



Bruxelas, 6.3.2013
COM(2013) 114 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

**relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos
Estados-Membros**

**A adequação das IPSAS para os Estados-Membros
{SWD(2013) 57 final}**

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros

A adequação das IPSAS para os Estados-Membros

1. ENQUADRAMENTO JURÍDICO E CONTEXTO

Com o presente relatório a Comissão dá cumprimento à obrigação que lhe incumbe por força do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros¹, de avaliar a adequação das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) aos Estados-Membros até 1 de dezembro de 2012. O relatório baseia-se nas informações obtidas através da consulta com os serviços da Comissão, organizações internacionais, como o FMI, profissionais especializados e outras partes interessadas dentro e fora dos Estados-Membros, bem como com o Conselho IPSAS, a entidade que define estas normas.

A crise da dívida soberana sublinhou a necessidade de os governos demonstrarem claramente a sua estabilidade financeira e de comunicarem de uma forma mais rigorosa e transparente os dados orçamentais. A Diretiva 2011/85/UE do Conselho (Diretiva Quadros Orçamentais) reconhece o papel crucial desempenhado pela supervisão da UE relativamente aos dados orçamentais exaustivos e fiáveis, comparáveis entre Estados-Membros. Por conseguinte, define as regras relativas aos quadros orçamentais dos Estados-Membros que são necessárias para garantir o cumprimento da obrigação prevista no artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), de evitar défices orçamentais excessivos. Por um lado, a disciplina orçamental desempenha um papel essencial na salvaguarda da União Económica e Monetária e, por outro, a estabilidade financeira baseia-se na confiança. O presente relatório analisa um dos instrumentos capazes de garantir esta confiança e de melhor medir e prever a situação orçamental: as normas de contabilidade pública harmonizadas e baseadas no princípio da especialização (ou do acréscimo).

O artigo 3.º da Diretiva 2011/85/UE estabelece que, «no que diz respeito aos sistemas nacionais de contabilidade pública, os Estados-Membros devem criar sistemas contabilísticos que abranjam, de forma integral e coerente, todos os subsectores da administração pública e contenham as informações necessárias para gerar dados de exercício, com vista à elaboração dos dados baseados no SEC 95»². Assim, o artigo reconhece a incoerência essencial entre as contas do setor público, que apenas registam fluxos de caixa, e o facto de a supervisão orçamental da UE se basear no princípio do acréscimo contemplado no SEC 95. Para tal, é necessário transformar os dados da contabilidade de caixa em dados de contabilidade de acréscimo, através de aproximações e ajustamentos que envolvem estimativas macroeconómicas. Além disso, nos casos em que não existem contas elaboradas numa base de acréscimo ao nível microeconómico, as transações financeiras e os balanços têm de ser elaborados a partir de várias fontes diferentes, o que dá azo a uma «discrepância estatística» entre o défice compilado através de contas não financeiras e o défice compilado através de contas financeiras.

¹ JO L 306 de 23.11.2011, p. 41.

² Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade, JO L 310 de 30.11.1996, p. 1.

A falta de coerência entre as contas primárias do setor público e os dados de exercício do SEC 95 é igualmente reconhecida na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 15 de abril de 2011, intitulada «Para uma gestão rigorosa da qualidade das estatísticas europeias»³. A presente comunicação chama a atenção para o facto de a qualidade da informação estatística a nível europeu depender grandemente da adequação de todo o processo de produção. Assim sendo, o Eurostat preconiza a adoção da base de acréscimo num sistema de normas de contabilidade harmonizadas, coerente com o SEC, para todas as entidades do setor público.

As normas IPSAS são atualmente o único conjunto de normas de contabilidade do setor público reconhecido internacionalmente. As IPSAS baseiam-se nas normas internacionais de informação financeira (IFRS), que são amplamente aplicadas pelo setor privado, consistindo, na fase atual, num conjunto de 32 normas de contabilidade de acréscimo e uma norma de contabilidade de caixa.

Tendo em conta o que precede, o artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2011/85/UE exige que se proceda a uma avaliação da adequação das IPSAS aos Estados-Membros.

2. INTRODUÇÃO

A atividade das administrações públicas representa uma parte importante do produto interno bruto (PIB) em todas as economias da UE, sendo os seus ativos e passivos substanciais em todos os países da UE. Por conseguinte, é importante que sejam geridos de forma eficaz e que as administrações públicas sejam responsáveis por essa gestão perante os seus cidadãos, os seus representantes, os investidores e outras partes interessadas.

As estatísticas das finanças públicas fornecem informações sobre a contabilidade dos diferentes subsectores das administrações públicas, para que os decisores políticos e outras partes interessadas possam analisar a situação financeira e o desempenho das administrações públicas, bem como a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. As principais fontes destas estatísticas são os registos contabilísticos e os relatórios das diferentes administrações públicas, completadas com informações financeiras dos bancos centrais. Para a elaboração das contas nacionais e, evidentemente, para o planeamento orçamental, a coordenação e a supervisão, é necessário dispor de contas financeiras fiáveis das administrações públicas.

Dois dos indicadores mais importantes da sustentabilidade orçamental são a dívida e o défice, que são utilizados no interior da UE para verificar o cumprimento dos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O artigo 126.º do TFUE e o Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), anexo aos Tratados, especifica que a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto (PIB) não deve exceder os 3 %, ao passo que a relação entre a dívida pública e o PIB não deve, em princípio, ultrapassar os 60 %. A Comissão segue de perto estes constrangimentos impostos às políticas orçamentais nacionais, a fim de assegurar o bom funcionamento da união económica e monetária. Quando um Estado-Membro não respeita os limites impostos e se considera que essa situação é mais do que meramente excepcional e temporária, é lançado o PDE. Seguidamente, depois de a Comissão ter formulado o seu parecer, o Conselho decide, com base numa proposta da Comissão, se o défice deve ser considerado excessivo e, na afirmativa, dirige recomendações ao Estado-Membro e atribui-lhe um calendário para a aplicação de medidas corretivas.

³ COM(2011) 211 final.

3. POR QUE RAZÃO SÃO NECESSÁRIAS NORMAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA HARMONIZADAS E BASEADAS NO PRINCÍPIO DA ESPECIALIZAÇÃO (ACRÉSCIMO)

A contabilidade de acréscimo é o único sistema de informação geralmente aceite que proporciona uma imagem completa e fiável da situação económica e financeira e do desempenho de uma administração pública, pois reúne a totalidade dos ativos e passivos, bem como das receitas e despesas de uma entidade, durante o período a que as contas se referem e no momento em que são fechadas. A contabilidade de acréscimo implica o registo das entradas não no momento em que são efetuados os pagamentos em numerário, mas quando o valor económico é criado, transformado ou extinto, ou quando se criam, transformam ou extinguem os créditos e as obrigações. Na contabilidade de caixa, as transações são registadas no momento em que o montante é recebido ou pago. A contabilidade de acréscimo é economicamente mais sólida do que a contabilidade de caixa, razão pela qual o atual enquadramento contabilístico da supervisão orçamental na UE, o SEC 95, se baseia no princípio da especialização (ou acréscimo). Além disso, a contabilidade de acréscimo no setor público é um instrumento necessário para evitar algumas das manipulações que são permitidas pela contabilidade de caixa, em que o pagamento pode ser antecipado ou adiado de forma a ser registado no período que a administração decida. No entanto, a contabilidade de acréscimo não visa suprimir ou substituir a contabilidade de caixa, nomeadamente nos casos em que esta última é utilizada para efeitos de elaboração do orçamento e de controlo orçamental. Com efeito, a contabilidade de acréscimo deve ser vista como um complemento da «pura» contabilidade de caixa e não como uma alternativa. Ao fornecer uma imagem completa da situação económica e financeira e do desempenho das entidades, a contabilidade de acréscimo coloca a contabilidade de caixa no seu contexto global.

A adoção de um conjunto único de normas de contabilidade de acréscimo a todos os níveis das administrações públicas na UE teria claras vantagens para a gestão e governação do setor público. Espera-se que a contabilidade de acréscimo ao nível microeconómico no setor público melhore a eficácia e a eficiência das administrações públicas e facilite a obtenção de liquidez, condição necessária para manter o funcionamento do serviço público. Tal como sucede com qualquer outra atividade económica, a gestão e o controlo da eficácia e da eficiência do setor público dependem da gestão e do controlo da sua situação económica e financeira e do seu desempenho. A contabilidade na base do acréscimo com a digrafia como método de registo é o único sistema geralmente aceite que fornece a informação necessária de maneira fiável e atempada. Além disso, a contabilidade pública harmonizada e com base no acréscimo melhora a transparência, a responsabilização e a comparabilidade em matéria de apresentação de informações financeiras no setor público, podendo também servir para melhorar a eficiência e a eficácia das auditorias públicas.

3.1. Situação atual da contabilidade de acréscimo nos Estados-Membros da UE

A maioria dos Estados-Membros já aplica a contabilidade de acréscimo de acordo com normas nacionais na administração pública, ou está em vias de o fazer. Onze Estados-Membros têm sistemas mistos, na medida em que aplicam práticas contabilísticas diferentes em diferentes níveis da administração⁴. O quadro contabilístico e os sistemas de contabilidade da Comissão Europeia, bem como os sistemas contabilísticos de outras instituições e organizações da EU, baseiam-se na contabilidade de acréscimo e são inspirados pelas normas IPSAS. É também o caso de várias outras organizações internacionais.

⁴

[«Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States»](#)

Existe, por conseguinte, um crescente (mas não unânime) reconhecimento da necessidade de utilizar a contabilidade de acréscimo nas administrações públicas na União Europeia e nos seus Estados-Membros, embora a situação atual careça de uma abordagem harmonizada.

3.2. Quadro contabilístico macroeconómico

O SEC define o enquadramento para a contabilidade estatística ao nível macroeconómico para os setores público e não público na UE e baseia-se no princípio da especialização. Os dados sobre o défice e a dívida públicos baseados no SEC para efeitos do PDE são o resultado da consolidação das contas individuais das entidades das administrações públicas nos Estados-Membros da EU e estão definidos na legislação da UE.

No contexto da supervisão orçamental da UE e do PDE, cabe à Comissão, em conformidade com o artigo 126.º do TFUE, a responsabilidade de avaliar regularmente a qualidade tanto dos dados efetivamente notificados pelos Estados-Membros como das contas do setor das administrações públicas, compiladas em conformidade com o SEC. Os acontecimentos recentes, em particular os casos de apresentação de informação financeira inadequada por parte de alguns Estados-Membros, demonstraram que o sistema para as estatísticas orçamentais não reduziu suficientemente o risco de que os dados apresentados ao Eurostat tenham uma qualidade insuficiente. Além disso, o impacto da crise económica e financeira acentuou a necessidade de se reforçar a estrutura da governação económica na área do euro e em toda a União Europeia. A Comissão respondeu em 29 de setembro de 2010, com a aprovação de um pacote de propostas legislativas, o denominado Pacote de Governação Económica Europeia (conhecido por «six-pack»), que, em 16 de novembro de 2011, foi adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho⁵. É seu objetivo alargar e reforçar a supervisão das políticas orçamentais e macroeconómicas, bem como das reformas estruturais, para colmatar as lacunas da legislação existente. Assim, estão agora previstos novos mecanismos em caso de incumprimento por parte dos Estados-Membros. É fundamental que estes mecanismos se baseiem em informação estatística de elevada qualidade, produzida com base em normas contabilísticas sólidas e harmonizadas, adaptadas ao setor público europeu.

A existência e a qualidade de dados a montante, comparáveis e coerentes, segundo o princípio da contabilidade de acréscimo (ou seja, dados contabilísticos primários relativos às entidades públicas), ao nível microeconómico, são condições prévias para garantir a elevada qualidade dos dados relativos ao défice e à dívida apurados numa base de acréscimo e ao nível macroeconómico. A microcontabilidade do setor público nos Estados-Membros tem muitas variantes, pelo que é difícil estabelecer comparações, tanto dentro dos Estados-Membros como entre eles. A abordagem atual, que consiste em conciliar dados contabilísticos

⁵ Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro (JO L 306 de 23.11.2011, p. 1); Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro (JO L 306, p. 8); Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 306 de 23.11.2011, p. 12). Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306, p. 25); Regulamento (CE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 306 de 7.7.2005, p. 33). Diretiva 2011/85/UE da Comissão, de 8 de novembro de 2010, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306, p. 41).

microeconómicos do setor público não harmonizados para efeitos do PDE está a atingir os seus limites.

Os sistemas de contabilidade microeconómica harmonizados para todas as entidades do setor público (ou seja, a administração pública) em todos os Estados-Membros da UE, combinados com o controlo interno e a auditoria externa, parecem ser a única maneira eficaz de compilar dados do défice e da dívida de grande qualidade segundo o princípio da contabilidade de acréscimo e em conformidade com as disposições legislativas em vigor. Esta é também uma das principais ideias subjacentes à Diretiva 2011/85/UE.

3.3. Necessidade de harmonização

Para a compilação de estatísticas macroeconómicas relativas às administrações públicas e com referência ao artigo 338.º do TFUE, os dados estatísticos necessários melhorariam consideravelmente se todas as entidades públicas utilizassem normas contabilísticas harmonizadas. Tal permitiria a utilização de quadros de correspondência comuns para compilar as contas das entidades nas contas do SEC, o que facilitaria grandemente os processos de verificação estatística.

No que diz respeito à supervisão e à orientação em matéria de políticas, é necessária transparência orçamental para atingir a estabilidade macroeconómica. A existência de normas harmonizadas para a contabilidade do setor público aumentaria a transparência, a comparabilidade e a viabilidade e constituiria a base para uma melhor governação no setor público. Ao nível macroeconómico, a crise financeira acentua a importância de dispor de dados financeiros e orçamentais atualizados e fiáveis e evidencia as consequências da apresentação de informações financeiras incompletas e insuficientemente comparáveis no setor público.

A mais longo prazo, poderá ser estudada a possibilidade de melhorar os principais indicadores do PDE, apurando os resultados da contabilidade pública ao nível macroeconómico (défice/dívida) a partir de uma consolidação muito mais direta de contas microeconómicas coerentes e exaustivas. A adoção de um quadro integrado de contabilidade e de comunicação de informações com algumas adaptações dos conceitos do SEC 95 tornaria possível calcular diretamente a dívida e o défice desses sistemas. Estes últimos poderiam basear-se em dados contabilísticos genuínos e harmonizados do setor público, que tivessem sido submetidos a controlos e auditorias, quer diretamente a partir dos principais indicadores quer indiretamente através das demonstrações financeiras. Tal poderia igualmente contribuir para reduzir o tempo necessário para comunicar os dados sobre o défice e a dívida.

As administrações públicas têm uma obrigação de interesse público perante os participantes no mercado (detentores de títulos de dívida pública e investidores potenciais), que consiste em fornecer informações atualizadas, fiáveis e comparáveis sobre o seu desempenho financeiro e a sua situação, da mesma forma que as empresas cotadas em Bolsa têm obrigações perante os participantes no mercado de ações. É igualmente necessário garantir um nível mínimo de comparabilidade internacional, em especial porque as obrigações do Tesouro competem no mercado financeiro mundial, o que requer um sistema baseado em normas gerais do setor público que sejam aceites em todo o mundo. Com referência ao artigo 114.º do TFUE, a contabilidade harmonizada e baseada no acréscimo permitiria a transparência necessária para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços financeiros, sem o qual existe o perigo de que os detentores de títulos do Estado participem em transações sem uma compreensão adequada do nível de riscos que lhes estão associados. Por sua vez, esta situação poderia criar um risco de contágio, que pode constituir um entrave significativo à estabilidade financeira.

Aquilo que é verdade para as normas de contabilidade do setor privado, que são harmonizadas a nível da UE para as empresas cotadas em Bolsa, é igualmente verdade para as entidades públicas. Uma contabilidade de acréscimo harmonizada para o setor público constituiria uma base mais sólida para compreender a situação e o desempenho económicos das administrações e entidades públicas a todos os níveis. A superioridade do princípio da contabilidade de acréscimo é incontestável para a supervisão orçamental, tanto a nível macroeconómico como a nível microeconómico. Ao nível macroeconómico, a contabilidade é já de acréscimo; uma contabilidade harmonizada e baseada no acréscimo é igualmente essencial ao nível microeconómico.

A nível das entidades, tal traria vantagens em termos de transparência e responsabilização e melhoraria a qualidade do processo de tomada de decisão, uma vez que a informação disponível deve ter conta, de forma comparável, a totalidade dos custos e benefícios futuros. Além disso, a perspetiva de uma maior integração financeira e orçamental da UE realça a necessidade de dispor de normas de contabilidade harmonizadas para o setor público, para que as decisões orçamentais nacionais possam ser avaliadas a nível da UE. Para efeitos de responsabilidade e transparência, as entidades públicas devem comunicar de forma exaustiva e comparável a utilização que fazem dos recursos públicos, bem como o seu desempenho.

3.4. Governação futura da UE em matéria de políticas orçamentais

O relatório Van Rompuy/Barroso/Juncker/Draghi «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária» insiste na necessidade de uma política económica e orçamental integrada e sublinha, por exemplo:

«As políticas orçamentais nacionais sólidas são a pedra angular da UEM

A prioridade a curto prazo é completar e implementar as novas medidas para uma governação económica reforçada. Nos últimos anos, foram aprovadas melhorias significativas do quadro regulamentar das políticas orçamentais na UEM (primeiro pacote sobre a governação económica) ou acordadas (Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação), mais focalizadas na prevenção dos desequilíbrios orçamentais, na evolução da dívida, em mecanismos de aplicação mais aperfeiçoados e na apropriação nacional das regras da EU. Os outros elementos relacionados com o reforço da governação orçamental na área do euro (Segundo pacote), em relação aos quais o processo legislativo ainda está em curso, deverão ser urgentemente ultimados e integralmente aplicados. Este novo quadro de governação estabelecerá uma vasta coordenação ex ante dos orçamentos anuais dos Estados-Membros da área do euro e reforçará a supervisão daqueles que enfrentem dificuldades financeiras.».

Muitos dos principais objetivos definidos na Diretiva 2011/85/UE do Conselho, por exemplo, maior transparência e responsabilidade do setor público, e bem assim estatísticas fiscais mais fiáveis, atualizadas e comparáveis e exigem um instrumento contabilístico e de reporte que seja comum, harmonizado e pormenorizado.

Este relatório apoia plenamente a Comunicação da Comissão «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada — Lançamento de um debate a nível europeu»⁶.

3.5. Custos potenciais de harmonização

Os benefícios potenciais devem ser ponderados pelos custos da aplicação de uma contabilidade de acréscimo harmonizada das administrações públicas nos Estados-Membros da UE. Com base na informação facultada pelos países que já avançaram para a contabilidade

⁶ COM(2012) 777 final.

de acréscimo, só em termos muito latos é possível estimar quais poderão ser os custos para os Estados-Membros, embora esses custos sejam provavelmente significativos. Os custos dependem grandemente da escala e do calendário da aplicação da contabilidade de acréscimo, da dimensão e complexidade do setor público e do grau de exaustividade e fiabilidade dos sistemas existentes. Além disso, a experiência revela que os Estados-Membros podem considerar conveniente modernizar os seus sistemas de gestão das finanças públicas ao mesmo tempo que introduzem novas normas contabilísticas.

Para se ter uma ideia da ordem de grandeza, e com base na experiência dos países para os quais existem dados disponíveis, o custo possível da passagem de um sistema de contabilidade de caixa para um sistema de contabilidade de acréscimo, para um país da UE de média dimensão, poderá elevar-se a 50 milhões de euros (apenas para a administração central e excluindo-se os outros níveis da administração pública). Este montante poderia incluir, por exemplo, as despesas com a aplicação das novas normas, bem como os correspondentes instrumentos contabilísticos informáticos centrais, mas não os custos associados a uma reforma completa do sistema de informação financeira. Nos Estados-Membros de maior dimensão, e, por exemplo, naqueles em que existem sistemas autónomos de administração regional ou sistemas públicos mais complexos, bem como naqueles que não tenham realizado progressos no que respeita à aplicação da contabilidade de acréscimo, estes custos podem ser muito mais elevados, especialmente se a transição para um sistema harmonizado de contabilidade de acréscimo for acompanhado de reformas mais amplas das práticas contabilísticas e de informação financeira. Por exemplo, o custo das reformas em matéria de contabilidade de acréscimo e orçamentação em França na última década foi estimado em 1 500 milhões de euros. Para um Estado-Membro de menor dimensão, que disponha já de sistemas nacionais de contabilidade de acréscimo, os custos poderão ser inferiores a 50 milhões de euros. Todas as estimativas de custos realizadas apontam para um intervalo de 0,02-0,1 % do PIB. Acresce que a aplicação de sistemas de contabilidade de acréscimo nos Estados-Membros exigiria ainda à Comissão um investimento significativo em termos de liderança, conhecimentos periciais e recursos.

Há também que ter presente que, apesar de a contabilidade de acréscimo ser um sistema mais complexo do que a pura contabilidade de caixa, a grande variedade de normas, planos e procedimentos contabilísticos e sistemas informáticos, bem como de normas e práticas de auditoria que frequentemente coexistem – mesmo no seio de um subsector da administração pública de um único Estado-Membro sugere que a sua harmonização permitiria reduzir a burocracia e os custos, o que, a médio e a longo prazo, compensaria largamente o investimento previsto. Além disso, os importantes custos financeiros reais esperados podem ser contrabalançados pelos potenciais benefícios, nomeadamente no que toca a uma melhor governação, maior responsabilidade, melhor gestão do setor público e à transparência necessária ao bom funcionamento dos mercados, o que provavelmente reduzirá os rendimentos exigidos pelos proprietários de títulos da dívida pública, ainda que tal não seja quantificável.

4. NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO (IPSAS)

Tal como já referido, o conjunto de normas IPSAS é atualmente o único conjunto de normas de contabilidade do setor público reconhecido internacionalmente. As IPSAS assentam na ideia de que a gestão moderna do setor público, conforme com os princípios de economia, eficácia e eficiência, depende de sistemas de informação de gestão capazes de fornecer informações atualizadas, precisas e fiáveis sobre a situação e o desempenho económico e financeiro de um Estado, como seria o caso com qualquer outro tipo de entidade económica.

Atualmente, há 15 Estados-Membros da UE que estabelecem algumas ligações às normas IPSAS nas suas normas nacionais de contabilidade pública; desses, nove baseiam as suas normas nacionais nas normas IPSAS (ou pelo menos orientam-se por elas), cinco fazem algumas referências a essas normas e um aplica-as a certos setores das administrações locais. No entanto, apesar de reconhecerem o valor incontestável das IPSAS, nenhum Estado-Membro as aplicou na íntegra.

O presente relatório é acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão que resume o sistema das IPSAS e os sistemas atualmente utilizados pelos Estados-Membros da UE para a contabilidade do setor público⁷. Além disso, o Eurostat procedeu a uma consulta pública, entre fevereiro e maio de 2012, a fim de recolher opiniões sobre a adequação das normas IPSAS, cujo resumo pode também ser consultado⁸.

Tendo em conta os pontos de vista expressados pelas autoridades dos Estados-Membros e por outros interessados durante a consulta pública, a conclusão geral é dupla: por um lado, parece claro que as IPSAS não podem simplesmente ser aplicadas nos Estados-Membros da UE tal como o são atualmente; por outro, as IPSAS constituem uma referência incontornável para o estabelecimento de contas harmonizadas do setor público na UE. Por um lado, há que abordar as seguintes preocupações:

- Atualmente, as normas IPSAS não descrevem com suficiente precisão as práticas contabilísticas a seguir, tendo em conta que algumas dessas normas oferecem a possibilidade de escolher entre vários tratamentos contabilísticos alternativos, o que, na prática, limitaria a harmonização.
- Na atual fase de desenvolvimento, o conjunto de normas não está completo em termos de cobertura ou da sua aplicabilidade prática a alguns tipos importantes de fluxos das administrações públicas, tais como os impostos e as prestações sociais, e não tem suficientemente em conta as necessidades, características e interesses específicos da comunicação de informações no setor público. Uma questão importante é a capacidade das IPSAS para resolver o problema da consolidação das contas de acordo com a definição das administrações públicas, que constitui atualmente um conceito fulcral da supervisão orçamental na UE.
- Pode igualmente considerar-se que, atualmente, as IPSAS não são suficientemente estáveis, uma vez que se prevê que algumas dessas normas venham a ter de ser atualizadas assim que estiverem concluídos os trabalhos sobre o atual projeto concebido para completar o quadro conceptual das IPSAS, o que deverá acontecer em 2014; e
- Atualmente, a governação das IPSAS ressentem-se da participação insuficiente das autoridades contabilísticas do setor público da UE. Durante o ano de 2012, o quadro de governação das IPSAS foi revisto para ter em conta as preocupações das partes interessadas. Qualquer reforma deste género deve garantir o reforço da independência do processo de elaboração de normas, tendo ao mesmo tempo em conta, de forma eficaz, as necessidades específicas do setor público. Além disso, o Conselho IPSAS não parece dispor atualmente de recursos suficientes para garantir uma resposta, com a necessária rapidez e flexibilidade, à procura de novas normas e

⁷ Relatório da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros

⁸ [Public consultation — Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States: Summary of responses.](#)

orientações sobre as questões ligadas à evolução do contexto orçamental, em especial na sequência da crise.

Por outro lado, a maioria das partes interessadas reconhece que as IPSAS constituiriam um quadro de referência adequado para o desenvolvimento futuro de um conjunto de normas de contabilidade do setor público europeu, a seguir referido como EPSAS.

5. RUMO A NORMAS DE CONTABILIDADE HARMONIZADAS DO SETOR PÚBLICO EUROPEU (EPSAS)

A decisão final de se avançar para as EPSAS exige a tomada de outras medidas importantes que, por se situarem fora do âmbito do presente relatório, não podem ser aqui antecipadas. Não obstante, os pontos seguintes ilustram de que modo as EPSAS poderiam ser aplicadas se tal decisão fosse efetivamente tomada.

As EPSAS confeririam à UE a capacidade de desenvolver as suas próprias normas, a fim de satisfazer as suas próprias necessidades com a rapidez necessária. As EPSAS constituiriam um conjunto de normas de contabilidade harmonizadas do setor público segundo o princípio da contabilidade de acréscimo, adaptado às exigências específicas dos Estados-Membros da UE, e poderiam ser aplicadas na prática. A aplicação das EPSAS à escala da UE diminuiria dramaticamente a complexidade dos métodos e processos de compilação utilizados para transformar esses dados numa base semi-harmonizada e minimizaria os riscos no que diz respeito à fiabilidade dos dados comunicados pelos Estados-Membros e publicados pelo Eurostat.

Admite-se que a primeira etapa poderia consistir em aplicar a governação da UE a este projeto, com o objetivo de clarificar o quadro conceptual e de estabelecer uma contabilidade do setor público comum a toda a UE. As EPSAS poderiam inicialmente basear-se na adoção de um conjunto de princípios fundamentais das IPSAS. Poderiam também inspirar-se nas normas IPSAS acordadas em comum pelos Estados-Membros. Todavia, estas últimas não devem ser consideradas como um obstáculo ao desenvolvimento das primeiras.

Convém, porém, assinalar que a elaboração de um conjunto de normas de contabilidade harmonizadas do setor público a nível europeu não garantiria, por si só, a obtenção de dados contabilísticos atualizados e de elevada qualidade para o setor público. Haveria que satisfazer condições adicionais, nomeadamente:

- Um forte apoio político e a propriedade conjunta do projeto;
- Administrações públicas capazes de gerir um sistema contabilístico mais complexo em cada entidade pública;
- Sistemas informáticos integrados para o orçamento, os pagamentos, a gestão dos contratos, a contabilidade de partidas dobradas, a gestão das faturas e a comunicação de estatísticas;
- A comunicação atempada de todos os factos económicos no sistema contabilístico integrado das entidades públicas (por exemplo, mensalmente);
- A disponibilidade de recursos humanos e informáticos modernos; e
- Um controlo interno eficaz e uma auditoria financeira externa eficaz da contabilidade pública.

Para todos os Estados-Membros, e em particular para aqueles que atualmente apenas utilizam contabilidade de caixa, a aplicação de uma contabilidade de acréscimo com base nas EPSAS

representaria uma reforma considerável. Alguns dos problemas que poderiam surgir têm a ver com os seguintes aspetos:

- Problemas conceptuais e técnicos em matéria de contabilidade;
- Conhecimentos especializados do pessoal e dos consultores, competências de formação;
- Comunicação com os gestores e decisores e formação destes;
- Ligação com os auditores e formação destes;
- Ajustamento ou modernização dos sistemas informáticos; e
- Adaptação dos atuais quadros regulamentares nacionais.

Se o princípio das EPSAS for adotado, a Comissão poderá encarar a possibilidade de prestar assistência em relação a alguns destes aspetos; poderá, por exemplo, participar na organização da troca de conhecimentos especializados e de formação, criar um serviço destinado a ajudar os governos dos Estados-Membros com questões conceptuais e técnicas ou coordenar e divulgar o planeamento das reformas da contabilidade pública dos Estados-Membros.

Caso os sistemas públicos de informação da gestão financeira dos Estados-Membros apresentassem lacunas, insuficiências e incoerências importantes e evidentes, estas teriam de ser examinadas no âmbito do projeto de aplicação das EPSAS e o tratamento prioritário das mesmas teria de se refletir no calendário de aplicação.

5.1. Estruturas EPSAS

É necessária uma governação firme da UE para a elaboração e adoção das normas EPSAS. O sistema destinado a desenvolver e gerir as EPSAS terá de definir a agenda para o desenvolvimento de cada norma e terão de existir procedimentos de adoção bem definidos. A estrutura de governação das EPSAS teria de incluir as tarefas necessárias em matéria de legislação necessária, definição de normas e prestação de aconselhamento técnico e contabilístico.

A estrutura de governação das EPSAS inspirar-se-ia no modelo utilizado pela Comissão para determinar a governação das NIIF no contexto da UE, sem todavia o replicar exatamente devido à especificidade do setor público e à tónica colocada na comparabilidade intra-UE. Tentar-se-ia utilizar, sempre que possível, a experiência e os conhecimentos especializados das estruturas nacionais de governação da contabilidade do setor público existentes nos Estados-Membros.

Não obstante, haveria que estabelecer e manter ligações estreitas com o Conselho IPSAS, com vista a dinamizar o percurso e o processo de tomada de decisões, porque as normas EPSAS podem ter que diferir em alguns casos das normas IPSAS. Seria importante não criar divergências desnecessárias entre as EPSAS e as IPSAS nem entre as EPSAS e as NIIF, visto que as entidades controladas pelo Estado podem estar já obrigadas a prestar contas numa base NIIF ou de acordo com normas nacionais em matéria de contabilidade comercial.

As EPSAS devem igualmente ser desenvolvidas com a preocupação de minimizar as diferenças com o SEC, a fim de se obter, no final, sistemas completos e integrados, aplicáveis aos níveis micro e macroeconómicos.

5.2. Adoção das EPSAS

O desenvolvimento, a adoção e a aplicação das EPSAS teria de ser um processo gradual, a ter lugar ao longo de um período de tempo determinado. A aplicação seria feita por etapas, numa

perspetiva de médio prazo, concentrando-se em primeiro lugar nas questões de contabilidade que são mais importantes para a harmonização, tais como as receitas e as despesas – impostos e prestações sociais, passivos e ativos financeiros – e, numa fase posterior, nos ativos não financeiros, etc.

Haveria que proceder de forma seletiva e ter especialmente em consideração a perspetiva das pequenas e médias entidades e o aspeto da importância relativa. A estratégia teria de definir prioridades, estabelecer os prazos principais e, por conseguinte, propor um roteiro concreto. A fim de fazer avançar o projeto EPSAS, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, redigiria um núcleo de base comumente acordado de princípios de contabilidade europeus do setor público, tendo em vista a sua incorporação numa proposta de regulamento-quadro. O regulamento-quadro deve, além disso, estabelecer o sistema de governação das EPSAS e o procedimento para a elaboração de normas EPSAS específicas.

A fim de obter uma aplicação adequada das EPSAS a nível nacional, o conteúdo detalhado de cada norma EPSAS seria elaborado com a assistência dos Estados-Membros de uma maneira que tivesse em conta os seguintes requisitos:

- Princípio da contabilidade de acréscimo;
- Contabilidade dígráfica;
- Relatórios financeiros harmonizados a nível internacional; e
- Coerência com os princípios do SEC.

5.3. O que poderia constituir um primeiro conjunto de EPSAS?

O primeiro elemento poderia ser uma proposta de regulamento-quadro prevendo a aplicação do princípio da contabilidade de acréscimo.

O organismo de normalização das EPSAS poderia então classificar as 32 normas IPSAS segundo o princípio da contabilidade de acréscimo em três categorias:

- Normas que poderiam ser aplicadas sem adaptação ou com uma adaptação mínima;
- Normas que carecem de adaptação ou para as quais seria necessária uma abordagem seletiva; e
- Normas que necessitam de alterações para poderem ser aplicadas.

Os Estados-Membros da UE seriam convidados a estabelecer um plano de aplicação para todos os subsectores da administração pública. Por exemplo, o conjunto básico de normas EPSAS seria aplicável a todas as entidades públicas e, tendo em conta a sua importância relativa, deveria abranger a maior parte das despesas do setor das administrações públicas nos Estados-Membros.

6. Rumo a seguir

A Comissão considera que, antes de se avançar com o presente projeto de criação e aplicação das EPSAS nos Estados-Membros, são necessárias algumas medidas preparatórias. Subsistem várias questões importantes no que se refere a aspetos que ficam de fora do âmbito do presente relatório, tais como a definição do quadro EPSAS e a especificação de um primeiro conjunto de normas EPSAS de base, bem como o planeamento da aplicação. Além disso, a Comissão teria de descrever as etapas necessárias do futuro projeto e ter em conta os aspetos

relativos à avaliação do impacto. A decisão só pode ser tomada com base de uma exame *ex ante* das vantagens e desvantagens, bem como dos custos e benefícios.

Uma vez tomada a decisão: Com base na experiência dos países que aplicaram sistemas de contabilidade de acréscimo do setor público nos últimos anos, o processo de aplicação seria sequencial. A aplicação deve ser determinada através de uma análise cuidada da situação inicial de cada Estado-Membro, por exemplo no que diz respeito ao estado de desenvolvimento das normas contabilísticas nacionais existentes e à disponibilidade de dados do balanço. Em alguns Estados-Membros, poderá ser preferível que a aplicação tenha início a nível nacional e só numa fase posterior a nível regional e local. Deve também ser encarada a possibilidade de limitar o grau de aplicação para as pequenas entidades, ou, pelo menos, de dar prioridade às entidades mais importantes, tendo em conta a sua importância relativa.

O processo poderia ter lugar em três fases:

- (1) Uma fase preparatória destinada a recolher mais informações e pontos de vista, bem como a elaborar um roteiro. Esta fase teria início em 2013 e implicaria novas consultas, uma conferência de alto nível e a preparação de propostas mais pormenorizadas.
- (2) Uma fase destinada a desenvolver e introduzir as disposições práticas, na qual seriam abordadas questões como as finanças, a governação, as possíveis sinergias e as preocupações das entidades públicas de menores dimensões. Esta fase culminaria na publicação de uma proposta de regulamento-quadro. O regulamento-quadro exigiria a aplicação do princípio da contabilidade de acréscimo e definiria planos para desenvolver, ao longo do tempo, normas contabilísticas específicas complementares.
e
- (3) A fase de aplicação: o processo de aplicação seria gradual e, nos casos em que as normas contabilísticas de um Estado-Membro se afastassem muito das EPSAS, seria reconhecida a necessidade de mais tempo, apesar de estar previsto que a aplicação deve estar concluída em todos os Estados-Membros a médio prazo.

A estratégia proposta consiste em adotar uma abordagem equilibrada, baseada nos resultados já obtidos, e garante que o Sistema Estatístico Europeu pode funcionar de forma independente mas sempre em estreita relação com os seus principais fornecedores de dados e utilizadores institucionais. É também importante sublinhar que as EPSAS não devem levar à criação de novas exigências burocráticas nem ao aumento dos encargos administrativos para os inquiridos ou a atrasos na produção estatística.

A Comissão continuará a desenvolver a estratégia apresentada na presente comunicação, tendo em conta os limites dos recursos, à luz das suas responsabilidades consagradas nos Tratados.

Dados os diferentes aspetos em jogo, é importante progredir rapidamente enquanto se consultam os principais interessados, mesmo quando são necessárias iniciativas legislativas. Os próximos passos, a partir de 2013, terão em conta o impacto e incluirão um roteiro mais circunstanciado das medidas a tomar – nomeadamente legislativas – para estabelecer normas de contabilidade harmonizadas do setor público em toda a União.