

POCP: uma morte não anunciada

Por João Fonseca

Tendo em conta recentes desenvolvimentos a nível internacional, em que as IPSAS vão-se assumindo cada vez mais como um novo referencial contabilístico para o sector público, também o POCP, à semelhança do sucedido com o POC, está também caducado em termos de modelo de informação contabilística a nível nacional.



João Fonseca
TOC n.º 31 343

O movimento de normalização e harmonização contabilística a nível internacional tem registado, desde o ano 2000, uma grande revolução com efeitos nos sectores públicos. No entanto, o modelo de normalização contabilística vigente no sector público português tem estado afastado deste movimento.

Em minha opinião existem três grandes razões que me levam a afirmar que o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), enquanto fonte de elaboração do Orçamento do Estado (OE) e da Conta Geral do Estado (CGE), já morreu, mas cuja morte ainda não foi anunciada. A primeira razão teve origem na macroeconomia. Desde o ano 2000, o Sistema Europeu de Contas (SEC95) é o sistema de referência para a supervisão orçamental da União Europeia (UE). Ou seja, é com base neste modelo de informação financeira que Portugal e os restantes países prestam contas à UE em matéria de défice/excedente orçamental e de nível de dívida pública para cumprimento das regras orçamentais previstas no Tratado de Maastricht e no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O SEC95 é um modelo de informação financeira de natureza estatística e, como tal, tem objectivos diferentes dos modelos de informação financeira de natureza contabilística, como é o caso do POCP a nível nacional. Em termos genéricos, o primeiro modelo está relacionado com dados macroeconómicos e diz respeito ao comportamento económico de todas as unidades económicas de uma economia e o segundo modelo diz respeito ao comportamento de unidades individuais no sector público e privado. Mas apesar destes objectivos distintos os dois modelos são complementares: I) o modelo estatístico oferece

uma leitura da economia a nível macro e o modelo contabilístico das unidades que a compõem a nível micro e, II) a informação financeira produzida no modelo contabilístico serve de base de uma forma significativa à produção de informação do modelo estatístico.

Tendo em conta a importância desta relação entre ambos os modelos, levantam-se alguns problemas no actual modelo de normalização contabilística no sector público corporizado no POCP. O POCP tem integrado na classe 0 a contabilidade orçamental (regime de caixa) sendo a mesma articulada na contabilidade patrimonial (regime de acréscimo) através da conta 25. Por outro lado, o POCP (em ambos os regimes) não assume na sua plenitude o princípio da substância sobre a forma. Neste sentido, o OE e a CGE são elaborados em regime de caixa e sem atenderem ao princípio da substância sobre a forma. Pelo contrário, o SEC95 tem incorporado na sua *framework* o regime de acréscimo (*accrual*) e o princípio da substância sobre a forma.

Assim, quando o Estado português reporta à UE a sua posição orçamental no modelo estatístico, tem de efectuar ajustamentos às contas preparadas no modelo contabilístico através introdução do regime de acréscimo e do princípio da substância sobre a forma, para além de outras diferenças que existem entre os dois modelos. Consequentemente os valores de receita, despesa, défice e dívida são diferentes. No entanto, entrega ao Parlamento português e ao Tribunal de Contas um OE e uma CGE com base no modelo contabilístico. Onde está a *accountability*?

Neste sentido, o POCP já não responde cabalmente às necessidades de reporte de informação financeira, porque a solução passará, necessariamente, pela elaboração de um OE e CGE harmonizado verticalmente com o SEC95.

A segunda razão teve origem na microeconomia do sector privado. Por causa do Regulamento n.º 1606/2002, de 19/07 do Parlamento Europeu, está em curso a criação de um novo modelo de normalização contabilística em Portugal cujo referencial são as *International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards* (IAS/IFRS) emitidas pelo *International Accounting Standards Board* (IASB). Quando for integralmente implementado é revogado todo o modelo de normalização contabilística vigente, assente no Plano Oficial de Contabilidade (POC) e nas Directrizes Contabilísticas. Este novo sistema será baseado em princípios e não em regras, alicerçados numa estrutura conceptual de referência para todo o sistema, direccionado para o relato financeiro em regime de acréscimo onde o primado do justo valor se sobrepõe ao primado do custo histórico.

Ora, o POCP foi criado muito à imagem e semelhança do POC. Com a sua revogação, o POCP fica não só “órfão”, como em termos de modelo de informação financeira ao nível micro fica desajustado deste novo modelo de normalização contabilística do sector privado da economia, passando a existir uma falta de harmonização horizontal. As contas nacionais elaboradas de acordo com o SEC95 padecerão de uma grande inconsistência conceptual porque ao nível micro os dois grandes sectores institucionais da economia (público e privado) passarão a ter dois referenciais completamente distintos. Pelo que, o POCP passará a ser uma “perna coxa” no modelo global de informação financeira.

A terceira e última razão está relacionada com a anterior e teve como origem na microeconomia do sector público. A *International Federation of Accountants* (IFAC) emitiu 21 normas em *accrual* denominadas *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), adaptando as IAS/IFRS do IASB ao sector público, passando assim a ser o modelo de informação financeira de natureza contabilística de referência ao nível internacional neste sector institucional.

Dada a sua importância crescente a nível internacional, a *Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting* (TFHPSA) a funcionar junto do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e que agrega profissionais de Estatística e Contabilidade de vários países e organizações internacionais, já finalizou o seu relatório no qual se definiu um «roadmap and agenda for ongoing convergence over the long

O POCP foi criado muito à imagem e semelhança do POC. Com a sua revogação, o POCP fica não só “órfão”, como em termos de modelo de informação financeira ao nível micro fica desajustado deste novo modelo de normalização contabilística do sector privado da economia, passando a existir uma falta de harmonização horizontal

term» (IPSASB, 2005, p. 21) entre os modelos de informação financeira de natureza estatística (SEC95, Sistema Nacional de Contas de 93 das Nações Unidas e o *Government Finance Statistics Manual* de 2001 do FMI) e contabilística (IPSAS).

Do relatório final resulta que o regime de acréscimo e o princípio da substância sobre a forma são para se manter, estando em processo de harmonização três grandes tópicos: I) entidades (*entities*), abrangidas pelos modelos estatísticos e contabilísticos, isto é, entidades para as quais são preparadas as demonstrações financeiras (“quem” conduz as actividades económicas), II) activos (*assets*) e responsabilidades (*liabilities*) no balanço das entidades (o “resultado” (*outcome*) das actividades económicas, e III) fluxos (*flows*) sobre os activos e responsabilidades (“quais” actividades económicas criam/afectam os activos e responsabilidades).

Tendo em conta estes recentes desenvolvimentos a nível internacional, em que as IPSAS vão-se assumindo cada vez mais como um novo referencial contabilístico para o sector público, também o POCP, à semelhança do sucedido com o POC, está também caducado em termos de modelo de informação contabilística a nível nacional.

Tal como a UE tornou obrigatório o SEC95 e as IFRS, em minha opinião, mais cedo ou mais tarde, acabará por também tornar obrigatórias as IPSAS. É inevitável. Até porque se se pretende obter uma imagem verdadeira e apropriada de uma UE cada vez maior e heterógenea, a única maneira de tornar facilmente comparável as respectivas economias e empresas globais numa União Económica e Monetária é através de uma harmonização horizontal e vertical dos modelos de informação financeira de natureza estatística e contabilística.

Como qualquer morte não anunciada falta fazer o enterro ao POCP e adoptar as IPSAS no sector público português.

No entanto, ao contrário do que sucedeu com o sector privado em que o POC cumpriu razoavelmente bem o seu papel, contribuindo decisivamente para uma cultura contabilística de manuseio de uma contabilidade em regime de acréscimo e com o princípio da substância sobre a forma, no sector público o salto será ainda maior, porque na maioria dos organismos públicos ainda só têm uma contabilidade em regime de caixa, não obstante de o POCP ser de 1997 e a Lei de Bases de Contabilidade Pública de 1990 já prever o POC para os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira (já lá vão 17 anos!). Ou seja, o POCP morre sem estar integralmente implantado.

Este será um desafio, e ao mesmo tempo um dilema, aos governantes quando tal acontecer: se nada fizerem o sector público português ficará irremediavelmente para trás; se efectuarem a mudança o choque contabilístico será enorme (é como passar do século XIX directamente para o século XXI) com consequências imprevisíveis.

Julgamos que a solução para o dilema passará por uma forte liderança política, estratégia clara para um modelo de normalização contabilística em Portugal que abranja simultaneamente o SEC95, as IFRS e as IPSAS e formação intensiva dos políticos e funcionários da Administração. Será eventualmente a maior reforma da Administração Pública, contribuindo decisivamente para uma maior cultura de *accountability* e de rigor na gestão dos recursos públicos. ■

(Texto recebido pela CTOC em Março 2007)

Bibliografia

Dupuis, Jean-Pierre, Lucie Laliberté, Paul Sutcliffe (2006), *Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting, Final Report, International Monetary Fund, OECD, Paris, France, 8-10 March;*

IPSASB (2005), *International Public Sector Accounting Standards (IPSASs) and Statistical Bases of Financial Reporting: An Analysis of Differences and Recommendations for Convergence, Research Report, IFAC, January;*

