



V Congresso dos Técnicos Oficiais de Contas

18 de setembro de 2015

Intervenção do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

Hélder Reis

Senhor Bastonário da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas,
Senhor Presidente do Congresso,
Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É para mim uma honra e um prazer poder contribuir no encerramento destes dois dias de debate e reflexão em mais um Congresso dos Técnicos Oficiais de Contas. Gostaria desde já de felicitar o Dr. Domingues de Azevedo e todos os profissionais aqui presentes, pelo vigésimo aniversário da OTOC. Dirijo-me igualmente ao Dr. João Baptista Carvalho, congratulando-o pela organização deste evento.

A reunião anual da Ordem é uma excelente oportunidade para trocar impressões e experiências, mas também um momento de abstração face ao dia-a-dia, abrindo assim espaço para pensar o futuro. O lema “20 anos: uma ambição, um compromisso, um rumo” adequa-se inteiramente, instigando em simultâneo um necessário balanço e a indispensável preparação do futuro. Na minha intervenção, procurarei contribuir para ambos. Começarei pelo enquadramento da nossa economia, e pela mudança profunda dos anos mais recentes. Salientarei, de seguida, o papel central que as Contas Públicas desempenharam neste período, e, em mais detalhe, as recentes reformas em matéria de contabilidade pública.

A poucas semanas das eleições legislativas, o País prepara-se para um novo ciclo. Um ciclo de crescimento e de confiança, assente na certeza dos resultados alcançados e na ambição de ultrapassar novos desafios.

.....



Na primavera de 2011, a bancarrota era iminente e a economia entrava numa recessão que se antecipava prolongada, pela gravidade dos desequilíbrios estruturais acumulados até então. Hoje, quatro anos e meio depois, Portugal ultrapassou as maiores dificuldades e construiu as bases necessárias para um crescimento sustentado e para a criação duradoura de emprego.

Desde finais de 2013 que a economia cresce de forma consistente. No segundo trimestre deste ano o Produto Interno Bruto cresceu 1,5% face ao mesmo período de 2014, registando um ritmo equiparado à média da área do euro. As exportações continuam a crescer e a acelerar. Não obstante, dada a recuperação simultânea das importações, o crescimento do PIB beneficiou essencialmente do contributo da procura interna, quer pela recuperação do consumo, quer pelo aumento do investimento.

Em paralelo, as condições do mercado de trabalho têm vindo a melhorar de forma firme, ainda que gradual. A taxa de desemprego, em trajetória descendente, registou 11,9% no segundo trimestre de 2015 – um valor demasiado elevado sabemos, mas consideravelmente inferior ao pico de 17,5% registado no início de 2013, e já menor do que o valor observado no início do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Esta evolução tem sido acompanhada pela diminuição do número de desempregados e pelo aumento do número de empregados. Com efeito, ainda esta semana o Eurostat divulgou que Portugal registou – precisamente no segundo trimestre deste ano – o maior crescimento de emprego da União Europeia.

A retoma económica está inegavelmente em curso. Deve-se sobretudo ao esforço dos Portugueses, ao seu espírito empreendedor e determinado. Mas também às múltiplas iniciativas lançadas para promover a competitividade da economia e para reforçar a sustentabilidade das contas públicas.

O abrangente programa de reformas estruturais tem vindo a contribuir para um ambiente de negócios cada vez mais atrativo – com a reforma do IRC e a maior previsibilidade fiscal, com medidas-chave para a redução da burocracia como o balcão único do empreendedor, com a revisão dos mecanismos de recuperação e revitalização de empresas, com as alterações no mercado de trabalho... Estas iniciativas – e tantas outras que se poderiam citar – contribuíram ainda de forma decisiva para a recuperação da credibilidade do nosso País. Com a credibilidade veio a confiança, e o regresso à normalidade das condições de financiamento da economia – que é igualmente fundamental para a recuperação do investimento e da atividade económica.

Este empenho reformista, porém, apenas atingiu o seu potencial por ter sido acompanhado de uma decisiva política de disciplina orçamental e de uma transformação profunda na



gestão das finanças públicas. O défice orçamental está hoje controlado e foi já possível registar excedentes primários por dois anos consecutivos. Esta evolução teve igualmente reflexos na trajetória da dívida pública, cujo rácio em percentagem do PIB já atingiu o pico e deverá diminuir progressivamente a partir deste ano. A par das medidas de política de consolidação que permitiram alcançar estes resultados, o próprio processo orçamental foi significativamente melhorado. A transparência é maior, a monitorização é mais eficaz e o controlo é efetivo. Estes valores – que todos vós certamente reconhecem como fundamentais na contabilidade de uma empresa – são igualmente indispensáveis na contabilidade pública. Parece-me assim do maior relevo destacar algumas das iniciativas levadas a cabo, em particular a reforma da contabilidade pública.

É do conhecimento geral que a normalização contabilística em Portugal para o setor público encontrava-se até agora desatualizada, fragmentada e inconsistente, justificado sobretudo pela existência de referenciais contabilísticos autónomos para a administração central, administração local, sector da saúde, sector da educação e sector da segurança social.

Neste contexto, uma das opções estratégicas deste Governo foi a revisão do modelo contabilístico aplicável às entidades de todas as administrações públicas (central, regional, local e segurança social), eliminando assim o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e os planos contabilísticos sectoriais dele derivados.

Foi por isso que o Governo entendeu, aquando da reestruturação de 2012 da Comissão de Normalização Contabilística (CNC) integrar nesta as competências pela normalização da contabilidade no sector público, promover a elaboração de um novo modelo contabilístico, aplicável às administrações públicas, com três grandes objetivos:

- 1) Reduzir a fragmentação contabilística, passando a existir um único modelo contabilístico para as administrações públicas;
- 2) Alinhar o normativo nacional com as normas internacionais de contabilidade pública (IPSAS);
- 3) Obtenção de informação útil para efeitos de gestão orçamental.

Nesse sentido, o Conselho Geral da CNC aprovou no dia 26 de maio de 2015 uma proposta de normativo para o sector público, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Antes de prosseguir, é minha obrigação deixar aqui uma palavra de reconhecimento e agradecimento ao Sr. Presidente da CNC, Dr. António Monteiro, e, em particular, aos



membros do Comité de Normalização Contabilística Público, liderado pelo Dr. Óscar Figueiredo, pela excelência do trabalho produzido num tão curto espaço de tempo.

Foi graças a este empenhamento que nestes últimos dois anos foi possível conceber um modelo contabilístico completamente novo para o sector público, encerrando em si uma das mais importantes reformas estruturais no que à administração Pública diz respeito e que esperamos, venha a ser uma referência ao nível europeu.

A proposta da CNC foi discutida ao nível do Governo tendo sido aprovada em reunião do Conselho de Ministros no dia 9 de julho. Na passada sexta-feira, dia 11, foi publicado o diploma que dá força legal ao novo modelo contabilístico, surgindo assim um novo conjunto de desafios e sobre os quais me irei debruçar mais à frente.

Contudo, as bases de referência da reforma da contabilidade pública estariam incompletas se a revisão profunda que ocorreu na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), também publicada no Diário da República do passado dia 11 de setembro, não contemplasse novos processos e objetivos também ao nível da contabilidade e contas públicas.

A este respeito, gostaria de destacar que a nova LEO consagra, entre outros:

1. A Entidade Contabilística Estado;
2. Os subsistemas contabilísticos (contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão);
3. A preparação de demonstrações financeiras previsionais (em termos individuais e consolidadas para a administração central e segurança social);
4. Demonstrações financeiras intercalares (trimestrais);
5. A necessidade de consolidação de contas;
6. O custo e os resultados das políticas públicas (orçamentação por programas).

Entidade Contabilística Estado

Atualmente, não se regista de acordo com a contabilidade na base do acréscimo significativas transações ou outros eventos que se reportam ao Estado como entidade soberana, ou seja, à República Portuguesa, pois não foi definida nenhuma entidade que capture contabilisticamente aquelas transações ou outros eventos, sendo disso exemplo os rendimentos fiscais, o património do Estado (financeiro e não financeiro), a tesouraria do Estado, a dívida direta do Estado e respetivos encargos, as transferências para outras entidades e administrações públicas, os contratos de parceria público-privadas e outras concessões, as provisões e passivos contingentes, sem prejuízo de algumas destas operações serem registadas em sede de contabilidade orçamental, quando ocorrem os efeitos na tesouraria.



Desde modo, na situação atual, se as demonstrações financeiras das entidades públicas fossem consolidadas, o resultado dessa consolidação seria omissivo em relação a itens de elevada materialidade.

Para fazer face a estas insuficiências, a nova LEO cria a Entidade Contabilística Estado, a qual apresentará um orçamento e prestará contas, em termos separados e consolidados.

Demonstrações financeiras previsionais

Com a nova LEO pretende-se aumentar a transparência orçamental e criar um mecanismo adicional para efeitos de controlo de gestão, consagrando as demonstrações financeiras previsionais (balanço, demonstração de resultados e demonstração de fluxos de caixa) na documentação orçamental.

Tal como sugerem as boas práticas internacionais, também preconizamos um aumento da consistência interna e transparência das designadas relações entre o orçamento, a contabilidade e as contas nacionais. O alinhamento entre o orçamento (demonstrações de execução orçamental), a contabilidade (demonstrações financeiras) e relatórios estatísticos aumenta a transparência e facilita a análise da política orçamental, bem como a tomada de decisão.

A preparação de demonstrações financeiras previsionais permite incorporar na documentação orçamental o impacto económico e financeiro das decisões políticas e não somente os efeitos de tesouraria, aumentando a capacidade de análise, a transparência bem como a avaliação do real custo das políticas públicas. O principal objetivo da preparação de demonstrações financeiras previsionais é assegurar que todas as implicações económicas das políticas e programas existentes são quantificadas e divulgadas, contribuindo para a transparência, a accountability e permitir uma melhor tomada de decisão.

Consolidação de Contas

Atualmente, em Portugal, não se preparam demonstrações financeiras consolidadas para o sector público

O primeiro passo para este processo é a preparação do balanço de abertura da Entidade Contabilística Estado acima referida e consagrada na nova LEO, projeto que está em curso e será cofinanciado pelo Eurostat.

As demonstrações financeiras consolidadas 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.



As mesmas também revestem particular importância nas decisões de política orçamental ao darem uma imagem da condição financeira de todo o sector público, potenciando também uma melhor gestão dos riscos orçamentais.

Desafios para futuro

Nos termos do decreto-lei que aprova o SNC-AP (artigo 12.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro) compete ao membro do Governo responsável pela área das finanças promover as ações indispensáveis à implementação do SNC-AP.

O Ministério das Finanças tem em curso uma estratégia de implementação da reforma da contabilidade pública que assenta nas seguintes iniciativas: i) definir um programa de formação inicial e permanente em articulação com a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, institucionalizando as funções do Contabilista Público; ii) uma estratégia de comunicação das vantagens e implicações desta reforma; iii) o desenvolvimento do Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas e iv) o acompanhamento das entidades piloto.

Não há aqui qualquer tipo de prioridade ou precedência, devendo estas iniciativas ocorrer simultaneamente, visando a plena implementação da reforma da contabilidade pública no início de 2017.

Importa referir que o diploma que aprova a LEO prevê a criação de uma unidade de implementação, devidamente estruturada, a qual terá por missão, entre outras, coordenar todo o trabalho necessário à concretização destes objetivos.

Entidades piloto

A nova LEO e o SNC-AP representam uma mudança profunda nos subsistemas da contabilidade orçamental e da contabilidade financeira face ao atual POCP e planos setoriais que, proporcionando maior riqueza de informação, recomendam uma implementação que contemple um período experimental por via de um grupo de entidades piloto que sejam representativas das administrações públicas e dos sistemas de informação atualmente existentes.

A DGO já identificou o conjunto de entidades piloto que irão aplicar durante o ano de 2016, em paralelo com os planos de contabilidade pública em vigor, o SNC-AP.

Estas entidades irão ser objeto de acompanhamento técnico, envolvendo, para além da DGO, a Comissão de Normalização Contabilística e a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas



No Ministério das Finanças (DGO) está em funcionamento um sistema central de contabilidade e contas públicas que respeita as melhores práticas de integração e relato de informação contabilística.

Neste momento, o sistema já abrange 471 entidades públicas, prevendo-se, com a aprovação do SNC-AP, que todas as entidades sujeitas ao SNC-AP passem a integrar a sua informação contabilística neste sistema central.

Ao se contemplar um único sistema de informação centralizado, que poderá ser utilizado por entidades públicas revelantes, nomeadamente entidades de controlo, de monitorização e acompanhamento, ou gestoras de programas orçamentais, poderão obter-se poupanças significativas ao nível das tecnologias de informação e comunicação.

A partir deste sistema central pretende-se obter, nomeadamente:

- Contas individuais (da Entidade Contabilística Estado, das entidades públicas);
- Balancetes;
- Contas consolidadas (do ministério, programa orçamental, subsectores das administrações públicas, sector público alargado);
- Informação para gestão (dashboards);
- Relato em SEC 2010 (contas nacionais), o qual é facilitado pelo Plano de Contas Multidimensional previsto no SNC-AP em que os códigos das contas nacionais foram alinhados com os códigos das contas de ativos, passivos, gastos e rendimentos;
- Documentos de prestação de contas.

Formação profissional

Sem uma adequada formação a todos os níveis (responsáveis políticos, gestores públicos, dirigentes e colaboradores) dificilmente os objetivos desta reforma serão atingidos.

Por um lado, nos termos do artigo 8.º do decreto-lei que aprova o SNC, a regularidade técnica na prestação de contas dos serviços e organismos e na execução da contabilidade pública é assegurada pelo contabilista público devendo este ser um dirigente intermédio, em regra, selecionado de entre técnicos superiores com formação específica em contabilidade pública, contemplando ainda uma formação específica inicial e uma formação subsequente.

Por outro lado, o novo Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados (nova designação que terá a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC), aprovado pela Lei n.º 139/2015, de 7 de setembro) prevê no seu artigo 10.º, n.º 1, alínea a), que a inscrição na Ordem permite, em exclusivo, planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades, públicas ou privadas, que possuam ou que devam possuir



contabilidade organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística.

Deste modo, a responsabilidade pela contabilidade de entidades públicas deve ser cometida a um contabilista, o designado Contabilista Público, sujeito a formação específica, definida pelo Ministério das Finanças em articulação com a OTOC.

Por conseguinte, o Ministério das Finanças irá discutir muito em breve com a OTOC uma Portaria que regulamentará o exercício das funções de Contabilista Público, em que a formação profissional adaptada às características do sector público e os deveres deontológicos assumirão especial relevância.

Para concluir, permitam-me dizer que o diário da república da passada sexta-feira irá marcar a história da contabilidade pública em Portugal. A nova Lei de Enquadramento Orçamental e o SNC-AP constituem as bases legais da reforma da contabilidade pública, creio que todos temos consciência de que se trata do início de um longo caminho que ainda há a percorrer;

A adequada implementação desta reforma será decisiva na transformação que se pretende para a gestão financeira pública, contribuindo assim, para a promoção da eficiência na alocação dos dinheiros públicos e para a transparência orçamental.

Sr. Bastonário, neste caminho que temos pela frente, contamos, à semelhança do que tem vindo a acontecer, com a colaboração e cooperação da Ordem neste grande desafio que todos ambicionamos concretizar com sucesso. O sucesso desta importante reforma contribuirá decisivamente para potenciar a qualidade das finanças públicas em Portugal e por essa via o bem-estar dos portugueses.

Muito obrigado.