CONTABILIDADE

A implementação do POCP e dos planos sectoriais nos serviços autónomos da Administração Central: estudo e análise

Por José Araújo

Partindo de um trabalho de investigação, chega-se à conclusão que apenas uma pequena parte dos serviços autónomos tem já implementado e aplica o Plano Oficial de Contabilidade Pública ou plano sectorial. A falta de meios adequados, como os sistemas informáticos compatíveis com as novas exigências contabilísticas, e a falta de pessoal com conhecimentos específicos para o tratamento conjunto da Contabilidade Orçamental e Patrimonial e, ainda, da Contabilidade Analítica, são algumas das razões apresentadas para o atraso.

José Araújo
Licenciado em Gestão Comercial e Contabilidade - UFP
Mestre em Contabilidade e Auditoria - U. Minho
TOC n.º 54 153

Após as já distantes datas de aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e dos planos sectoriais dos Serviços Autónomos (SA) da Administração Central, tem-se agora como certo o pressuposto de que se encontram já reunidas as condições mínimas que permitem aplicar estes planos e obter dos respectivos SA uma informação contabilística que, para além do mero e necessário cumprimento da lei, seja igualmente útil e qualificada.

Numa tentativa de provar este pressuposto, e no âmbito de uma tese de mestrado, foi desenvolvido um trabalho de investigação incidente em questões que pretendiam apurar o ponto da situação relativamente a esta matéria e, consequentemente, identificar os aspectos ou objectivos de suporte e fundamento dos referidos planos e ainda não alcançados.

Os dados apresentados foram obtidos pelas respostas dadas, entre Dezembro de 2003 e Abril de 2004, a 199 questionários (amostra), de um total de 292 (universo), enviados aos Serviços Autónomos da Administração Central diferenciados pelos sectores da saúde (POCMS), da educação (POCED) e restantes sectores que utilizam o POCP.

Implementação *versus* não implementação dos planos de contabilidade - situação geral

Atendendo à data da aprovação dos diplomas legais que aprovaram os planos de Contabilidade – Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro para o POCP; Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro para o POCED; Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro para o POCMS – e à data de entrada em vigor dos mesmos – 1 de Janeiro de 1998; 21 de Setembro de 2000; 29 de Setembro de 2000, respectivamente, e principalmente, às datas indicadas para a sua implementação e aplicação generalizada a todos os serviços, podia parecer que a questão de saber se os SA tinham já implementado o plano de contabilidade e se, realmente, o aplicavam, era uma questão desnecessária.

Das respostas obtidas, verificou-se que dos 199 questionários recebidos válidos, 154 aplicam o respectivo plano de contabilidade e 45 ainda o não fazem. Da leitura do quadro convém realçar o sector da saúde com uma maior implementação e aplicação do seu plano.

Quadro 1 – Aplicação dos planos de Contabilidade

Plano de contabilidade	Recebidos válidos	Aplicam o plano		Não aplicam o plano	
		N.º	%	N.º	%
POCP	60	36	60	24	40
POCED	89	72	80,9	17	19,1
POCMS	50	46	92	4	8
Total	199	154	77,4	45	22,6

Fonte: Elaboração própria

A não aplicação dos planos de contabilidade: razões apresentadas

Questionados sobre as razões que apresentavam para a não aplicação do plano de contabilidade, a maioria dos serviços considerou que não dispunham ainda, ou dos meios informáticos adequados ou de pessoal qualificado em matérias de contabilidade pública e patrimonial capaz de efectuar, conforme o plano exige, a sua correspondência e correcto registo e apresentação de contas segundo os mapas agora pedidos.
A possibilidade de argumentação a instâncias superiores e posterior aceitação por parte destas, com base nas dificuldades já referenciadas, de que na realidade o serviço ainda não consegue apresentar a sua contabilidade conforme os formatos consubstanciados no seu plano de contabilidade, foi também uma das razões apresentadas e que, parece, pode levar a uma maior falta de empenhamento necessário à finalização da implementação do plano.
Em notas escritas nos seus questionários, alguns serviços indicaram que, apesar de terem considerado para efeitos de resposta a ainda não aplicação do seu plano de contabilidade têm, no entanto, já desenvolvidos e a funcionar alguns módulos de contabilidade de acordo com as novas exigências do plano. Outros serviços disseram simplesmente que o seu plano de contabilidade se encontrava ainda em fase de implementação.
Outros ainda especificaram que «o POCP não está a ser utilizado integralmente devido à falta de meios informáticos. Apesar de estarem a ser realizados registos contabilísticos, ainda não é possível analisar o Balanço, a Demonstração de Resultados e o mapa de Fluxos de Caixa.»
Os recursos humanos foram, por alguns SA, considerados «insuficientes», tendo ainda outro indicado que «o Serviço tem vindo a dotar-se destes meios, [informáticos e pessoal] pelo que já se pode considerar para breve a data de conclusão da implementação do plano.»
Algum investimento em formação do pessoal afecto ao serviço de contabilidade é também a razão pela qual os serviços se encontram agora mais capacitados para concluir a implementação. Nesta matéria, a formação verifica-se, principalmente, na vertente da contabilidade patrimonial – e poderá entender-se por aqui que se trata de serviços que aplicavam exclusivamente o tipo de contabilidade pública directamente tratada ao nível da execução orçamental – mas também há quem refira a necessidade de formação em termos de contabilidade pública no seu todo, ou seja, formação sobre a correspondência da contabilidade tradicional – orçamental/pública – com a patrimonial, de forma a que os registos contabilísticos e todo o tipo de informações sejam feitos e dados segundo o estabelecido nos diplomas que aprovaram os respectivos planos.
Se a alguma conclusão prévia se pode chegar com base na leitura e interpretação destes dados é, sem dúvida, a de que nos últimos tempos os serviços melhoraram em termos de qualificação do seu pessoal para a realidade contabilística a que estão sujeitos.

Primeiras conclusões

Como primeira conclusão, após a análise dos resultados globais dos questionários, no que à implementação dos planos de contabilidade diz respeito, parece ser de relevar o facto de ainda um grande número de SA (quase 23 por cento) não os ter já implementado e, por consequência, não os aplica, não cumprindo assim as exigências legais a que estão sujeitos e, desta forma, não contribuindo para a melhoria da informação contabilística e de gestão, o que os impede de melhor reconhecerem as suas falhas e possibilidades de melhoria dos serviços que prestam.
Esta primeira conclusão remete-nos para uma outra que é a de que, pelos dados obtidos, 77 por cento dos SA dizem aplicar o seu plano de contabilidade. Será esta uma matéria analisada a partir do ponto seguinte mas, antes de mais, convém realçar que a simples análise dos dados e a verificação de grau de aplicação ou não aplicação do POCP e planos sectoriais, não é por si só conclusiva de que efectivamente os SA aplicam o seu plano.
Há outras questões relacionadas com o objectivo global do POCP e com as suas novas exigências, face ao anterior sistema contabilístico tradicionalmente utilizado pelos serviços, que têm que ser equacionadas e verificada a sua aplicação para que se possa finalmente considerar como aplicado o plano de contabilidade respectivo em cada SA.
São exemplos de aspectos necessários considerar para o efeito:
- o levantamento de todos os seus bens, a sua respectiva avaliação segundo os critérios vigentes e a sua relevância no activo dos serviços;
- a implementação de um sistema de Contabilidade Analítica;

- a criação de provisões do exercício;
- a prática da especialização dos exercícios no apuramento das suas contas.

O simples cumprimento da lei em termos de documentos e prazos de apresentação das contas – exigência a que a totalidade dos serviços obedece – não é significativa de prestação de informação financeira com as características que esta deve conter. A sua fiabilidade depende, essencialmente, da aplicação das normas contabilísticas geralmente aceites e as específicas, neste caso, para o sector público.

Sobre estes aspectos genéricos de aplicação de normas contabilísticas que configuram uma elevada importância para o apuramento do real grau de implementação dos planos, não foi colocada nenhuma questão directa nos questionários enviados. No entanto, a sua pertinência não foi esquecida e foram colocadas outras questões que de uma forma indirecta nos podem levar à mesma análise.

Outras ainda tiveram por finalidade objectiva saber se o serviço «tem (ou não) já implementada a Contabilidade Analítica» e se «procedeu já (ou não) à inventariação e avaliação dos seus bens, direitos e obrigações.»

Sendo esta inventariação e, principalmente, a avaliação dos bens, uma parte complicada para muitos serviços da Administração Pública, e sem a qual as demonstrações financeiras não reflectem a real situação da entidade, partiu-se do princípio de que, apesar de inicialmente os serviços terem dito que implementaram já os seus planos, as respostas a estas questões seriam a comprovação de que efectivamente assim era.

Uma outra conclusão a que também se chega é a de que, apesar da situação não ser a desejada, estão os serviços que ainda se encontram em situação de incumprimento a desenvolver esforços no sentido de rapidamente superar os pontos em falta.

Se as intenções de melhoria manifestadas forem conseguidas conforme o previsto, poderemos ainda concluir que em matéria de contabilidade dos SA, estará para muito breve o alcance e concretização dos objectivos definidos no POCP, pelo menos na maioria dos serviços a ele sujeitos. Os que, entretanto, por outras razões pontuais se demorarem ainda mais na sua implementação, serão poucos e, quer pela maior facilidade de eliminação das razões negativas (identificadas e provavelmente específicas de cada serviço), quer por força da necessidade de consolidação de contas, também estes acabarão por ver terminado com sucesso o seu processo de implementação.

Dificuldades verificadas na fase de implementação do plano

Solicitados os 154 SA que disseram aplicar o seu plano, a indicarem que tipos de dificuldades tiveram durante o processo de implementação e disponibilizando-lhes, à partida, dois tipos de dificuldade - equipamento de apoio: informático ou outro; pessoal especializado em Contabilidade Pública - as respostas obtidas parecem reflectir um grande conjunto de SA que não estavam preparados para a mudança e, ao mesmo tempo, um enorme esforço aplicado pelos mesmos serviços para ultrapassar os seus próprios obstáculos e dar resposta positiva às exigências impostas.

Comparados os dados entre os vários planos sectoriais, constata-se ainda que as maiores dificuldades se verificaram mais ao nível do equipamento informático de apoio e menos ao nível do pessoal com conhecimentos específicos para o tratamento das situações contabilísticas e seu registo segundo os planos de contabilidade.

Ainda no que ao equipamento informático diz respeito, e atendendo aos dados relativos ao POCMS, verifica-se ser a área da saúde aquela onde se registaram menores dificuldades na fase de implementação, o que parece comprovar os dados apresentados anteriormente onde se apurou serem os serviços do Ministério da Saúde os que apresentavam maior índice de implementação dos planos.

A relação dos dados aqui apresentados, é evidente que aponta para um mesmo sentido e valida assim uns e outros, ou seja, confirma que as respostas dadas de cerca de 92 por cento dos serviços do Ministério da Saúde que aplicam o seu plano sectorial (quadro 1) concorda com os cerca de 30 por cento do mesmo tipo de serviços que não tiveram dificuldades durante a implementação do plano.

A mesma relação se verifica para os casos do POCP e POCED:

- 60 por cento aplicam o plano e apenas 11,7 por cento não tiveram dificuldades, (as mais baixas percentagens), para o caso do POCP;

- 80,9 por cento aplicam o plano e 19,1 por cento não tiveram dificuldades, (as percentagens intermédias), para o caso do POCED.
Claro que, muito provavelmente, esta situação concreta do POCMS não seria de todo tão positiva se o Instituto de Gestão Informática e Financeira (IGIF) do Ministério da Saúde não existisse.
Parece conveniente referir que a implementação do POCMS nos serviços de saúde, não é um processo recente (de 2002 ou de 2003). O seu início verificou-se logo após a publicação da Portaria que aprovou o plano de contabilidade, tendo desde então até agora sido verificados importantes avanços e até considerado como um processo concluído até ao final de 2003.
Os 40 por cento de dificuldades verificadas ao nível do equipamento informático na fase de implementação do plano, correspondem à fase em que a aplicação informática estava ainda em desenvolvimento e readaptação para o novo plano e não a período mais recente.
A este propósito, o relatório de auditoria realizado pelo Tribunal de Contas ao IGIF, com data de 13 de Dezembro de 2001, alertava já para o facto de que o número de técnicos existentes no IGIF na altura (sete) para prestar apoio técnico aos utilizadores dos sistemas, era insuficiente. Acrescentava ainda que em alguns hospitais os quadros próprios não contemplavam pessoal na área da informática.
Poderiam ter sido exactamente estes dois factores, ainda deficitários no início e por isso alertados pelo TC, a razão dos 40 por cento de dificuldades verificadas nesta área e também a razão, depois de supridos os seus défices (pessoal técnico informático no IGIF e nos hospitais) do actual elevado índice de implementação do POCMS.

Contabilidade Analítica e inventariação e avaliação de bens

Contabilidade Analítica - A implementação da Contabilidade Analítica e a utilização da sua informação para apoio à gestão, possibilitando assim a melhoria na tomada de decisões estratégicas conducentes à economicidade, eficiência e eficácia que se pretende sempre atingir, obteve as respostas que podem ser observadas no quadro 2.
Analisando os dados por planos de contabilidade, constata-se que:
- O sector da saúde, e tendo sempre em atenção apenas os números de serviços que responderam à questão, é o sector que mais avanços tem feito nesta área: 74 por cento;
- No sector da educação, a implementação da Contabilidade Analítica anda pelos 38,2 por cento;
- Nos serviços que utilizam o POCP, e tendo também presente as respostas dadas a esta questão, poderemos também dizer que a implementação andará pelos 28,3 por cento.
É claro que quando se diz que um determinado sistema «está implementado» num serviço, está a considerar-se não só a existente física de um instrumento de trabalho que possibilite os tratamentos de dados, factos ou outras ocorrências directamente necessárias ao funcionamento desse sistema como um todo, mas também que se verifique a utilização efectiva desse sistema, com as regras, princípios e outros critérios de gestão legalmente aceites, bem como a possibilidade de obtenção da informação que está na génese da criação desse sistema.
Este entendimento aplica-se, para efeitos deste trabalho, quer para o caso da contabilidade

Quadro 2 – Contabilidade Analítica e inventariação e avaliação de bens, direitos e obrigações

	POCP				POCED				POCMS				Geral			
	Resp. receb.:			60	Resp. receb.:			89	Resp. receb.:			50	Resp. receb.:			199
	Sim	%	Não	%	Sim	%	Não	%	Sim	%	Não	%	Sim	%	Não	%
Analítica	17	28,3	19	31,7	34	38,2	37	41,6	37	74	9	18	88	44,2	65	32,7
Sem resposta	24				18				4				46			
Total ……	17		43		34		55		37		13		88		111	
Bens	5	8,3	30	50	22	24,7	47	52,8	18	36	26	52	45	22,6	103	51,8
Direitos	18	30	17	28,3	33	37,1	31	34,8	26	52	15	30	77	38,7	63	31,7
Obrigações	15	25	20	33,3	29	32,6	35	39,3	22	44	19	38	66	33,2	74	37,2
Total ……	**38**		**67**		**84**		**113**		**66**		**60**		**188**		**240**	

Fonte: Elaboração própria

analítica quer para outro qualquer sistema ou sub-sistema relacionada com a Contabilidade Pública.

Voltando ao quadro 2, parece conveniente associar à leitura dos dados por planos de contas o seguinte raciocínio: tomando como exemplo o caso do POCP, dos 60 questionários recebidos, apenas 36 responderam a esta questão, o que significa que os restantes 24, à partida, ainda não implementaram a Contabilidade Analítica. A ser assim, verifica-se aqui, como dado final, relativamente aos serviços de POCP, não apenas um total de 19 mas sim um total de 43 serviços que ainda não implementaram a Contabilidade Analítica.

Este dado, nitidamente decepcionante, é sobejamente indicador de que é esta uma tarefa ainda por fazer na maioria dos serviços para que se possa afirmar que o Plano Oficial de Contabilidade Pública (e o mesmo para o POCED) está totalmente implementado.

No caso do POCMS, e feitos os cálculos da mesma forma, verifica-se que dos 50 questionários recebidos, 37 dizem aplicar a Contabilidade Analítica e apenas 13 não o fazem. A explicação para esta melhor posição poderá estar nos programas informáticos, uniformizados e de elevada qualidade, disponibilizados para este sector e ainda numa maior exigência de controlo de centros de custo, tendo em conta também o elevado custo de materiais e produtos gastos nestes tipos de Serviços.

Com os serviços que utilizam o plano de contabilidade POCP, porque são das mais distintas áreas de actividade, não têm um sistema informático de contabilidade único e, provavelmente, com a qualidade e requisitos necessários para contemplar todas as suas necessidades. Cada serviço adquire e aperfeiçoa o seu programa à sua situação, o que origina, em muitos casos, a aquisição de programas mais fracos (devido à falta de verbas) que se vão completando com os vários módulos de contabilidade – facturação (receita); aquisição de bens e serviços (despesa); gestão de recursos humanos; inventário; etc. – à medida que as possibilidades financeiras o permitem e, por isso, sem um plano estratégico bem definido e calendarizado.

Inventariação e avaliação de bens - No que à inventariação e avaliação dos bens, direitos e obrigações diz respeito, as respostas foram um pouco idênticas às dadas para a situação da Contabilidade Analítica. Começando pelos direitos e obrigações, os dados apontam para um elevado número de serviços que diz conhecer e ter já avaliado os seus direitos e as suas obrigações, prevalecendo, no entanto, a avaliação dos direitos relativamente à avaliação das obrigações.

A inventariação e avaliação dos bens é a que apresenta índices menores de realização. No geral, dos serviços que responderam a esta questão (148 = 5+30 + 22+47 + 18+26), apenas 45 já procederam à execução desta tarefa, tendo os restantes 103 considerado que ainda não o fizeram.

Uma leitura complementar a esta – e que provavelmente encontrará o mesmo tipo de resposta dada para a falha da implementação da Contabilidade Analítica no POCP (não ter sistema informático uniformizado e de qualidade suficiente para as necessidades) – é a que deve ser feita especificamente para os dados do POCP; apenas cinco serviços avaliaram os seus bens, contra 30 que ainda não o fizeram. Se considerarmos que os outros 15 (para o total de 50) que não responderam a esta questão, também não avaliaram os seus bens, continuamos perante um elevado grupo de "não cumpridores" do POCP. Apesar de muitos SA a quem falta ainda fazer a parte da Contabilidade Analítica e da inventariação e avaliação dos seus bens, tenha indicado que o prevê concluir ainda em 2004 ou 2005, a questão é, no entanto, séria e preocupante, na medida em que esta tarefa é talvez das mais trabalhosas e difíceis de executar.

Tendo presente toda esta situação, onde parece faltar alguma ajuda e uma melhor definição de critérios para a avaliação de determinados bens, a conclusão a que mesmo agora se chega é que se, como vimos no ponto anterior, a Contabilidade Analítica, sendo um sistema obrigatório, ainda não está totalmente implementada e a inventariação e avaliação dos bens também não está ainda feita, o que comprova que também a Contabilidade Patrimonial está muito longe de estar implementada, então, por exclusão de partes, apenas poderemos falar de uma parte da Contabilidade Pública efectivamente implementada nos serviços autónomos da Administração Central: a Contabilidade Orçamental.

A preferência dos documentos

Tendo em conta os principais documentos de informação financeira (balanço, demonstração dos resultados, mapas de execução orçamental e fluxos de caixa), foi pedido a cada serviço para indicar quais os documentos que preferencialmente utiliza para análise dos seus dados e consequente correcção da gestão financeira. Indicando essa preferência com os números de 1 a 4, começando pelo que é mais utilizado, constitui-se a seguinte ordem:

1.º - Mapas de execução orçamental (111)
2.º - Mapa de fluxos de caixa (79)
3.º - Demonstração dos resultados (64)
4.º - Balanço (48)

A leitura geral dos dados permite constatar a, ainda forte, ligação à Contabilidade Orçamental, onde o orçamento, desde sempre tido como documento superior da actuação financeira das entidades públicas e de controlo legal das mesmas no horizonte temporal do curto prazo, continua, ainda hoje, apesar dos novos objectivos definidos com o POCP e planos sectoriais, a pôr a sua ênfase nas magnitudes financeiras e acompanhamento da sua evolução, ditando, desta forma, quais os documentos que devem ser analisados e utilizados na gestão financeira da administração pública.

«O papel e a influência do orçamento têm sido - e são - decisivos na vida económica das entidades públicas. Todas as decisões que visem usar e comprometer os recursos financeiros da organização, devem subordinar-se aos critérios, normas, restrições e formalidades constantes do orçamento. Não existe outro documento que tanto condicione a vida económica das entidades públicas como o orçamento inicial, as suas modificações, execução e liquidação.» (Montesinos Julve, 1996, p. 61)

Na realidade, os mapas de execução orçamental e de fluxos de caixa indicam a posição orçamental em que o serviço se encontra e essa continua a ser a principal preocupação dos serviços; cumprimento do rigor orçamental desde a orçamentação até à prestação de contas final, passando obviamente pela sempre presente e rigorosa execução, da qual é necessário transmitir informação mensal.

O balanço e a demonstração de resultados, não são – atendendo à sua preferência geral – os que mais interessam para a análise da situação financeira. Estes documentos que nos dão a conhecer a situação patrimonial dos serviços e a forma como o resultado final de cada ano foi conseguido são, à partida, elaborados anualmente, para efeitos de apresentação de contas do ano económico a que respeitam. Logo por aqui, a sua utilização perde preferência que é ganha pelos mapas orçamentais extraídos mensalmente, sujeitos a um maior rigor e com os quais os funcionários que os elaboram e analisam, estão superiormente mais familiarizados.

Quadro 3 – Preferência dos documentos de prestação de contas – Análise geral

	POCP		POCED		POCMS		Geral	
	N.º de respostas	Ordem de preferênc.	N.º de respostas	Ordem de preferênc.	N.º de respostas	Ordem de preferênc.	N.º de respostas	Ordem de preferênc.
Balanço	13	2	20	4	15	4	48	4
Dem. Result.	12	3	28	3	24	2	64	3
Exec. Orçam.	29	1	59	1	23	3	111	1
Flux. Caixa	12	4	42	2	25	1	79	2

Fonte: Elaboração própria

Notas finais

Na realidade, estabelecendo uma correlação destes dados com as dificuldades apresentadas, quer ao nível de pessoal quer ao nível de equipamento, parece razoável dizer que se verifica aqui o seguinte:

- as reconhecidas limitações técnicas dos recursos humanos (por exemplo, a profissão de TOC continua a não estar prevista como carreira da Função Pública) e a dificuldade em adquirir produtos informáticos adequados às novas necessidades estão directamente relacionados com a consequente ainda não adopção em muitos serviços da Contabilidade Analítica, da ainda pior situação da inventariação e avaliação dos bens do Estado e, como resultado final, da preferência primordial pelos documentos de prestação de contas incidentes na área orçamental (mapas de execução orçamental e de fluxos de caixa), em detrimento dos documentos de informação patrimonial (balanço e demonstração dos resultados).

Apesar de se ter estabelecido de início que o POCP seria de aplicação obrigatória, 60 dias após a sua publicação e os planos sectoriais POCED e POCMS, nos anos de 2001 e 2002, a maioria dos serviços ainda não tem o seu plano de contabilidade implementado.

Esta situação objectiva significa que, para além de não cumprirem com o legalmente estabelecido, também não fornecem aos diversos utilizadores a informação necessária que lhes possibilite a aferição dos indicadores de eficiência, eficácia e economicidade que se pretende, nem permite que os seus principais responsáveis (a todos os níveis) exerçam uma gestão de qualidade.

Conclusões

Apenas uma pequena parte dos serviços autónomos tem já implementado e aplica o Plano Oficial de Contabilidade Pública ou plano sectorial, sendo que os serviços que ainda não aplicaram o POCP apresentam como razões de sua defesa a falta de meios adequados – sistemas informáticos compatíveis com as novas exigências contabilísticas – e a falta de pessoal com conhecimentos específicos para o tratamento conjunto da Contabilidade Orçamental e Patrimonial e, ainda, da Contabilidade Analítica.

A Contabilidade Analítica, embora já tenha alguma visibilidade em termos de implementação, é considerado ainda um trabalho por fazer ou acabar.

A inventariação e avaliação dos bens, direitos e obrigações dos serviços é também uma área onde já se tem feito muito trabalho, mas a avaliação dos bens continua a ser a tarefa mais difícil. Nesta matéria, os bens do domínio público continuam a ser a principal dor de cabeça de toda a Administração Pública.

Não sendo, assim, o património das entidades relevado no balanço como activo, não é possível dizer que as demonstrações financeiras, e neste caso concreto o balanço, representa a imagem verdadeira e apropriada da situação da entidade.

Os documentos de informação financeira mais utilizados pelos serviços são os mapas de execução orçamental – receita e despesa – e o mapa de fluxos de caixa.

Esta conclusão permite ainda retirar a ideia de que há necessidade de continuar a apostar na mudança de mentalidades para que se passe a dar mais importância ao balanço e à demonstração dos resultados, uma vez que estes documentos, tal como os mapas de execução orçamental, constituem um só conjunto de informação, necessário no seu todo para o alcance dos objectivos propostos pelo POCP e planos sectoriais: transparência, economia, eficiência e eficácia.

Pelos pontos apresentados, a Contabilidade Pública em Portugal, segundo o POCP e planos sectoriais, pelo facto de não estar ainda implementada, não permite que a informação financeira pública satisfaça, com as características qualitativas desejáveis, todas as necessidades dos seus utilizadores.

A posição da Direcção-Geral do Orçamento

Com a publicação da Circular Série A n.º 1315, de 5 de Janeiro de 2005, sobre a divulgação da estratégia de implementação do POCP, veio a Direcção-Geral do Orçamento, através do seu Instituto de Informática dar a conhecer pela primeira vez, a todos os departamentos do Estado, os resultados já desenvolvidos nesta matéria e o que se prevê ainda fazer para a total implementação do POCP em todos os organismos a que a ele estão sujeitos.

Pela primeira vez também, é nítida e divulgada a preocupação para que todo o sector público administrativo disponha de uma ferramenta única que passe – e este é o seu objectivo geral – pelo desenvolvimento de uma aplicação informática que contemple as várias funcionalidades de que a maioria dos organismos do Estado necessitam

para a consolidação orçamental e o cumprimento da preconizada utilização obrigatória da Tesouraria do Estado. Ou seja, é reconhecida pela entidade de controlo e divulgação da informação contabilística pública, a nítida insuficiente implementação do POCP e a importância que as tecnologias de informação têm nesta matéria.

A utilização por parte dos organismos de uma solução de gestão económica, financeira e de *cash basis*, normalizada e permanentemente adaptada aos requisitos legais e aos novos imperativos de normalização contabilística internacional, bem como a disponibilização de forma célere de informação de gestão do relato financeiro público em moldes modernos são, entre outros, objectivos específicos que se pretendem alcançar.

Parece ser esta a tarefa base que faltava fazer em termos de dotação de eficazes meios para que todos os outros objectivos teóricos, e já definidos nas políticas da Reforma da Administração Pública, passem a ser num curto espaço de tempo a realidade há muito esperada.

Despacho n.º 4218/2006 (Ministro de Estado e das Finanças) (DR n.º 38, de 22 Fev. II Série) - Quando, pelo calendário definido na Circular Série A n.º 1315, se poderia pensar que o processo de implementação do POCP através da utilização da referida solução informática, única para todas as entidades, estaria já efectivada em alguns organismos piloto (foi indicado na Circular o ano de 2005 para esta fase do processo), eis que surge o Despacho n.º 4218/2006, através do qual se procede à criação de um grupo de trabalho para a implementação do POCP, ou seja, «é criado um grupo de projecto para implementação de um novo modelo organizativo adequado ao exercício das actividades comuns no âmbito da prestação de serviços de Contabilidade Orçamental, Financeira, Patrimonial e Analítica» (serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos da administração central do Estado).

Pelo detalhe deste Despacho percebe-se claramente que a calendarização inicialmente proposta na Circular não foi cumprida e que a «disponibilização de forma célere de informação de gestão do relato financeiro público em moldes modernos» (Circular n.º 1315), ainda só agora estará a começar.

Às conclusões anteriormente apresentadas, parece poder acrescentar-se a de que, pelo andar da carruagem, a informação contabilística e financeira, segundo as novas exigências trazidas pelo diploma que aprovou o POCP e os planos sectoriais dos serviços autónomos da Administração Central está ainda mais atrasada do que se esperava.

O Despacho n.º 4218/2006, aparentemente desnecessário, dado que os prazos para a implementação dos vários planos de contabilidade se encontram já definidos nos diplomas que os aprovaram e que as orientações técnicas para a sua implementação deveriam partir da já criada Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, parece vir agora dar cobertura legal ao atraso verificado. ■

(Texto recebido pela CTOC em Outubro de 2006)

Bibliografia

Disponível para consulta no *site* da CTOC (www.ctoc.pt).