

A Contabilidade

Instrumento chave da gestão das finanças públicas

Teodora Cardoso

Apresentação no “Dia da contabilidade”

Universidade do Minho, 4 Abril 2014

The current budget system is broken: it consumes far too much time for little gain. Every year, thousands of officials across government prepare detailed estimates of how much it will cost to run their organizations, which Congress mostly ignores. Instead, we enact budgets based on the previous year's spending—not based on true need, shifting priorities or changing realities.

Budgeting and accounting reform are not glitzy, but they would produce greater transparency and help the country stretch each dollar further.

Honest accounting looks through the form to the substance of transactions.

Padrões contabilísticos

Na sequência dos escândalos que abalaram a economia mundial no início do século, de que a Enron ficou como símbolo, os requisitos impostos às empresas privadas tornaram-se crescentemente exigentes

O mesmo não sucedeu, porém, na área da contabilidade pública na maior parte dos países desenvolvidos:

*In response to the loss of confidence in capital markets earlier this century, governments sought to establish a high bar for reporting and disclosures by private-sector entities. **There is an obvious hypocrisy in that when it is their own accounting at issue, governments are taking little serious action to address the problem.***

Ian Ball and Gary Pflugrath (2012), "Government Accounting: Making Enron Look Good", *World Economics*, vol. 13, nº 1.

A Contabilidade e a crise

A importância da contabilidade não se reduz à imagem junto dos mercados

A crise das dívidas soberanas viria a mostrar que, ao tornar-se necessária a intervenção dos governos para sustentar a crise declarada em 2007, a informação disponível e os métodos de gestão financeira em vigor não permitiam avaliar adequadamente as implicações das decisões

Em Portugal, o sistema de contas públicas não põe a claro a totalidade das responsabilidades, efectivas ou potenciais, assumidas e apoia uma gestão orçamental que ignora os riscos, preocupa-se apenas com o curto prazo e não permite avaliar nem o custo das medidas, nem o espaço orçamental disponível para as viabilizar

Papel da contabilidade

A contabilidade não foi a causa dos problemas, nem pode por si só resolvê-los

Mas é um esteio indispensável a uma reformulação da política de finanças públicas que

- assegure a sua gestão estável, sustentável e eficiente, o que implica
 - a cobertura integral do sector público
 - uma estratégia de médio prazo de gestão das despesas
 - a avaliação das responsabilidades de longo prazo
- parafraseando a autora atrás citada, permita “esticar” o valor de cada euro despendido, o que exige informação de gestão a nível microeconómico

Padrões estatísticos internacionais

A situação é muito diferente de país para país, quanto à forma como procuram cumprir os padrões de reporte estatístico vigentes, em particular os definidos pelo FMI no [Government Financial Statistics Manual](#) e pelo Eurostat no [Manual on Government Deficit and Debt](#)

Esses padrões assentam em critérios de análise macroeconómica e definem e procuram quantificar as variáveis relevantes nesse domínio

A sua aplicação esforça-se por tirar o melhor partido da informação disponível em cada momento. Embora procurando agregar a totalidade das administrações públicas, com base no critério de acréscimos, aceita formas de cálculo simplificadas, ou mesmo parcialmente estimadas, desde que suficientemente fundamentadas

As estatísticas são revistas, actualizadas, mudam de base, etc.

A responsabilidade nacional

Na prática, as autoridades estatísticas lançam mão de diferentes fontes de informação e de procedimentos simplificadores com vista a cumprir as regras definidas, **mas não substituem a base contabilística em que se apoia a informação que prestam**

Além disso, as estatísticas macroeconómicas ignoram os aspectos de gestão microeconómica das administrações públicas, que são alheios às suas atribuições.

A definição de critérios contabilísticos é da exclusiva responsabilidade nacional e tem a ver com o enquadramento orçamental de cada país, e com os métodos de gestão pública que aplicam

O Pacto de Estabilidade e Crescimento

Na UE, o Pacto de Estabilidade e Crescimento define metas macroeconómicas, assentes em definições estatísticas, na base de contas nacionais e num conceito abrangente do universo das administrações públicas

Quando os orçamentos nacionais são elaborados em base de caixa e com critérios de cobertura diferentes, a definição das políticas tendentes ao cumprimento dos objectivos do PEC, tal como a sua execução, revestem um grau adicional de complexidade e de margem de erro

A solução para este estado de coisas supõe a adopção de um sistema de contabilidade pública capaz de fornecer a informação necessária, deixando para as estatísticas o papel de agregar consoante os padrões macroeconómicos definidos

Padrões internacionais de contabilidade

Estão também em discussão padrões internacionais de contabilidade pública: International/European Public Sector Accounting Standards (IPSAS, EPSAS)

O processo europeu e internacional é necessariamente moroso, dada a exigência de conciliar tradições muito diferentes, mas os princípios básicos já são claros

Portugal já formalmente adoptou uma contabilidade de acréscimos, através do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP, [Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro](#)).

A sua implementação foi, contudo, um fracasso e a sua revisão impõe-se e está em curso no âmbito da [Comissão de Normalização Contabilística](#).

A experiência do POCP

Um sistema contabilístico completo, combinando contabilidade patrimonial, de caixa e analítica supõe uma infraestrutura altamente especializada, com um elevado nível de autonomia técnica, que não pode ser criada e posta em funcionamento em 60 dias como previa o POCP

A sua aplicação supõe, além disso, o uso adequado de tecnologias de informação, que serão tanto mais eficientes quanto acompanhem o desenvolvimento do sistema desde o início, evitando a necessidade de sucessivas e custosas adaptações e paliativos posteriores

Implementação de um novo sistema

Ter em conta a implementação do sistema supõe também

- avaliar o realismo da sua ambição – o que implica faseá-la
- fixar com clareza a sua abrangência e as eventuais adaptações a subsectores específicos, salvaguardando a coerência interna do sistema

Implica ainda integrá-lo no quadro de definição da política orçamental e do sistema de gestão das finanças públicas

Exige finalmente reconhecer que a adopção de um sistema de acréscimos, se resolve problemas importantes – em especial a identificação das responsabilidades incorridas pelos organismos públicos, ainda que não tenham originado movimentos de caixa – não deixa, por isso de criar outros

O sistema contabilístico e o processo orçamental

A profundidade da mudança de uma simples contabilidade de caixa para um sistema capaz de fornecer informação de base patrimonial, numa óptica de acréscimos e destinada a promover a sustentabilidade orçamental, por um lado, e a eficiência e eficácia das despesas públicas, por outro, arrisca tornar-se em puro desperdício se permanecer enquadrada num processo orçamental assente na contabilidade de caixa

Aqui já não nos situamos no domínio contabilístico, mas no do enquadramento orçamental

Enquadramento orçamental

O problema com um sistema de orçamentação em base de caixa e que apenas cobre de forma parcial o conjunto das administrações públicas, reside em não revelar o montante real das responsabilidades incorridas, em tempo oportuno para informar correctamente o processo de tomada de decisões

Acomoda, por isso, políticas pro-cíclicas e insustentáveis, ao permitir acumular responsabilidades que só se manifestam quando as normas estatísticas se alteram ou quando o seu impacto nos movimentos de caixa se faz sentir

Exclui, além disso, a tomada de decisões numa base de racionalização da utilização de recursos