEIRA

CONFERÊNCIA

REFORMA DA CONTABILIDADE PÚBLICA

Ponto de situação e próximas iniciativas

SESSÃO DE ABERTURA

Salão Nobre do Ministério das Finanças, 28 de abril de 2017

Mod. TC 1999.001

A iniciar os trabalhos desta Conferência, gostaria de começar por agradecer o convite para proferir estas palavras iniciais e por felicitar os seus organizadores pela oportunidade que a todos proporciona de refletir sobre temática tão relevante, especialmente se tivermos presente o momento que se vive de transição para uma nova disciplina orçamental e contabilística.

Quer a nível nacional quer internacional, a realidade mostra que os sistemas contabilísticos são de extrema importância na tomada de decisões. Tanto o Estado como a empresa necessitam de informação credível e fiável acerca da sua posição financeira, orçamental, económica e patrimonial. Para a empresa, essa informação é essencial para orientar a sua atividade; para o Estado, essa informação é fundamental para regular a economia e tributar as organizações, permitindo ainda o controlo da legalidade, a avaliação de resultados e a prestação de contas.

Tradicionalmente, a contabilidade pública apresentava como principal (e quase único) objetivo demonstrar que o Estado e as demais entidades do Sector Público Administrativo (SPA) aplicavam os meios financeiros que lhes haviam sido confiados pelas respetivas autoridades orçamentais, de acordo com a Lei.

No nosso país, o grande passo, como é sabido, foi dado com a adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos oficiais setoriais públicos (o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais; o POC-Saúde, POC-Educação e o POC-Segurança Social), cujo principal objetivo foi promover a integração da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e Analítica numa contabilidade pública moderna capaz de constituir um verdadeiro instrumento de gestão e, fundamentalmente, permitir um adequado controlo financeiro da execução orçamental numa perspetiva de caixa e de compromissos, bem como a obtenção

Mod. TC 1999.001

expedita dos elementos indispensáveis para cálculo das grandezas relevantes na ótica da Contabilidade Nacional.

Com esta reforma pretendeu-se evoluir de um sistema de informação eminentemente orçamental, especificamente orientado para o controlo da legalidade financeira e a prestação de contas, para um sistema igualmente vocacionado para a tomada de decisão que privilegiasse a adoção de modernas técnicas de gestão.

Apesar de muito se ter evoluído a verdade, porém, é que o processo de normalização contabilística do Estado e dos demais entes públicos carece de desenvolvimentos e aperfeiçoamentos.

Esta situação resulta, por um lado, da necessidade de aprofundar o processo de convergência com as normas internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), tendo em conta os desenvolvimentos com vista à adoção das *European Public Sector Accounting Standards* (EPAS) e, por outro, da subsistência de um sistema contabilístico cuja estrutura conceptual de base não permite ainda ter uma visão completa, agregada, consolidada e comparável das finanças públicas nacionais.

É necessário melhorar a compreensão da posição e das perspetivas financeiras do Setor Público; é fundamental que se confira ao gestor público a informação de que necessita para a tomada de decisões eficientes do ponto de vista financeiro; é essencial assegurar aos cidadãos que os seus representantes são efetivamente responsáveis pelo desempenho e pelos resultados alcançados.

E isto porque no setor público essa informação constitui, antes de mais, um instrumento fundamental para promover a transparência e assegurar a prestação de contas (*accountability)*.

Mod. TC 1999.001

Tudo isto naturalmente sem menosprezar as questões ligadas à sustentabilidade financeira, e por isso a avaliação do desempenho do setor público tem igualmente de focar-se no alcance dos objetivos em termos de serviço a prestar aos cidadãos em função dos recursos disponíveis.

A plena implementação do Sistema de Normalização Contabilística permitirá generalizar a base de acréscimo na contabilidade e relato financeiro a todo o Setor Administrações Públicas; fomentará a harmonização contabilística, institucionalizando o Estado como uma entidade que relata, mediante a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras numa base individual e consolidada; desenvolverá o alinhamento entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional; contribuirá para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro das Administrações Públicas; permitirá, enfim, uniformizar procedimentos, criando as condições necessárias ao processo de consolidação de contas.

Para isso é essencial, conforme vem insistindo o Tribunal de Contas nos seus sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, que o modelo contabilístico adotado se torne uma realidade efetiva para todas as entidades e organismos do Sector Administrações Públicas e que definitivamente se dê concretização à contabilidade na ótica do acréscimo (*accrual*) e ao processo de consolidação de contas, porque só assim poderemos falar em rigor e transparência nas contas públicas; só assim se conseguirá ter exata perceção dos passivos e das responsabilidades futuras e contingentes no quadro da governação.

Sendo estes os desafios que a reforma da administração financeira do Estado em curso encerra [e que no plano dos princípios estão bem presentes na nova Lei de Enquadramento Orçamental e no Decreto-Lei que instituiu o Sistema de Normalização Contabilística para o Setor Administrações Públicas], será importante ter presente que a sua implementação não constituirá tarefa fácil.

Mod. TC 1999.001

Conforme constatou recentemente a OCDE no seu relatório de 2016 sobre "*Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*", a implementação do sistema de contabilidade na ótica do acréscimo levada a efeito recentemente em muitos outros países da OCDE registou uma duração média de 10 anos (havendo, porém, casos extremos, como na Suécia, onde a reforma levou 20 anos a estar completamente implementada).

Entre as dificuldades apontadas ganham particular destaque as que resultam da adaptação dos sistemas de informação ao novo modelo contabilístico, sendo consideravelmente relevantes os custos financeiros e operacionais associados, as especificidades que alguns setores de atividade do Estado revestem, carecendo de tratamento diferenciado, bem como as dificuldades inerentes ao processo legislativo que se refletiu na adoção da legislação financeira necessária à sua plena concretização.

Condição primordial ao sucesso da reforma em curso será por isso ter consciência da complexidade que a sua plena implementação representa. Não é por acaso que em muitos dos países, conforme sublinha o mesmo relatório da OCDE, se optou por um calendário de implementação faseado, por forma a minimizar os riscos e a maximizar as probabilidades de sucesso na sua execução. Alguns países, como foi o caso da Dinamarca, adotaram uma fase-piloto, o que permitiu, através de um processo de avaliação regular, identificar atempadamente as condicionantes e os obstáculos existentes ao processo de transição para o novo modelo contabilístico.

Fundamental é igualmente assegurar que o processo de reforma seja dotado de uma liderança forte, que em nome de uma estratégia global assegure a uniformização de princípios e critérios de atuação, capaz de moldar comportamentos e atitudes. É que a mudança que se pretende operar não é apenas uma mudança legislativa ou de modelo. Trata-se de uma mudança estrutural que altera radicalmente comportamentos e atitudes, constituindo uma nova forma de estar e pensar a Administração e os seus interlocutores.

Mod. TC 1999.001

No exercício do seu dever de controlo externo e independente das finanças públicas, o Tribunal de Contas vem acompanhando o processo de reforma da administração financeira do Estado, na qual se insere o novo normativo contabilístico.

Neste âmbito, o Tribunal já alertou para a subsistência de alguns riscos que, no curto prazo, podem inviabilizar a aplicação atempada do novo sistema.

Referimo-nos, em concreto, à manutenção de uma certa indefinição quanto à coordenação global do processo de transição e à ausência de uma estratégia de implementação consistente; à necessidade de revisão de diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado, essenciais ao desenvolvimento das soluções a implementar; à monitorização das medidas que permitirão adaptar os sistemas locais de contabilidade ao Sistema de Normalização Contabilística, designadamente ao nível do controlo das operações; e à situação das entidades piloto, que não chegaram a atuar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil à preparação do processo de transição das restantes entidades.

Também no que respeita à nova Lei de Enquadramento Orçamental, o Tribunal alerta para o risco de não estar assegurada a sua plena aplicação no prazo legalmente previsto (setembro de 2018), face à ausência de definição dos procedimentos que deverão presidir à criação e funcionamento da Entidade Contabilística Estado, bem como de aspetos-chave do processo de consolidação orçamental, designadamente no que respeita à identificação das entidades abrangidas, à definição de políticas contabilísticas uniformes, aos critérios de mensuração compatíveis e à identificação de operações comuns.

O Tribunal congratula-se com o facto de algumas das recomendações formuladas no âmbito da auditoria ao processo de implementação do novo sistema contabilístico terem encontrado acolhimento na Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, que veio estabelecer a

Mod. TC 1999.001

estratégia de disseminação e implementação do Sistema de Normalização Contabilística, da reforma da contabilidade e contas públicas em geral.

Esta é, aliás, uma temática relativamente à qual o Tribunal de Contas é particularmente sensível porque da sua concretização dependerá a certificação legal de contas, incluindo a da Conta Geral do Estado.

Para o efeito, afigura-se-nos igualmente essencial que a Administração seja internamente dotada de um modelo de auditoria e controlo interno eficaz, que funcione de forma articulada e com base em princípios comuns, por forma a permitir ao auditor externo que é o Tribunal de Contas basear-se no respetivo tratamento das demonstrações orçamentais e financeiras.

Por outro lado, é igualmente relevante considerar o processo de prestação de contas perante o Tribunal, à luz de todos estes desenvolvimentos.

Estamos, porém, conscientes das dificuldades e dos riscos inerentes a este processo de transição, mas igualmente cientes das vantagens que essa transição encerra: a adoção de um modelo de gestão orientado sobretudo para os resultados, suscetíveis de avaliação por recurso a um conjunto de indicadores de desempenho adequados e à adoção de regras contabilísticas que permitirão aferir da qualidade das opções financeiras tomadas.

Uma gestão assente nos resultados exige maiores responsabilidades de quem gere a coisa pública, mas igualmente maior exigência para quem fiscaliza. Estejamos todos à altura deste grande desafio.

Muito obrigado!

Mod. TC 1999.001