



Escola de Gestão

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Fernando Manuel Fernandes Alves

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em
Gestão Empresarial Aplicada

Orientadora:

Prof^a. Doutora Sofia de Sousa Vale, Prof^a. Auxiliar, ISCTE –IUL

Departamento de Economia

Coorientadora:

Prof^a. Doutora Maria Antónia Jorge de Jesus, Prof.^a Auxiliar, ISCTE - IUL

Departamento de Contabilidade

Julho de 2017



Escola de Gestão

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Fernando Manuel Fernandes Alves

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em
Gestão Empresarial Aplicada

JÚRI

Presidente: Doutora Alexandra Fernandes, por delegação do Reitor do ISCTE-IUL

Vogais:

Doutora Susana Margarida Faustino Jorge, Professora Auxiliar com Agregação da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira, Professora Adjunta da Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo, do Instituto Politécnico de Bragança

Doutora Graça Maria do Carmo Azevedo, Professora Coordenadora da Universidade de Aveiro

Doutor Joaquim José Miranda Sarmento, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade de Lisboa

Doutora Sofia Sousa Vale, Professora Auxiliar do Departamento de Economia do ISCTE-IUL (Orientador)

Doutora Maria Antónia Jorge de Jesus, Professora Auxiliar do Departamento de Contabilidade do ISCTE-IUL (Coorientadora)

Julho de 2017

Agradecimentos:

São devidos os seguintes agradecimentos:

Em primeiro lugar à Professora Sofia de Sousa Vale e à Professora Maria Antónia de Jesus pela sua disponibilidade, orientação e estímulo e, também, pelos seus preciosos conselhos. Nos momentos de maior dúvida o seu incentivo foi determinante.

Depois ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, que financiou parte deste trabalho e que criou condições para que ele se concretizasse.

Por fim, à Teresa Santiago pela sua ajuda na parte informática.

À minha Mãe Maria e ao meu Pai António (o “Grande Timoneiro”), com quem aprendi o valor do trabalho e a importância do rigor nas contas (“cifra mata cifra..”).

Aos meus irmãos Maria das Dores, Maria Margarida e António, que não tiveram as mesmas oportunidades que eu.

À Geninha, que esteve sempre ao meu lado.

Resumo

As contas públicas portuguesas não são estruturadas de acordo com as normas de contabilidade e a sua qualidade têm sido questionada pelo Tribunal de Contas. O próprio governo reconhece a necessidade de promover a qualidade das contas públicas. Por que é que a qualidade das contas públicas é importante e tem preocupado os governos e as organizações internacionais? A resposta mais comum é a de que a qualidade das contas públicas é essencial para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, para entender a solvência do governo e para antecipar e gerir os riscos orçamentais.

Associámos a qualidade das contas públicas à qualidade das fontes de informação e usamos as dimensões da qualidade apropriadas ao contexto para aferir a qualidade das fontes de informação. As dimensões da qualidade baseiam-se num conjunto de identidades básicas que resultam da formalização analítica da relação entre o orçamento público e as demonstrações financeiras das entidades públicas e são medidas através de um modelo correlacional do tipo econométrico que estima os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento.

Os resultados obtidos com base numa amostra de 308 entidades públicas portuguesas, para os anos de 2011-14, sugerem que a precisão e a consistência das fontes de informação é muito reduzida, permitindo concluir que o problema da qualidade das contas públicas portuguesas poderá ter origem na reduzida qualidade das fontes de informação. Com base nos resultados encontrados é também possível concluir que a base contabilística de acréscimo pode não ser suficiente, por si só, para assegurar a qualidade das contas públicas.

Palavras-chave: contas públicas, contas nacionais, conta das Administrações Públicas, orçamento público, qualidade, fiabilidade, consistência, precisão, identidades básicas, consistência interna, grau de consistência interna

Classificação JEL: C21, E62, H41, H50, H60, H83

Abstract

Portuguese public accounts are not structured in accordance with accounting standards and their quality has been questioned by the Court of Auditors. The government itself recognizes the need to promote the quality of public accounts. Why is the quality of public accounts so important and why are governments and international organizations concerned? The most common response is that the quality of public accounts is essential for assessing the sustainability of public finances, understanding government solvency, and anticipating and managing budgetary risks.

We associate the quality of public accounts with the quality of information sources and we use the quality dimensions appropriate to the context to assess the quality of information sources. The quality dimensions are based on a set of basic identities that result from the analytical formalization of the relationship between the public budget and the financial statements of the public entities and are measured through an econometric correlation model that estimates the accruals of the financial statements from Information on the budget implementation.

The results obtained on the basis of a sample of 308 Portuguese public entities for the years 2011-14 suggest that the accuracy and consistency of the sources of information is very small, allowing to conclude that the problem of the quality of Portuguese public accounts may originate in the low quality of information sources. On the basis of the results found it is also possible to conclude that the accrual basis of accounting may not be sufficient in itself to ensure the quality of the public accounts.

Keywords: public accounts, national accounts, account of the general government, public budget, quality, reliability, consistency, accuracy, basic identities, internal consistency, degree of internal consistency

JEL classification: C21, E62, H41, H50, H60, H83

Índice

Resumo.....	V
Abstract	VI
I. Introdução	3
I.1. Apresentação e justificação do tema	3
I.2. Enquadramento teórico	7
I.3. Problema e objetivos	9
I.3.1. Problema	9
I.3.2. Objetivos.....	10
I.4. Metodologia	11
I.5. Resultados esperados	12
I.6. Organização da tese	13
II. As Contas Públicas Portuguesas.....	15
II.1. A estrutura das contas.....	15
II.2. A CGE e a Conta das Administrações Públicas	21
II.3. A qualidade das contas	27
III. Contas Públicas e Finanças Públicas.....	41
III.1. O que são as contas públicas?	41
III.2. As contas públicas, a crise financeira de 2007-8 e a sustentabilidade das finanças públicas..	54
III.3. Orçamento público, instituições orçamentais e riscos orçamentais	62
III.4. As regras orçamentais numéricas	70
III.5. <i>Cash versus accrual</i> : uma velha discussão	78
IV. A Qualidade da Informação	93
IV.1. As dimensões da qualidade	93
IV.2. A qualidade da informação financeira	107
IV.2.1. Informação financeira e sistemas de informação	107
IV.2.2. Normas de contabilidade e características qualitativas	109
IV.2.3. Operacionalização das características qualitativas	117
IV.2.4. Outras abordagens.....	121
IV.2.5. A gestão dos resultados.....	126
IV.3. A qualidade na perspetiva das estatísticas das contas nacionais	144
V. Consistência Interna, Identidades Básicas e Qualidade.....	155

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

V.1. Metodologia para a qualidade das contas públicas.....	155
V.2. Dimensões da qualidade e identidades básicas.....	160
V.2.1. Execução do orçamento e demonstrações financeiras.....	160
V.2.2. Contas públicas e contas nacionais	185
V.3. Medir a qualidade	200
V.3.1. Métricas para as dimensões da qualidade.....	200
V.3.2. Grau de consistência interna	204
V.4. Qualidade das contas públicas e sistema contabilístico.....	208
VI. O Caso de Portugal.....	213
VI.1. Dimensão e características da amostra.....	213
VI.2. Variáveis usadas no modelo.....	217
VI.2.1. Variáveis explicativas	218
VI.2.2. Acréscimos.....	222
VI.2.3. Estatísticas descritivas	225
VI.3. Apresentação e discussão dos resultados	226
VI.3.1. Apresentação dos resultados	226
VI.3.2. Discussão dos resultados.....	233
VII. Conclusão	241
VII.1. Contextualização da investigação desenvolvida.....	241
VII.2. Síntese do trabalho desenvolvido.....	242
VII.3. Resultados e conclusões.....	244
VII.4. Limitações da investigação	246
VII.5. Contributos e pistas para investigações futuras	248
Bibliografia.....	250
Apêndice A – Ciclo Orçamental da Receita e da Despesa Públicas	259
Apêndice B – Representação Estilizada do Funcionamento de 15 Entidades Públicas (2 períodos)..	263
Apêndice C – Informação Agregada sobre a Execução do Orçamento e sobre o Balanço das Entidades da Amostra	271
Apêndice D – Estatísticas Descritivas e Coeficientes de Correlação.....	279
Apêndice E – Pesquisa de <i>Outliers</i>	281
Apêndice F – Resultados Estatísticos da Estimação do Modelo Aplicado à Amostra.....	283
Apêndice G – Representação Gráfica dos Resíduos do Modelo Estimado	285

Índice de Quadros

Quadro 1. Conta das Administrações Públicas 2013.....	21
Quadro 2. Conta das Administrações Públicas 2013.....	23
Quadro 3. Conciliação entre o saldo de base caixa e o saldo de base acréscimo (2013)	24
Quadro 4. Diferenças entre a conta das Administrações Públicas – ótica da contabilidade nacional ...	26
Quadro 5. Categorias e dimensões da qualidade	94
Quadro 6. Características qualitativas da informação	113
Quadro 7. Orçamento aprovado e orçamento executado.....	162
Quadro 8. Orçamento aprovado e executado e demonstrações financeiras (caso geral).....	166
Quadro 9. Conciliação do saldo de base acréscimo e saldo de base caixa (caso geral)	168
Quadro 10. Orçamento aprovado, orçamento executado e balanço (Ib2)	170
Quadro 11. Orçamento aprovado, orçamento executado e balanço (Ib3)	172
Quadro 12. Orçamento Aprovado, Orçamento Executado e balanço (Ib4).....	175
Quadro 13. Conciliação entre o saldo de base caixa e o saldo de base acréscimo	183
Quadro 14. Orçamento consolidado aprovado	191
Quadro 15. Execução do orçamento consolidado (receita e despesa).....	193
Quadro 16. Demonstração de desempenho financeiro consolidada.....	195
Quadro 17. Demonstração da posição financeira consolidada	196
Quadro 18. Demonstração dos fluxos de caixa consolidada	196
Quadro 19. Conciliação do saldo de base acréscimo consolidado e o saldo de base caixa consolidado	197
Quadro 20. Sequência de contas (contas nacionais) para as entidades consolidadas	199
Quadro 21. Resultados da estimação (n = 15).....	207
Quadro 22. Demonstração dos fluxos de caixa (com manipulação dos acréscimos)	210
Quadro 23. Demonstração de desempenho financeiro (com manipulação dos acréscimos)	210
Quadro 24. Demonstração da posição financeira (com manipulação dos acréscimos)	211
Quadro 25. RCE que integram a variável RLnct	218
Quadro 26. Peso relativo das RCE consideradas e excluídas da variável RLnct	220
Quadro 27. RCE que integram a variável EANPt	220
Quadro 28. Peso relativo das RCE consideradas e excluídas da variável EANPt	221
Quadro 29. Identificação das variáveis explicativas e da variável dependente	224
Quadro 30. Importância relativa das observações excluídas.....	228
Quadro 31. Quadro resumo dos resultados da estimação	228

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 32. RESET <i>Test</i>	234
Quadro 33. Identidades básicas nas entidades da amostra	238
Quadro 34. Saldo do subsector da Administração Local (INE) e resultados operacionais (entidades da amostra).....	239
Quadro 35. Dívida bruta (INE e entidades da amostra)	240

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Cap./Nec. de financiamento das Administrações Públicas	54
Gráfico 2. Dívida consolidada das Administrações Públicas	54
Gráfico 3. Taxa de variação do PIB	54
Gráfico 4. Taxa de desemprego.....	54
Gráfico 5. Evolução do coeficiente de determinação (2011-2014)	232

Índice de Figuras

Figura 1. Sequência completa de contas.....	190
Figura 2. Sequência de contas e respetivos saldos	190

Glossário de abreviaturas

ABS - *Australian Bureau of Statistics*

AHP – *Analytic Hierarchy Process*

AICPA – *American Institute of Certified Public Accounts*

AIMQ - *Methodology for Information Quality Assessment*

AIS – *Accounting Information System*

AMECO – Base de Dados Macroeconómicos da Comissão Europeia

ARD – Acordos de Regularização da Dívida

CDS – *Credit Default Swaps*

CE – Comissão Europeia

CES – Conselho Económico e Social

CFP – Conselho de Finanças Públicas

CGE – Conta Geral do Estado

CMBAR - *Capital Market-based Accounting Research*

CNC – Comissão de Normalização Contabilística

CNC-AP – Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública

CRAA – Conta da Região Autónoma dos Açores

CRAM – Conta da Região Autónoma da Madeira

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSS – Conta da Segurança Social

DatQAM – *Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools*

DQAF- *Data Quality Assessment Framework*

DEO – Documento de Estratégia Orçamental

DGAL – Direcção-Geral da Administração Autárquica

EACMU- *East African Community Monetary Union*

EANP – Encargos Assumidos e Não Pagos

EM – Estados Membros

EPR – Empresas Públicas Reclassificadas

EPSAS – *European Public Sector Accounting Standards*

ESS – Sistema Estatístico da União Europeia/ *European Statistical System*

ESV - *Ekonomyrningsverket*

EU – *European Union*

EUA – Estados Unidos da América

EUROSTAT – *European Statistics*

FASAB - *Federal Accounting Standards Advisory Board*

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

FASB – *Financial Accounting Standards Board*

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSA – Fundos e Serviços Autónomos

GASB – *Governamental Accounting Standards Board*

GFS – *Government Finance Statistics*

GGS – *General Government Sector*

IAS – *International Accounting Standards*

IASB – *International Accounting Standards Board*

IASC – *International Accounting Standards Committee*

IFA – *International Federation of Accountants*

IFAC – International Federation of Accountants

IFRS – *International Financial Reporting Standards*

IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública

IMF – *International Monetary Fund*

INE – Instituto Nacional de Estatística

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards*

IPSASB - *International Public Sector Accounting Standard Board*

IRS – Imposto sobre o Rendimento

ISA – *International Statement of Auditing*

ITC – *International Trade Commission*

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MBO – *Management Buy-Out*

MTBF – *Medium-Term Budgetary Framework*

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

NCP – Norma de Contabilidade Pública

NPI – *Non-Profit Institutions*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento do Estado

OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*

OMB – *Office of Management and Budget*

ONS – *Office for National Statistics*

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

ORME-DQ - *Operational Risk Management Environment – Data Quality*
OSS – Orçamento da Segurança Social
OT – Operações de Tesouraria
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira
PDE – Procedimento dos Défices Excessivos
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNB - Produto Nacional Bruto
POC – Plano Oficial de Contabilidade
POCAL – Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local
POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPP – Parcerias Público-Privadas
PSC – *Public Service Committee*
QMSEA – *Quality Measures for Systems of Economic Accounts*
QPPO – Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RAFE - Regime de Administração Financeira do Estado
RCE – Rubrica de Classificação Económica
ROSC - *Report on the Observance of Standards and Codes*
SAS – *Statement on Auditing Standards*
SEC – Sistema Europeu de Contas
SEC - *Securities and Exchange Commission*
SECNR - Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEC95 - Sistema Europeu de Contas Nacionais (1995)
SEC2010 - Sistema Europeu de Contas Nacionais (2010)
SEE – Sector Empresarial do Estado
SER – Sector Empresarial Regional
SEL - Sector Empresarial Local
SFA – *Stock-Flow Adjustment*
SIFIM – Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos
SNA – *System of National Accounts*
SNC – Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS – Serviço Nacional de Saúde
SP – Sector Público

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

SPA – Sector Público Administrativo

SPE – Sector Público Empresarial

TCU – Tribunal de Contas da União (República Federativa do Brasil)

TDQM – *Total Data Quality Management*

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

TQM – *Total Quality Management*

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

UI – Unidades Institucionais

US GAAP – *United States Generally Accepted Accounting Principles*

VAB – Valor Acresentado Bruto

WGA – *Whole of Government Accounts*

“(...) we might hope to see the finances of the Union as clear and intelligible as a merchant’s book so that every member of Congress, and every man of any mind in the Union be able to comprehend them, to investigate abuses, and consequently to control them (...)”

(From Thomas Jefferson to Albert Gallatin, 1 April 1802,” *Founders Online*, National Archives, last modified June 29, 2017, <http://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-37-02-0132>. [Original source: *The Papers of Thomas Jefferson*, vol. 37, 4 March–30 June 1802, ed. Barbara B. Oberg. Princeton: Princeton University Press, 2010, pp. 157–159.])

“Pombal [...] Tinha conseguido formar uma elite de administradores, o que permitiu grandes avanços na gestão financeira. Mas sem números corretos a partir das bases, dificilmente podia haver rigor nos livros.”

(Jacob Soll, “O Ajuste de Contas”, 1^a edição, p. 13)

I. Introdução

I.1. Apresentação e justificação do tema

Por que é que a qualidade das contas públicas é importante e qual é a razão para que se tenha transformado numa questão contemporânea importante para os governos e para as organizações internacionais?

A resposta está relacionada com o facto de as contas públicas serem a base da avaliação do desempenho da política orçamental e da sustentabilidade das finanças públicas, para além de serem essenciais para discutir a solvência e a solidez financeira do governo e do sector público e para antecipar e gerir os riscos orçamentais relacionados com a execução do orçamento público. A maior ou menor qualidade das contas públicas tem implicações para as Famílias, para as Empresas e para a economia em geral. Por essa razão, as contas públicas e a sua fiabilidade têm estado no centro do debate político e as políticas de ajustamento orçamental levadas a cabo no seguimento da crise financeira de 2007-8 realçaram a importância de se ter um conhecimento exato da situação financeira do governo, ou seja, de se dispor de contas públicas de qualidade.

O desempenho da política orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas, isto é, a capacidade do governo prosseguir as políticas atuais e futuras sem que isso exija maiores esforços aos contribuintes, têm sido avaliados com base em dois indicadores: o défice e a dívida públicos. Estes indicadores requerem um conhecimento fiel da execução financeira do orçamento, exigindo o conhecimento exato dos ativos usados e gerados e das responsabilidades (obrigações) do governo, incluindo as responsabilidades contingentes, associados à execução do orçamento público. A solvência do governo, por sua vez, exige que o valor dos ativos do governo juntamente com o valor atual dos impostos futuros, seja capaz de responder pelas responsabilidades (obrigações) do governo e pelo valor atual das despesas futuras, ou seja, o valor atual dos impostos futuros deve cobrir, pelo menos, a diferença entre as responsabilidades futuras e o património líquido (*net worth*) do governo (Milesi-Ferretti, 2004). Isto é equivalente a dizer que o valor do património líquido e das responsabilidades do governo determinam o valor dos impostos a pagar no futuro. Esta definição tem como pressuposto que o governo dispõe de um conhecimento perfeito das responsabilidades futuras e do património líquido atual, o que exige, por sua vez, um conhecimento fiável dos ativos e das obrigações atuais do governo, que se traduz, também, em informação fiável sobre o valor do défice e da dívida pública. Por fim, a antecipação e a gestão dos riscos orçamentais, isto é,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

a possibilidade de a execução do orçamento vir a ser substancialmente diferente do orçamento aprovado, depende igualmente de as contas públicas conterem toda a informação relevante relativa a ativos e responsabilidades. Segundo Schick (2002), a acumulação de riscos orçamentais tem origem em políticas orçamentais insustentáveis e em relatórios deficientes sobre a situação orçamental.

A crise financeira mundial de 2007-8 confirmou que os governos não tinham um conhecimento exato da sua situação financeira ou uma percepção adequada da sua situação orçamental, na medida em que as contas públicas não incluíam toda a informação relevante [International Monetary Fund (IMF), 2012]. Ou seja, as contas públicas não detinham a qualidade desejada, no sentido em que não divulgavam em toda a sua extensão as responsabilidades decorrentes das decisões políticas dos governos assumidas na execução dos seus orçamentos, pelo que as contas públicas não davam conta da verdadeira posição financeira dos governos. Deste modo, a qualidade das contas públicas e a sua relação com a sustentabilidade das finanças públicas, com a posição financeira do governo e com a percepção dos riscos orçamentais, ganhou um novo impulso com o advento da crise financeira.

No caso de Portugal, o problema da qualidade e fiabilidade do reporte das contas públicas tornou-se mais premente com a crise financeira de 2007-8. Na sequência desta crise, Portugal foi dos países da União Europeia (UE) que maior ajustamento orçamental teve de realizar, vendo-se obrigado a recorrer a um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), cuja condicionalidade conduziu a uma forte contração do produto interno bruto (PIB), a uma queda significativa do investimento e a um enorme aumento de impostos que elevou a carga fiscal de 31,7% do produto interno bruto (PIB) em 2008 para 34,2% em 2014 (*European Commission*, 2015-b). A necessidade de assistência financeira, de um aumento extraordinário de impostos e de proceder a cortes significativos da despesa foi atribuída a um problema de insustentabilidade das finanças públicas em consequência do aumento da despesa com juros da dívida pública e com subsídios de desemprego, da diminuição das receitas de impostos devido à queda do PIB, mas também da necessidade de incluir nas contas públicas obrigações/responsabilidades como as despesas com as parcerias público-privadas (PPP), o regaste do sistema financeiro e as despesas com pagamentos em atraso que as contas públicas portuguesas não contemplavam.

Na verdade, de acordo com o IMF (2012), a crise financeira revelou que, no caso do Portugal, o processo orçamental apresentava deficiências que incluíam um processo de execução do

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

orçamento, relatórios orçamentais e processos de contabilização das operações de menor qualidade, que resultaram num grande e não observado aumento de despesas que ficaram por pagar, bem como a ausência de um sólido quadro orçamental de médio prazo. As debilidades nos processos de execução do orçamento, de registo contabilístico e de reporte orçamental, conduziu à observação de um grande e não observado aumento nas despesas com pagamentos em atraso que não estavam visíveis nas contas públicas portuguesas. Uma maior despesa com juros da dívida pública e com subsídios de desemprego e menores receitas de impostos devido à queda do PIB, mostraram que as finanças públicas portuguesas apresentavam também problemas de sustentabilidade (IMF, 2012).

As contas públicas portuguesas sempre suscitarão dúvidas quanto à sua qualidade, no sentido de elas não divulgarem todas as obrigações/responsabilidades, designadamente as responsabilidades contingentes, assumidas no decorrer da execução do orçamento público aprovado pelo parlamento. A razão mais frequentemente referida é a de que a não inclusão de todas as obrigações/responsabilidades tem como objetivo obter e divulgar uma posição financeira do governo e do sector público mais favorável do que aquela que na verdade é. Outros acrescentam que a apresentação de um resultado financeiro mais favorável é imposta pela necessidade de cumprir as regras orçamentais numéricas relacionadas com a sustentabilidade das finanças públicas. Esta percepção é ampliada pelo facto de as contas públicas portuguesas não serem constituídas por um conjunto de demonstrações financeiras como as previstas nas normas de contabilidade, usarem predominantemente a base caixa para aprovar, reportar a execução do orçamento e para a prestação de contas e existirem tantas contas quanto os subsectores das Administrações Públicas, o que impede uma visão de conjunto das obrigações/responsabilidades do governo.

Os diversos juízos negativos formulados pelo Tribunal de Contas às contas dos vários subsectores das Administrações Públicas e o reconhecimento pelo próprio governo nos documentos de estratégia orçamental de que existe margem para a melhoria da qualidade das contas públicas portuguesas, completam o quadro em que se move a percepção sobre a qualidade das contas públicas portuguesas. Por exemplo, no que diz respeito à Conta Geral do estado (CGE), o Tribunal de Contas tem realçado que o modelo de contabilização adotado não assegura o registo fiável da informação e tem recomendado ao governo a adoção de medidas que visem a melhoria da fiabilidade e transparência daquela conta. O Tribunal alarga as críticas à conta da Segurança Social (CSS) referindo que não é possível assegurar que a mesma reflita, em todos os aspectos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da segurança social. As contas das regiões autónomas também não escapam às apreciações negativas do Tribunal. Este conjunto de reparos não é pontual sugerindo, pelo contrário, que o problema de qualidade das contas é estrutural. O governo, por sua vez, argumenta que a utilização das normas internacionais de contabilidade é o caminho a seguir para alcançar a qualidade das contas públicas.

Justifica-se, assim, uma discussão global sobre a qualidade das contas públicas e, em concreto, sobre a qualidade das contas públicas portuguesas no sentido de se encontrar explicação para a origem do problema de qualidade que lhes está associado. A discussão torna-se, portanto, relevante na medida em que:

- i) Contas públicas sem qualidade, ou seja, o conhecimento imperfeito da posição financeira do governo, tornam a discussão sobre a solvência do governo ou a sustentabilidade das finanças públicas, um exercício pouco rigoroso e estéril, para além de impedir uma adequada gestão dos riscos orçamentais. Na verdade, a avaliação do desempenho da política orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas e da solvência do governo não é possível ser feita com rigor sem contas públicas de qualidade;
- ii) A sustentabilidade das contas públicas é uma discussão recorrente e determinante para a condução das políticas de ajustamento, particularmente no caso das finanças públicas portuguesas;
- iii) A qualidade das contas públicas é essencial para conhecer e gerir os riscos orçamentais relacionados com a execução do orçamento público, evitando, assim, surpresas orçamentais que se traduzem, a prazo, em políticas de ajustamento que exigem esforços adicionais aos contribuintes;
- iv) O nível de impostos futuros depende do conhecimento exato do património líquido e das responsabilidades (obrigações) atuais do governo e do sector público, incluindo as responsabilidades contingentes, ou seja, depende do conhecimento exato da posição financeira atual do governo o qual exige contas públicas portuguesas de qualidade;
- v) A credibilidade das finanças públicas portuguesas junto das instituições europeias e internacionais e o seu eventual impacte nas taxas de juro da dívida pública depende da existência de contas públicas de qualidade;
- vi) As contas dos vários subsectores que consolidam na conta das Administrações Públicas, com base na qual se aprecia a sustentabilidade das finanças públicas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

portuguesas, têm sido objeto de diversos juízos negativos formulados pelo Tribunal de Contas e o próprio governo reconhece que existe margem para a melhoria da qualidade das contas públicas portuguesas.

Em resumo, a relevância do problema da qualidade das contas públicas está diretamente relacionada com a importância que eles representam no âmbito da sustentabilidade das finanças públicas, da solvência do governo e da gestão dos riscos orçamentais.

I.2. Enquadramento teórico

A literatura confirma a existência de uma relação entre a sustentabilidade das finanças públicas e a qualidade das contas públicas. De acordo com Cottarelli (2012) e Klinz (2012), a sustentabilidade das finanças públicas e a qualidade das contas públicas estão associadas. A sustentabilidade das finanças públicas exige “informação de alta qualidade” (Cottarelli, 2012) e a sustentabilidade das finanças públicas é indissociável da qualidade das contas públicas (Klinz, 2012). Para o IMF (2012), a fiabilidade das contas públicas, isto é, o grau com que os relatórios refletem a verdadeira situação financeira do governo, é um elemento da transparência orçamental que contribui para a sustentabilidade das finanças públicas.

A qualidade das contas públicas está também associada às práticas contabilísticas usadas (Cottarelli, 2012; Klinz, 2012 e Ball, 2012). Ball (2012) argumenta que a menor qualidade dos relatórios financeiros e a menor qualidade da gestão financeira realizada pelos governos, bem como a crise da dívida soberana, estão relacionados com a reduzida qualidade das práticas contabilísticas utilizadas no sector público. Com base no argumento de que a base contabilística de caixa é facilmente manipulável, um número razoável de autores defende a base de acréscimo para registo das operações das entidades públicas, como forma de assegurar qualidade na informação sobre a atividade do governo e do sector público (Peter Van der Hoeck, 2005; Burd e Fujitani, 2005; Tickell, 2010; Pontoppidan, 2011; Ball e Pflugrath, 2012). Outra corrente de pensamento tem defendido que a existência de regras orçamentais numéricas para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas tem constituído um incentivo à utilização de contabilidade criativa e têm sido um sério obstáculo para a consolidação orçamental e o controlo da despesa pública (Alesina e Perotti, 1996; Milesi-Ferretti, 2004; Buti *et al.*, 2007). Em ambos os casos a literatura parece confirmar que existe uma relação entre a base contabilística, as regras orçamentais numéricas, a sustentabilidade das finanças públicas e a qualidade das contas públicas.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A literatura sobre a qualidade da informação, ou qualidade dos dados, mostra que esta é medida através de dimensões da qualidade. A qualidade da informação, ou a qualidade dos dados, é, essencialmente, um conceito multidimensional (Wang e Strong, 1996; Wand e Wang, 1996; Strong *et al.*, 1997; Pipino *et al.*, 2002; Batini *et al.*, 2009) que associa a qualidade ao ponto de vista do utilizador e à aptidão da informação para ser usada (Wang e Strong, 1996; Strong *et al.*, 1997). Nesta abordagem são os utilizadores da informação quem decide, usando as dimensões da qualidade associadas ao contexto, se determinados dados, ou determinada informação, têm ou não aptidão para serem usados (*fitness for use*).

Quanto à informação financeira, a literatura revela diversas abordagens para medir a qualidade. Uma das abordagens reconhece que a qualidade da informação financeira é também um conceito multidimensional e argumenta que as características qualitativas da informação e do relato financeiro divulgados nas normas de contabilidade assumem um papel relevante na determinação da qualidade da informação. Os trabalhos de Van Beest *et al.*, (2009) e Karagul e Ozdemir (2012) são exemplos desta abordagem. A relação entre a qualidade da informação financeira e a qualidade dos sistemas de informação contabilística é outra abordagem (Kaplan *et al.*, 1998; Fletcher *et al.*, 2004). Esta abordagem faz depender a qualidade da informação da qualidade dos respetivos sistemas de informação. Podem ainda observar-se na literatura outros trabalhos de investigação baseados na relação entre a qualidade da informação financeira e a eficiência do investimento, entre a qualidade da informação e as variáveis da atividade e modelo governativo das empresas e, com maior relevância, os estudos que analisam a qualidade da informação a partir da informação divulgada (*disclosure quality*), os que se baseiam no valor relevante (*value relevance models*), na deteção de demonstrações financeiras falsas e fraudulentas (*false financial statement*) e nos erros lógicos e aritméticos (Biddle *et al.*, 2009; Wright, 1996; Lobo e Zhou, 2001; Beisland, 2009; Spathis, 2002; Weets e Jegers, 2000). A metodologia mais popular, no entanto, é a que associa a qualidade da informação financeira à gestão de resultados (*earnings management*), onde o modelo de Jones (1991) e o modelo modificado de Jones (Dechow *et al.*, 1995) assumem um papel relevante.

Por fim, no que diz respeito à qualidade das estatísticas das contas nacionais e das estatísticas em geral, os respetivos manuais identificam também um conjunto de características qualitativas, dimensões da qualidade ou componentes da qualidade a que a informação estatística deve obedecer para que possa ser considerada de qualidade.

I.3. Problema e objetivos

I.3.1. Problema

O problema objeto de investigação é a qualidade das contas públicas portuguesas. É possível medir a qualidade das contas públicas portuguesas? Existe, de um modo geral, a percepção de que as contas públicas portuguesas não transmitem uma imagem fiel da situação financeira do governo e do sector público. Este problema é da maior relevância tendo em conta que as contas públicas são a base e o reflexo da gestão da política orçamental prosseguida pelo governo e que é com base nelas que se pode formular uma opinião fundamentada sobre a sustentabilidade das finanças públicas, sobre a solvência e a solidez financeira do governo, sobre os riscos orçamentais que recaem sobre a execução do orçamento e sobre a forma como poderão ser geridos. Contas públicas com uma boa informação sobre a riqueza líquida atual do governo e sobre as suas responsabilidades futuras, permitem também formular uma opinião sobre o esforço fiscal futuro a exigir aos cidadãos contribuintes.

Esta percepção geral sobre a qualidade das contas públicas portuguesas, para a qual também contribui a ideia de que a informação financeira sobre a execução do orçamento está subordinada a interesses relacionados com a luta política, é ampliada pelos sucessivos juízos do Tribunal de Contas sobre as diversas contas dos vários subsectores que integram as Administrações Públicas e pelo próprio governo que reconhece existir margem para uma melhoria das contas. Os juízos, as apreciações, os comentários e as recomendações do Tribunal Contas feitos ao longo do tempo sugerem mesmo que o problema da qualidade das contas públicas portuguesas é estrutural.

São vários os fatores que podem conduzir a que as contas públicas nem sempre divulguem toda a verdade sobre o desempenho e a posição financeira do governo. Os mais frequentemente referidos na literatura são a base contabilística usada para registar as operações e as regras orçamentais numéricas. As contas públicas portuguesas encontram-se submetidas a regras orçamentais numéricas e usam predominantemente a base contabilística de caixa para registar as operações de execução do orçamento. Aliás, o orçamento é preparado, aprovado, executado e divulgado numa base contabilística de caixa, quanto as contas públicas, de acordo com as normas de contabilidade, são apresentadas numa base contabilística de acréscimo, o que exige sucessivas transformações, ou ajustamentos, dos agregados de base de caixa em agregados de base de acréscimo. Existe, assim, um problema adicional associado aos fatores que podem influenciar a qualidade das contas públicas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

portuguesas, designadamente a base contabilística, tendo presente que o problema das regras orçamentais numéricas, de um modo geral, pode ser contornado através dos acréscimos, possível, precisamente, graças à base contabilística de acréscimo. Estas particularidades das contas públicas portuguesas não podem deixar de integrar o problema mais geral da qualidade das contas públicas portuguesas.

I.3.2. Objetivos

O presente trabalho tem como objetivo encontrar uma explicação para a origem do problema de qualidade das contas públicas portuguesas através do estudo da relação entre a execução do orçamento público e as demonstrações financeiras das entidades públicas que, de uma forma consolidada, constituem as contas públicas portuguesas, e entre estas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas). Pretende-se, assim, recolher evidência sobre os fatores que poderão explicar os problemas de qualidade das contas públicas portuguesas e inferir sobre a sua qualidade global, confirmado, ou não, a razão das críticas que, de um modo geral, lhe são feitas (cf. Tribunal de Contas), e apoando, ou não, a necessidade de melhoria da qualidade que o governo tem identificado.

A qualidade é uma dimensão dicotómica: ou se tem qualidade ou não se tem. Afigura-se difícil afirmar que certa informação, por exemplo, tem $\frac{1}{2}$ ou $\frac{2}{3}$ de qualidade. No entanto, as contas públicas resultam da consolidação de n entidades públicas cujas contas têm implicitamente níveis, ou graus, de qualidade diferentes, e representam pesos distintos no conjunto da consolidação. Neste contexto, pretende-se também propor uma medida que sintetize as “diferentes qualidades” consolidadas nas contas públicas e que possa dar uma indicação sintética da qualidade global das contas públicas.

Por fim, tendo em conta que as contas públicas portuguesas usam essencialmente a base contabilística de caixa, exigindo ajustamentos nos agregados, o trabalho tem também como objetivo recolher evidência sobre se a base contabilística de acréscimo é suficiente, por si só, para assegurar a qualidade das contas públicas e impedir a contabilidade criativa, dado que esta se traduz na gestão dos acréscimos através do reconhecimento de direitos e da omissão de obrigações/responsabilidades de modo a obter uma posição e um desempenho financeiro do governo e do sector público mais favoráveis.

I.4. Metodologia

A metodologia usada para analisar e medir a qualidade das contas públicas é baseada na corrente de investigação que associa a qualidade das contas nacionais à qualidade das fontes de informação (Novak, 1975; Calzaroni e Puggioni, 2001; Eurostat, 2007; Nijmeijer e Hiemstra, 2008) e recorre às dimensões da qualidade para avaliar a qualidade das fontes de informação. A definição das dimensões da qualidade tem como suporte um conjunto de identidades básicas que resultam da relação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras das entidades públicas e que servem, simultaneamente, de base teórica a um modelo correlacional do tipo econométrico que operacionaliza (mede) as dimensões da qualidade.

O modelo é inspirado nos modelos de avaliação da qualidade da informação financeira das empresas (Jones, 1991; Dechow *et al.*, 1995) e estima os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento público, permitindo inferir quanto à significância estatística das variáveis explicativas dos acréscimos e concluir sobre a precisão e a consistência das fontes de informação e, consequentemente, sobre a qualidade das contas públicas.

O modelo oferece, ainda, uma medida sintética do grau de consistência das fontes de informação e a comparação entre os acréscimos observados e os acréscimos estimados permite, embora sem grande robustez, permitir discutir a existência da eventual manipulação dos acréscimos, de um mau uso da base contabilística ou de outros fatores, ou de uma combinação de todos.

A aplicação da dimensão da qualidade da consistência à relação entre as contas públicas e as contas nacionais significa que, verificados determinados pressupostos, as contas públicas e a conta das Administrações Públicas divulgam a mesma situação financeira, designadamente o valor do défice/excedente (saldo B.9 da conta de capital - Capacidade/Necessidade líquida de financiamento) e o valor da dívida líquida do sector das Administrações Públicas. As diferenças que possam existir são conciliáveis e apenas poderão ser explicadas por operações que, por razões metodológicas, devam estar classificadas nas contas públicas e não estejam nas contas nacionais, e vice-versa. A ideia é a de que, se as contas públicas (da responsabilidade do governo) e as contas nacionais (elaboradas pelo Instituto Nacional de Estatística) divulgarem a mesma situação financeira, a probabilidade de ambas não divulgarem a verdadeira situação financeira será reduzida. Deste modo, a ausência de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

inconsistências entre as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) é um bom indicador de qualidade das contas públicas.

O modelo foi estimado usando uma amostra de 308 entidades públicas integradas no subsector da Administração Local. Esta amostra tem a vantagem de dispor do mesmo conjunto de demonstrações financeiras que as contas públicas do conjunto do governo e do sector público e permite a comparação, embora não totalmente, com as contas nacionais (conta do subsector da Administração Local), mas apresenta o inconveniente de estar concentrada num único subsector das Administrações Públicas. A escolha da amostra (dimensão e subsector) foi condicionada pela existência de uma base de dados de utilização pública.

I.5. Resultados esperados

Os resultados encontrados sugerem que os acréscimos das demonstrações financeiras são globalmente explicados pelos direitos e obrigações/responsabilidades decorrentes da execução do orçamento, mas a precisão e a consistência das fontes de informação usadas é muito reduzida. O grau de consistência interna confirma este resultado ao assumir valores muito baixos no período em análise (2011-2014). Com base nestes resultados é possível concluir que as contas públicas portuguesas podem não ter a qualidade desejada e que os problemas de qualidade poderão ter origem na reduzida consistência e precisão das fontes de informação.

Os resultados revelam também uma diferença assinalável entre os acréscimos observados e os acréscimos estimados. Na literatura sobre a qualidade da informação financeira das empresas, esta diferença é normalmente interpretada como sinal de manipulação dos acréscimos. Contudo, no contexto do nosso trabalho, estes resultados devem ser entendidos no sentido de que:

- i) Existem outros fatores que explicam os acréscimos das demonstrações financeiras para além dos direitos e obrigações/responsabilidades associados à execução do orçamento, que tanto podem incluir a manipulação discricionária, ou não, dos acréscimos, como um mau uso da base contabilística para registar as operações relacionadas com a execução do orçamento, ou quaisquer outros fatores que o modelo não identifica, ou uma combinação de todos;
- ii) A base contabilística de acréscimo pode não ser suficiente, só por si, para assegurar a qualidade das contas públicas. Para além da base de acréscimo é

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

necessário que se verifiquem as identidades básicas entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras.

Estes resultados com base na diferença entre os acréscimos observados e estimados devem, no entanto, ser interpretados com precaução, dado que o modelo não é suficientemente robusto para distinguir os diversos efeitos que poderão explicar a diferença.

Por fim, os resultados obtidos a partir da consistência entre a informação das contas públicas constituídas pelas entidades da amostra e a informação das contas nacionais (conta das Administrações Públicas) para o mesmo subsetor, embora não totalmente comparáveis, sugerem existir diferenças significativas entre as duas contas quanto ao valor do défice, ou saldo, e quanto ao valor da dívida, suscitando dúvidas sobre qual das contas reflete a verdadeira situação financeira.

I.6. Organização da tese

A tese encontra-se organizada da seguinte forma: Para além desta introdução (capítulo I), o capítulo II apresenta a estrutura das contas públicas portuguesas e o problema de qualidade que lhe está associado, abordando ainda a sua relação com a conta das Administrações Públicas.

Segue-se a revisão da literatura que se desdobra pelos capítulos III e IV. No capítulo III revê-se a literatura sobre contas públicas e finanças públicas, para se perceber a relação que existe entre umas e outras, designadamente a relação entre o orçamento público e as instituições orçamentais, a sustentabilidade das finanças públicas e os riscos orçamentais e os incentivos que existem para que as contas públicas possam não apresentar a situação financeira dos governos de uma forma fiel e apropriada. Consolidada a ideia sobre o papel da qualidade das contas públicas para a sustentabilidade das finanças públicas e para a gestão da política orçamental, o capítulo IV é dedicado à revisão da literatura sobre a qualidade da informação.

No capítulo V é apresentada a metodologia utilizada neste estudo, são definidas as técnicas de análise e justificada a amostra escolhida.

No capítulo VI a metodologia desenvolvida é aplicada ao caso concreto das contas públicas portuguesas, sendo analisados os resultados obtidos.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Finalmente, o capítulo VII apresenta as conclusões, discute as vantagens e limitações da metodologia proposta, evidencia os principais contributos do trabalho e sugere algumas pistas de investigação futura.

II. As Contas Públicas Portuguesas

II.1. A estrutura das contas

As contas públicas portuguesas não são estruturadas de acordo com as normas de contabilidade nacionais ou internacionais. Em matéria de contas a Constituição da República Portuguesa (CRP) refere apenas que a execução do orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que precedendo parecer daquele tribunal, apreciará a aprovará a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a conta da Segurança Social (CSS) (artigo 107º). Dado que o orçamento público, ou Orçamento do Estado (OE), apenas contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos (FSA) e o orçamento da segurança social (OSS) (artigo 105º), a respetiva conta (CGE) divulga para o ano da execução do orçamento as receitas cobradas e as despesas pagas pelos serviços que o Estado, os FSA e segurança social. Relativamente aos restantes subsetores das Administrações Públicas (administrações regionais e administrações locais), a CRP determina que, no caso das administrações regionais, a competência para a aprovação das contas é da assembleia regional da respetiva região (artigo 227º, n.º 1, alínea p) e artigo 232º, n.º 1), e quanto às autarquias locais (municípios e freguesias) a competência para apreciar e votar os documentos de prestação de contas é das respetivas assembleias de freguesia e assembleias municipais, nos termos dos artigos 9.º e 25º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (lei que estabelece o regime jurídico das autarquias locais).

Deste modo, em vez de uma conta única para o conjunto do sector público, incluindo o governo, existe, assim, a Conta Geral do Estado (CGE), que inclui o Estado propriamente dito e os FSA, a conta da Segurança Social (CSS), a conta de cada uma das Regiões Autónomas e as contas de cada uma das autarquias locais. Esta estrutura fragmentada de contas impede uma visão de conjunto da situação financeira do governo e do sector público, não permite avaliar o conjunto de responsabilidades assumidas no decorrer da execução dos orçamentos, impossibilita uma gestão financeira pública adequada dos recursos públicos e não contribui para a avaliação da eficácia e da eficiência da gestão pública e da provisão de bens públicos.

Na sequência das normas constitucionais, são as sucessivas leis de enquadramento orçamental (LEO) que estabelecem as regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do Orçamento do Estado (OE), bem como a apresentação pelo governo à Assembleia da República da CGE, incluindo a CSS.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A atual LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, ainda não completamente em vigor, veio substituir a LEO aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (8^a redação). De acordo com a anterior LEO, a CGE era constituída por um relatório, pelos mapas contabilísticos e pelos elementos informativos (artigo 73º, n.º 4). Os mapas contabilísticos gerais correspondem aos mapas da execução orçamental, situação de tesouraria, situação patrimonial e conta dos fluxos financeiros do Estado (artigo 75º) e os elementos informativos assumem também a forma de mapas (artigo 76º). Este conjunto de mapas era obrigatório para o subsector dos serviços integrados, FSA e segurança social. Na prática, a CGE consolida a informação da execução orçamental das entidades públicas constituídas pelos serviços simples do Estado e pelos FSA, e a CSS consolida a informação da execução orçamental das entidades públicas que prosseguem a atividade no subsector. A principal característica destes documentos é a de que eles são todos apresentados numa base de caixa sem qualquer informação consolidada de direitos ou obrigações/responsabilidades assumidos na execução do orçamento, designadamente quanto aos passivos contingentes.

Na vigência da anterior LEO, encontrava-se em vigor o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, bem como um conjunto de planos de contas baseados no POCP. Todas as entidades públicas que integram a CGE e a CSS eram obrigadas a utilizar o POCP no registo das suas operações. O POCP integrava num único plano de contas a contabilidade orçamental (de base caixa), a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica (ambas de base acréscimo) e as demonstrações financeiras eram constituídas por um balanço, por uma demonstração dos resultados e pelos mapas de execução orçamental (mapas de controlo da despesa e da receita e Mapa dos Fluxos de Caixa). As demonstrações financeiras do POCP incluíam também os anexos às demonstrações financeiras.

Apesar de o POCP ser de utilização obrigatória por todas as entidades públicas, incluindo as entidades públicas consolidadas na CGE e na CSS, o POCP não previa que as demonstrações financeiras das entidades públicas fossem consolidadas de modo a poder obter-se um conjunto de demonstrações financeiras que divulgassem, na base de acréscimo, a situação financeira do conjunto do governo e do sector público. Deste modo, a CGE e a CSS continuaram a ser apresentadas numa base contabilística de caixa e nunca foram disponíveis contas públicas que consolidasse as contas do conjunto destas entidades, ou que consolidassem o conjunto de todas as entidades públicas que integram o sector público.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A atual LEO segue o caminho da anterior em matéria de contas, estabelecendo os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao sector das Administrações Públicas mas, quanto ao regime do processo orçamental, às regras de execução, de contabilidade e de reporte orçamental e financeiro, bem como às regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, continua, tal como a anterior, a aplicar-se apenas ao perímetro do subsector da Administração Central e do subsector da Segurança Social (artigo 2º). Em matéria de prestação de contas, a atual LEO determina, numa redação pouco esclarecida, que o governo submete à Assembleia da República “as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social que integram a CGE” (artigo 66º, n.º 1, p. 7582) e definiu que a “a CGE compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integram o perímetro do OE, tal como definido no artigo 2º¹.

Com base nestas normas pode concluir-se que a nova LEO mantém a estrutura de contas da LEO anterior, tendo em conta, aliás, que as normas constitucionais não mudaram. A CGE prevista na nova LEO passou a compreender um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às demonstrações orçamentais e financeiras” (artigo 66º, n.º 2, p. 7582), devendo as demonstrações orçamentais e financeiras adotar o sistema contabilístico que estiver em vigor para as Administrações Públicas (artigo 66º, n.º 3, p. 7582). A CGE deve ainda ser acompanhada dos mapas constantes do artigo 42º e do acumulado da dívida consolidada do Estado e os encargos com juros que lhe estão associados (artigo 67º). Os mapas constantes do artigo 42º (mapas que integram a lei do Orçamento do Estado) são mapas contabilísticos das receitas e das despesas envolvendo apenas a Administração Central (Estado e FSA) e a Segurança Social. Também aqui não se assinalam alterações substantivas: a CGE continua a ser um documento elaborado numa base de caixa e divulga apenas uma parte da atividade financeira do sector público.

Na mesma data em que atual LEO foi publicada, surgiu também o Sistema de Normalização para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. O SNC-AP veio substituir o POCP e aplica-se a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsector da segurança social, bem como a todas as entidades públicas reclassificadas (artigo 3º). O SNC-AP, tal como o POCP, é constituído pelos subsistemas de contabilidade orçamental, de contabilidade financeira e de contabilidade de gestão (artigo 4º,

¹ O artigo 2º não define o perímetro do Orçamento do Estado mas, sim, o âmbito institucional (presume-se, que de aplicação da LEO).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

n.º 1), em que a contabilidade orçamental visa permitir um registo pormenorizado do processo orçamental, a contabilidade financeira o registo das transações e outros eventos que afetam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa de uma determinada entidade, e a contabilidade de gestão que possibilita avaliar o resultado das atividades e projetos que contribuem para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objetivos em termos de serviços a prestar aos cidadãos (artigo 4º, n.ºs 2 a 4). Diferentemente do POCP, no entanto, a contabilidade financeira tem por base as normas internacionais de contabilidade pública (artigo 4º, n.º 3). A exemplo do que acontecia com o POCP, o SNC-AP deve ainda proporcionar informação para a preparação das contas de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, conhecido como SEC2010.

De acordo com as normas de contabilidade pública (NCP) que integram o SNC-AP, o conjunto completo de demonstrações financeiras individuais ou consolidadas compreende um balanço, uma demonstração dos resultados por natureza, uma demonstração das alterações do património líquido, uma demonstração de fluxos de caixa e um anexo às demonstrações financeiras (notas compreendendo um resumo das políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas) (NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras, n.º 6, ponto 14). As demonstrações orçamentais são uma representação estruturada da execução e desempenho orçamental de uma entidade, tendo as demonstrações orçamentais de finalidades gerais como objetivo proporcionar informação acerca do orçamento inicial, das alterações orçamentais, da execução das despesas e das receitas orçamentadas, dos pagamentos e recebimentos e do desempenho orçamental” (NCP 26, - Contabilidade e Relato Orçamental, n.º 9, ponto 40, p. 7764). Um conjunto completo de demonstrações orçamentais inclui demonstrações previsionais (fase da preparação e aprovação do orçamento), demonstrações de relato e demonstrações consolidadas para as entidades que a elas estejam obrigadas. As demonstrações de relato são constituídas por uma demonstração do desempenho orçamental, uma demonstração de execução orçamental da receita, uma demonstração de execução orçamental da despesa, uma demonstração da execução do plano plurianual de investimentos e por um anexo às demonstrações orçamentais (NCP 26, - Contabilidade e Relato Orçamental, n.º 11, ponto 46).

O relato orçamental de finalidades gerais preparado pelas entidades do sector público proporciona informação sobre se os recursos foram obtidos e usados de acordo com o orçamento legalmente aprovado, nomeadamente através de (NCP 26, - Contabilidade e Relato Orçamental, nº 11, ponto 47):

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- (a) Uma demonstração de execução orçamental da despesa (que tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da despesa durante o período contabilístico. Esta demonstração deve permitir controlar todas as fases da execução do orçamento da despesa, nomeadamente os compromissos assumidos e quais os valores pagos e por pagar. Deve ainda contemplar informação das dotações corrigidas, obtidas por ligação a uma demonstração de alterações orçamentais à despesa, que consta do Anexo);
- (b) Uma demonstração de execução orçamental da receita (que tem como finalidade permitir o controlo da execução orçamental da receita durante o período contabilístico. Esta demonstração deve permitir controlar todas as fases da execução do orçamento da receita, nomeadamente as liquidações e quais os valores cobrados e por receber. Deve ainda contemplar informação das previsões corrigidas, obtidas por ligação a uma demonstração de alterações orçamentais à receita, que consta do Anexo);
- (c) Uma demonstração de desempenho orçamental, evidenciando as importâncias relativas a todos os recibimentos e pagamentos ocorridos no período contabilístico, quer se reportem à execução orçamental, quer a operações de tesouraria. Nesta demonstração também devem ser evidenciados os correspondentes saldos (da gerência anterior e para a gerência seguinte, saldo global, saldo corrente, saldo de capital e saldo primário);
- (d) Uma demonstração de execução anual do plano plurianual de investimentos, que tem como finalidade permitir o controlo da execução anual do plano plurianual de investimentos, facultando informação relativa a cada programa e projeto de investimento, designadamente sobre forma de realização, fontes de financiamento (devendo ser indicada a percentagem de financiamento externo), fase de execução, financiamento da componente anual e valor global do programa/projeto, e execução financeira dos anos anteriores, no período e esperada para períodos futuros.

As demonstrações de execução orçamental da despesa e da receita são estruturalmente idênticos aos antigos mapas da despesa e da receita do POCP. No que diz respeito à despesa, a respetiva demonstração de orçamental inclui informação sobre “Despesa por pagar de período anteriores” (coluna 1), informação sobre “Obrigações” (coluna 5), informação sobre “Compromissos a transitar” (coluna 9) e informação sobre “Obrigações por pagar” (coluna 10). A demonstração orçamental da receita não apresenta alterações dignas de registo quando comparada com o mapa da receita do POCP.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

As demonstrações de relato consolidado dividem-se entre demonstração consolidada de desempenho orçamental e demonstração consolidada de direitos e obrigações. A demonstração consolidada de desempenho orçamental é estruturalmente idêntica ao mapa dos fluxos de caixa do POCP. É apresentada numa base de caixa e distribui os recebimentos por receita corrente, receita de capital e distingue entre receita efetiva e receita não efetiva. Do lado da despesa a distinção é a mesma. Tal como o antigo mapa de fluxos de caixa, esta demonstração inclui informação sobre as operações de tesouraria. A demonstração consolidada apresenta, por fim, informação sobre despesa primária e um conjunto de saldos: saldo global, saldo corrente, saldo de capital e saldo primário.

A demonstração consolidada de direitos e obrigações é apresentada numa base de acréscimo. As receitas são apuradas com base nas liquidações e a despesa com base nas obrigações. Tal como na demonstração consolidada do desempenho orçamental, a receita é desagregada em receita corrente, receita de capital, receita efetiva e receita não efetiva, o mesmo acontecendo com a despesa. Esta demonstração não divulga qualquer tipo de saldo. A diferença entre a receita total e a despesa total permite apenas ter uma informação sobre se as liquidações (ou direitos) que representam recebimentos futuros são maiores, ou menores, do que as obrigações que representam pagamentos futuros. Esta informação pode ser relevante para apurar as necessidades, ou capacidade, de financiamento futuro da entidade pública.

Apesar de o SNC-AP representar uma clara melhoria em termos orçamentais e financeiros, manteve-se, todavia, o problema estrutural anterior: a LEO continua a ocupar-se de apenas uma parte do sector público (administração central do Estado e segurança social), continuando a CGE a ser apresentada com base em meros mapas contabilísticos e numa base exclusivamente de caixa, enquanto o SNC-AP, apesar de ser de aplicação obrigatória pela generalidade das entidades públicas e de dispor de um conjunto completo de demonstrações financeiras, continua a não prever a apresentação de um conjunto consolidado de demonstrações para o conjunto do governo e do sector público.

Pode, assim, afirmar-se que a CGE não representa as contas públicas do conjunto do governo e do sector público, uma vez que ela contempla apenas uma parte do sector público (administração central – Estado e FSA – e segurança social), oferecendo uma visão parcial da situação financeira do sector público, para além de ser elaborada numa base exclusivamente de caixa que não permite ter uma ideia dos direitos e das obrigações/responsabilidades constituídas durante a execução do orçamento público.

II.2. A CGE e a Conta das Administrações Públicas

A ausência de uma conta consolidada para o conjunto do sector público, incluindo o governo, baseada em demonstrações financeiras como as previstas no SNC-AP, tem sido ultrapassada usando a conta das Administrações Públicas, elaborada de acordo com a metodologia das estatísticas das contas nacionais. Embora a LEO não o preveja, o relatório que acompanha a CGE, tradicionalmente, inclui uma conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade pública (base caixa) e uma conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade nacional (contas nacionais).

Em 2013, último ano para o qual se conhece a CGE aprovada (Resolução da Assembleia da República n.º 58/2015, de 2 de junho) e as contas finais das Administrações Públicas divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e reportadas ao Eurostat (nesta data, as contas de 2014 são ainda provisórias e as contas de 2015 são preliminares), o relatório da CGE (Ministério das Finanças, 2014) incluía a seguinte conta das Administrações Públicas (quadro 1):

Quadro 1. Conta das Administrações Públicas 2013
(ótica da contabilidade pública)

	(10 ⁶ Euros)
Receita corrente	71 788,5
Impostos diretos	20 650,7
Impostos indiretos	21 267,9
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	18 524,6
Transferências correntes	2 503,7
Outras receitas correntes	8 392,8
Diferenças de conciliação	448,8
Receita de capital	2 931,4
Venda de bens de investimento	208,2
Transferências de capital	2 030,1
Outras receitas de capital	671,0
Diferenças de conciliação	22,1
Receita efetiva	74 719,9
Despesa Corrente	77 939,1
Despesas com o pessoal	16 410,8
Aquisição de bens e serviços	13 886,1
Juros e outros encargos	7 956,2
Transferências correntes	36 317,9
Subsídios	2 335,3
Outras despesas correntes	1 032,8
Diferenças de conciliação	0,0
Despesa de capital	5 665,7
Investimento	4 493,4
Transferências de capital	1 001,6
Ouras despesas de capital	170,7
Diferenças de conciliação	0,0
Despesa efetiva	83 604,8
Saldo global	-8 884,9

Fonte: CGE de 2013

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Esta conta alarga o âmbito da consolidação que é muito mais amplo do que a CGE. Para além do governo (Administração Central) esta conta engloba também a Segurança Social, a Administração Regional e a Administração Local. Obtém-se, assim, com esta conta, uma visão mais ampla do conjunto do setor público. Contudo, o âmbito de consolidação é o da contabilidade pública, ou seja, a conta inclui apenas as entidades públicas abrangidas pela contabilidade pública. O perímetro da contabilidade pública pode não coincidir com o perímetro do setor público tal como definido nas contas nacionais, ou seja, a conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade pública) pode não divulgar a posição e o desempenho financeiro do todo o setor público porque deixa de fora do perímetro algumas entidades públicas que, pela sua natureza, não são abrangidas pela contabilidade pública mas integram o sector público.

A estrutura da conta das Administrações Públicas é simples e apura o saldo global, medida do desempenho financeiro e orçamental do setor público, através da diferença entre a receita total e a despesa total. Para além do respetivo perímetro, a sua principal limitação é a de que ela é apresentada numa base de caixa, ou seja, divulga apenas o valor das receitas cobradas (recebidas) e o valor das despesas pagas. Deste modo, a conta não revela, por exemplo, o valor do imobilizado nem dos direitos e obrigações/responsabilidades, incluindo as responsabilidades contingentes, assumidas no decorrer da execução do orçamento público aprovado pelo parlamento. Esta estrutura da conta também não favorece a gestão financeira pública.

Para ultrapassar as limitações desta conta, o relatório da CGE inclui também uma conta das Administrações Públicas mas na ótica da contabilidade nacional. Esta conta é apresentada no quadro 2:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 2. Conta das Administrações Públicas 2013
(ótica da contabilidade nacional)

	(10^6 Euros)
Receita corrente	70 907,0
Impostos sobre o rendimento e património	19 522,2
Impostos sobre a produção e importação	22 568,3
Contribuições para fundos da Segurança Social	20 139,6
Vendas	4 508,2
Outras receitas correntes	4 168,7
Receitas de capital	1 502,6
Receita total	72 409,6
Despesa corrente	76 507,9
Despesas com pessoal	17 788,6
Consumo intermédido	7 307,9
Prestações sociais	38 834,0
Juros	7 063,9
Subsídios	1 116,9
Outra despesa corrente	4 396,6
Despesa de capital	4 023,5
Despesa total	80 531,4
Poupança Bruta [B.8g]=Receita Corrente-Despesa Corrente	-5 600,9
Saldo Global [=Cap(+)/Nec(-)Financ. Líquido]	-8 121,8

A produção desta conta é da responsabilidade do INE e apresenta um saldo global negativo, calculado pela diferença entre receita total e despesa total, também conhecido por Necessidade Líquida de Financiamento que corresponde ao saldo B.9 da conta de capital das contas nacionais. A diferença entre esta conta e a conta do quadro 1 é a de que ela regista as operações numa base contabilística de acréscimo e o perímetro de consolidação desta conta coincide com o perímetro das contas nacionais (SEC2010). No entanto, esta conta continua a não divulgar informação sobre obrigações/responsabilidades que envolvem pagamentos futuros, a dívida a fornecedores (pagamentos em atraso) e os direitos a receber (valor da receita liquidada que ficou por cobrar) que se traduzem em entradas de dinheiro no futuro. Esta conta também não está estruturada de modo a divulgar outra informação necessária à gestão financeira pública, como, por exemplo, a natureza dos seus ativos (ativos correntes, imobilizado, *etc.*) e passivos (dívida soberana, dívida comercial, *etc.*), nem inclui informação sobre o património líquido do governo e do setor público.

Não existindo contas públicas estruturadas de acordo com as normas de contabilidade nacionais ou internacionais, a sustentabilidade das contas públicas portuguesas, a posição e o desempenho financeiro do sector público (dívida pública e défice público), são avaliados com base nesta conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade nacional. Esta conta

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

tem sido a base das comparações internacionais (UE, OCDE, FMI) e é ela que permite também o cálculo de outros indicadores sobre as finanças públicas (percentagem das despesas com o pessoal em relação ao PIB, carga fiscal, peso dos consumos intermédios, peso do investimento público no investimento total da economia, etc.). Por exemplo, em 2015, a despesa total vem percentagem do PIB, com base nesta conta, foi de 47,9% enquanto a receita total ascendeu a 44,9%. No conjunto dos Estados-Membros da União Europeia, aqueles indicadores foram, respetivamente, de 47,4% e de 44,9%. Na zona do euro a despesa total atingiu os 48,6% e a receita total 46,6%. As necessidades líquidas de financiamento em percentagem do PIB atingiram em Portugal, na área do euro e na União, respetivamente, -3,0%, -2,0% e -2,5%. No mesmo período, o consumo intermédio em Portugal correspondeu a 6,2% do PIB e a despesa de consumo coletivo situou-se nos 8,4% do PIB (Eurostat, 2015).

Um aspeto relevante relacionado com as duas contas das Administrações Públicas é a transformação dos agregados de base de caixa em agregados na base de acréscimo. O relatório da CGE inclui habitualmente um quadro de conciliação entre o saldo global na ótica da contabilidade pública e o saldo global na ótica da contabilidade nacional. Esta conciliação é apresentada no quadro 3.

Quadro 3. Conciliação entre o saldo de base caixa e o saldo de base acréscimo (2013)

	(10 ⁶ Euros)
Saldo global, incluindo ativos financeiros	-13 166,5
Saldo global	-8 884,9
Ativos financeiros	-4 281,6
Operações financeiras consideradas no saldo global inc. ativos fin.	5 072,5
Outras contas a receber(+)/a pagar(-)	861,0
Diferença entre juros pagos (+) e juros vencidos (-)	-171,5
Nec./cap. liq. De financ. (+) de outras entidades das AP	540,0
Outros ajustamentos	-1 257,2
Saldo Global [=Cap(+)/Nec(-)Financ. Líquido] [EDP B.9]	-8 121,7

Fonte: CGE de 2013

O quadro 3 mostra que a conciliação entre os dois saldos depende essencialmente do valor dos acréscimos e da especialização do exercício no que diz respeito aos juros (que são também um acréscimo). Na prática, no entanto, o ajustamento da informação de base de caixa em informação de base de acréscimo, que conduz aos dois saldos globais, obedece a um conjunto de diversos ajustamentos. De acordo com os fluxogramas que detalham estes ajustamentos realizados pelo INE, o ajustamento no caso do subsector Estado, envolve a conversão de códigos de contabilidade pública para contabilidade nacional, tratamento de fontes e realizações de correções sem impacte no saldo e incorporação de fontes, classificações e reclassificações (INE, 2014). É na fase da incorporação de fontes que o INE,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

designadamente, considera as demonstrações financeiras da Caixa Geral de Aposentações numa base de acréscimo, inclui a variação da dívida comercial tendo como fonte a Direção Geral do Orçamento (DGO) e tem em conta os juros em especialização do exercício, sendo o IGCP (Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública) a fonte. É nesta fase também que se considera a informação sobre o consumo de capital fixo. Após a consolidação entre unidades institucionais do subsector Estado, obtém-se a conta trimestral consolidada do subsector Estado. O procedimento para os restantes subsectores é o mesmo.

As contas das Administrações Públicas nas duas óticas e a respetiva conciliação de saldos, apesar de constarem do relatório da CGE, não são objeto de aprovação formal pelo Parlamento. Na verdade, as contas das Administrações Públicas consolidam as contas da Administração Regional e as contas das Autarquias Locais que já foram objeto de aprovação formal pelas respetivas assembleias regionais e assembleias municipais, que são as entidades que detêm competência para o efeito. No caso da conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade nacional (contas nacionais), a sua produção é da responsabilidade do INE e não está sujeita a aprovação pelo governo ou pelo parlamento. Nos termos da CRP e da LEO, o Parlamento aprova apenas a CGE.

No entanto, entre o momento de aprovação formal da CGE pelo Parlamento e o momento em que a conta das Administrações Públicas, incluída no relatório da CGE, se torna definitiva, existem alterações (ajustamentos) na informação muito significativas. Ou seja, no momento em que a CGE é formalmente aprovada pelo Parlamento, a conta das Administrações Públicas incluída no relatório da CGE não é definitiva, o que implica que as contas dos subsetores, designadamente a CGE, também não o são. A principal implicação é a de que, sendo a própria CGE uma das principais fontes usadas na conta das Administrações Públicas (cerca de 73,0% do total do sector das Administrações Públicas e responsável pela maior parte do respetivo saldo global), as alterações feitas na conta das Administrações Públicas podem ter origem em alterações na informação relacionada com a própria CGE. Isto sugere que o Parlamento pode estar a aprovar uma CGE que, na verdade, não é uma conta final ou definitiva.

O quadro 4 mostra, para alguns agregados, as diferenças entre a conta das Administrações Públicas incluída no relatório da CGE e a conta final das Administrações Públicas (INE, 2015) divulgada pelo INE:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 4. Diferenças entre a conta das Administrações Públicas – ótica da contabilidade nacional
(CGE e INE – final-2013)

(10^6 Euros)	Conta das AP,s		Diferença	
	CGE	INE	Valor	% do PIB
Receita corrente	70 907,0	74 839,6	3 932,6	2,3
Receitas de capital	1 502,6	1 947,6	445,0	0,3
Receita total	72 409,6	76 787,1	4 377,5	2,6
Despesa corrente	76 507,9	79 638,4	3 130,5	1,8
Despesa de capital	4 023,5	5 393,9	1 370,4	0,8
Despesa total	80 531,4	85 032,3	4 500,9	2,6
Saldo Global [=Cap(+)/Nec(-)Financ. Líquido]	-8 121,8	-8 245,2	-123,4	-0,1

Fonte: CGE de 2013 e INE (Contas Nacionais)

Entre o momento da aprovação da CGE e o valor final que veio a fixar-se pelo INE, a receita total da conta das Administrações Públicas sofreu um ajustamento de 4.377,5 milhões de euros, o equivalente a cerca de 2,6% do PIB e mais de metade do défice do próprio ano (4,8%). O ajustamento foi realizado principalmente na receita corrente. A despesa total foi objeto de um ajustamento de idêntica dimensão. Estes ajustamentos na receita total e na despesa total, apesar da sua dimensão, deixaram inalterado o valor do défice em percentagem do PIB. Não sendo razoável admitir que os ajustamentos feitos na conta das Administrações Públicas seja totalmente imputável aos subsectores da Administração Regional e Local e ao subsector da segurança social, admite-se que uma parte significativa os ajustamentos feitos na informação tenha origem na CGE.

II.3. A qualidade das contas

Os principais fatores de risco para a qualidade das contas públicas portuguesas podem, assim, estar associados com a estrutura fragmentada das contas e com a base contabilística usada. A fragmentação das contas levanta, desde logo, dois problemas: 1) a capacidade deste conjunto disperso de contas dos subsetores, não consolidadas, poder divulgar uma verdadeira posição e desempenho financeiro do conjunto do setor público, incluindo o governo; 2) a possibilidade de existirem problemas de consistência entre a informação destas contas e aquela que seria divulgada em demonstrações financeiras se elas existissem ou estivessem disponíveis. O risco para a qualidade das contas associado à base contabilística está relacionado com a necessidade dos ajustamentos na informação de base de caixa e na dimensão desses ajustamentos (como se viu, em 2013 a receita e a despesa sofreram ajustamentos da ordem dos 2,6% do PIB).

Segundo Jesus (2010), os agregados das contas nacionais relacionados com o sector das Administrações Públicas são baseados nos sistemas de contabilidade pública, pelo que as diferenças entre dois sistemas (contabilidade nacional e contabilidade pública) podem originar problemas quanto à exatidão e fiabilidade dos dados reportados. A autora argumenta que a existência deste problema decorre das diferenças entre os subsistemas de contabilidade pública (vertente orçamental e vertente financeira) adotados em Portugal, e as regras do Sistema Europeu de Contas e considera que o foco do problema – a exatidão e fiabilidade dos dados reportados - é centrado no facto de os dois sistemas utilizarem bases contabilísticas distintas – base caixa no sistema de contabilidade pública e base acréscimo no SEC – e de o subsistema de contabilidade orçamental, no qual prevalece a ótica de caixa, constituir a maior parte das fontes de informação para a elaboração das contas nacionais. Quanto aos ajustamentos, realizados durante o processo de produção das estatísticas, a informação usada é recolhida através de um processo meramente estatístico, não beneficiando da consistência que um sistema contabilístico poderia proporcionar. Por exemplo, a informação sobre a dívida comercial tem como fonte a DGO e a informação sobre os juros tem origem no IGCP. Esta informação é recolhida administrativamente não se sabendo se ela é consistente com a informação que se obteria se as contas públicas fossem elaboradas numa base de acréscimo e de acordo com as normas nacionais ou internacionais de contabilidade.

Os pareceres de entidades independentes externas ao sector público são normalmente usados para assegurar a qualidade desejada das contas públicas no sentido de elas divulgarem de uma forma fiel e adequada toda a informação financeira associada à atividade pública do governo e

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

do sector público. A CGE e as contas dos restantes subsectores não são auditadas por qualquer entidade independente, embora as contas das entidades públicas com algum grau de autonomia financeira (os FSA, por exemplo) façam acompanhar os seus relatórios e contas do parecer do fiscal único, ou da comissão de fiscalização, e de um parecer do revisor oficial de contas. No entanto, as contas que consolidam as contas de todas estas entidades públicas (CGE, CSS, contas das regiões autónomas) não são objeto de uma auditoria e parecer de uma entidade independente. De igual modo, a conta das Administrações Públicas também não é objeto de qualquer parecer, dada a sua natureza estatística e a independência das entidades estatísticas.

No entanto, a aprovação da CGE pelo parlamento, incluindo a CSS, é precedida do parecer do Tribunal de Contas (artigo 73º, n.º 2 da anterior LEO e artigo 66º, n.º 4 da atual LEO²), que é um tribunal especializado, de natureza jurídico-financeira, definido pela CRP como o “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”, e que lhe compete, entre outras atribuições, “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado incluindo a da Segurança Social”, bem como “sobre as contas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira” (artigo 214º) (p. 4674). Ao longo da última década o Tribunal de Contas (2015-a) tem questionado a qualidade da CGE através de diversas referências à natureza das operações contabilísticas que suportam a sua elaboração. A CSS, bem como as contas das regiões autónomas, também têm sido objeto de referências negativas pelo Tribunal de Contas, que tem levantando diversas reservas e apresentado várias recomendações com o objetivo de melhorar a qualidade da informação financeira que suporta aquelas contas. As reservas e as recomendações do Tribunal de Contas podem ser vistas como um indicador da qualidade das contas.

No que diz respeito à CGE, já em 2001 o Tribunal de Contas mantinha uma “posição de reserva” (p. 16) sobre os valores da receita porque o modelo de contabilização não assegurava o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação, e, do lado da despesa, o tribunal observava que não existiam dados sobre o montante dos encargos de anos anteriores pagos por conta do OE/2001, nem sobre os encargos transitados para o ano seguinte, designadamente os vencidos que não foram pagos por insuficiência de dotação orçamental ou outro motivo.

² O artigo 66º prevê também que a CGE seja igualmente submetida a “certificação” do Tribunal de Contas. Portanto, relativamente à anterior LEO, a CGE é agora submetida a “parecer” do Tribunal de Contas (artigo 66º, n.º 4) e a “certificação” do Tribunal de Contas (artigo 66º, n.º 6).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A ausência de fiabilidade, tempestividade e consistência do modelo para contabilização das despesas e das receitas, que estão na base da dificuldade em determinar o valor verdadeiro do défice em contabilidade pública, são uma referência quase permanente nos pareceres sobre a CGE. No Parecer sobre a Conta de 2004, o Tribunal de Contas “mantém as reservas que tem vindo a colocar aos valores globais da receita e da despesa (...) e, consequentemente, ao valor do défice (...) apresentado” (p. 23). O Tribunal de Contas acaba por sugerir ao Parlamento que sejam tomadas as medidas adequadas “no sentido de que a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da atividade financeira e da situação patrimonial do Estado” (p. 24). No Parecer á Conta de 2004 são feitas, ainda, referências à elevada dimensão financeira dos ajustamentos efetuados na sua elaboração, em resultados de erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores.

No Parecer à CGE de 2010, o Tribunal de Contas afirma não ter sido “possível confirmar os valores globais da receita e da despesa inscritos na CGE devido ao desrespeito de princípios orçamentais, ao incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas e às deficiências que subsistem nos procedimentos aplicados, situações que continuam a afetar o rigor e a transparência das contas públicas” (p. I do Sumário), acrescentando, no que diz aos encargos assumidos e não pagos, que o relatório da CGE apresenta informação sobre estes encargos mas, uma vez que são informação extraorçamental, não fica assegurada a fiabilidade e integralidade destes dados, nem distingue os EANP vencidos dos vincendos.

Relativamente à conta de 2011, o Tribunal considera que “o rigor, a integralidade e a transparência da CGE continuam afetados dado o desrespeito de princípios orçamentais” (p. I do Sumário) e que, por essa razão, “não foi possível confirmar os valores globais da receita e da despesa” (p. I do Sumário). Em virtude de uma auditoria realizada ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento, o parecer à CGE de 2011, emitia também uma opinião desfavorável quanto à qualidade da informação residente naquele sistema, porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem qualidade razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis.

No Parecer à Conta de 2013, refere-se que “a CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos” (p. 417) e formula-se um conjunto de reservas das quais se destacam a omissão de receitas do

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Estado relativas, sobretudo, a “impostos, contabilizados diretamente pelas entidades às quais estão consignados” (p. 417), a “conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes” (p. 417) e o relatório que integra a CGE “é omissivo em matérias relevantes (v.g. património imobiliário e unidade de tesouraria) ” (p.417). O Tribunal de contas emite ainda reservas relativamente à omissão de valores nas receitas e nas despesas do Estado relativos ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares afeto aos municípios (valor que não integra a conta consolidada da administração central) ” (p. 418), quanto ao valor da dívida direta do Estado (“a informação sobre o *stock* da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA, incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas”) (p.418), quanto à informação sobre os fluxos financeiros com a União Europeia (a informação “não é consistente nem completa”) (p. 418), e quanto à “falta (recorrente) de inventário do património imobiliário e da sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias estão afetadas por erros e por falta de validação” (p. 418).

Por fim, no que diz respeito à CGE de 2014, o Parecer do Tribunal de Contas refere que “o exame das receitas da Administração Central (...) voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito pelos princípios e regras orçamentais, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas” (p. III do Sumário), para além de constatar que existem “insuficiências dos sistemas de contabilização e de ineficácia dos sistemas de controlo” (p. III do Sumário) que permitem omissões materiais e autonomia financeira para entidades registarem como receita própria as receitas do Estado provenientes do financiamento. Do lado da contabilização da despesa, ocorreram casos de desrespeito das regras orçamentais (“contabilização como despesas pagas de transferências para contas bancárias dos próprios serviços destinadas a serem utilizadas no período seguinte”).

O Conselho Económico e Social (CES) partilha da preocupação do Tribunal de Contas de que o incumprimento das obrigações legais relativas à execução do orçamento continua a comprometer o rigor e a transparência das contas públicas, subscrevendo as recomendações do Tribunal para que a situação não volte a repetir-se no futuro. O CES lamenta, ainda, as omissões identificadas que, em grande medida, limitam o alcance da CGE como instrumento de avaliação da execução da política orçamental.

Quanto à Conta da Segurança Social (CSS), o Tribunal de Contas tem também formulando diversas reservas à sua fiabilidade. Entre 2010 e 2014 o Tribunal de Contas apontou diversas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

deficiências que, no seu juízo, colocam em causa a fiabilidade e consistência da CSS. Em 2010, o Tribunal de Contas conclui que a CSS “apresenta deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade e consistência da respetiva informação económica, financeira e orçamental” (p. 414), pelo que o Tribunal formula reservas quanto à contabilidade orçamental (valores deficientemente escriturados) e quanto à contabilidade patrimonial (valores elevados no balanço e na demonstração dos resultados relativos ao imobilizado, às dívidas a terceiros, às disponibilidades, às reservas, aos resultados transitados, ao resultado líquido e aos proveitos diferidos). O Parecer de 2011 mantém, na essência, o mesmo juízo sobre a conta daquele ano: “a CSS apresenta deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade e consistência da respetiva informação económica, financeira e orçamental” (p. 446), o que levou aquele tribunal a formular reservas quanto à contabilidade orçamental e quanto à contabilidade patrimonial relativamente aos valores elevados no balanço e na demonstração dos resultados. O teor dos pareceres e do juízo do Tribunal de Contas sobre a CSS não se alterou nos anos de 2012, 2013 e 2014. Em 2013 e 2014 o Tribunal referia textualmente que “não é possível assegurar que a CSS reflete, em todos os aspectos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da SS” [p. 420 (2013) e p. 440 (2014)]).

Nos últimos anos, o próprio governo, que é, simultaneamente, produtor e utilizador de informação financeira, tem reconhecido que existe margem para a melhoria da qualidade da informação relacionada com a execução do orçamento e com as contas públicas. O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para 2011-2015 (Ministério das Finanças, 2011), apresentado pelo Governo à Assembleia da República, expressava já uma preocupação com a qualidade da informação usada nas contas públicas, referindo que “existe um elevado nível de dívida de entidades públicas e de responsabilidades futuras do Estado que não estão refletidas nas contas das Administrações Públicas” (p. 9) e que as diferenças de metodologia no registo das operações entre contabilidade nacional e contabilidade pública têm-se traduzido em “diferenças que, nos últimos anos têm assumido particular expressão quer ao nível do universo das entidades que fazem parte do sector público quer ao nível do apuramento da receita e despesa do ano. Estas diferentes abordagens afetam a transparência das contas públicas e dificultam o controlo orçamental em tempo real” (p. 11). A propósito da informação financeira relevante para efeitos da execução orçamental, acrescenta o documento que “o facto de a informação sobre a execução orçamental ser ainda em larga medida baseada

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

numa ótica de caixa, impede um conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos” (p. 12).

O DEO 2012-2016 (Ministério das Finanças, 2012) mantinha a preocupação com a qualidade da informação financeira prevendo a adoção de medidas com o objetivo de melhorar a qualidade da informação orçamental e de reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos com a entrada em vigor de uma lei de controlo dos compromissos e pagamentos em atraso. Por fim, o DEO 2013-2017 prevê que a reforma do processo orçamental contemple as várias fases do processo orçamental, designadamente a prestação de contas, estabelecendo como objetivos estratégicos, entre outros, a garantia da “convergência entre os universos da Contabilidade Pública e da Contabilidade Nacional” (p.43), a reorientação do controlo orçamental “para o controlo dos compromissos” (p.43) e a melhoria da “qualidade da informação contabilística” (p. 43). Relativamente ao registo de compromissos, ou seja, das responsabilidades que se traduzem em pagamentos futuros, o DEO 2013-2117 defende que a “integração da informação relevante nos sistemas contabilísticos é um fator crítico para a qualidade da informação orçamental” (p.44), assegurando “maior fiabilidade da informação obtida” (p. 44). Para melhorar a informação contabilística, o DEO 2013-2017 reconhece que melhoria da qualidade da informação contabilística só será efetiva “quando a contabilidade de base de acréscimo for utilizada por todas as entidades do Sector Público, sendo a partir dos sistemas contabilísticos locais que deverá assentar a base de informação a ser integrada na contabilidade pública e na contabilidade nacional” (p. 45).

A Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, que aprova a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da LEO, bem como a calendarização para a respetiva implementação, reconhece que a existência de duas óticas para registo das operações (caixa e acréscimo) tem-se traduzido em “diferenças que nos últimos anos têm assumido particular expressão (...) ao nível do apuramento da receita e despesa do ano” [p. 5538-(245)], pelo que “estas diferentes abordagens afetam a transparência das contas públicas” [p. 5538-(245)]. A Lei acrescenta que a “informação sobre a execução orçamental é ainda em larga medida baseada numa ótica de caixa, impedindo um conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos” [p. 5538-(248)], pelo que determina, assim, como prioridade imediata, a “melhoria da qualidade da informação orçamental e o reforço do controlo dos compromissos assumidos pelas entidades públicas” [p. 5538-(245)]. Aquela lei destaca, ainda, que, em matéria de procedimentos contabilísticos e de prestação de contas, o Governo está empenhado na “adoção de uma contabilidade patrimonial pela Administração Pública” [p. 5538-(252)] e que,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

a ausência de um redesenho dos processos e dos procedimentos orçamentais e contabilísticos, tem consequência para a qualidade da informação. Nesse sentido, o Governo está empenhado em que a apresentação das contas das entidades do sector público seja feita com base nos princípios das IPSAS.

Quanto às administrações regionais dos Açores e da Madeira, que constituem um dos subsetores das Administrações Públicas, os pareceres do Tribunal de Contas formulam igualmente um conjunto de juízos críticos que sugerem existir problemas de qualidade das respetivas contas e da informação que elas divulgam (Tribunal de Contas, 2015-b).

Relativamente à conta da Região Autónoma da Madeira (CRAM) de 2010, O Tribunal de Contas observava que as demonstrações financeiras daquele ano mantinham um nível de informação semelhante ao dos anos anteriores, em que apenas refletiam os pagamentos realizados e as dotações orçamentais finais, sem referência ao volume de compromissos assumidos no ano e aos pagamentos feitos em 2010 que reportam aos compromissos dos anos anteriores, apesar de, na conta de 2010, a Região Autónoma já apresentar informação sobre a dívida administrativa. De acordo com o Tribunal de Contas, os valores das demonstrações financeiras de 2010 foram marcados pelo apuramento, em 2011, de montantes significativos de encargos assumidos e não pagos (EANP) não reportados às autoridades estatísticas nacionais nem registados nas contas regionais de 2004 a 2009 remetidas àquele Tribunal. Estes montantes de EANP tiveram impacte “nomeadamente no cálculo do défice e da dívida de 2010 à luz do PEC e do SEC95” (p. 6).

O Parecer do Tribunal de Contas à conta de 2010 destaca, ainda, que a Administração Regional procedeu em 2011 e 2012, “em articulação com a Direção Geral do Orçamento (DGO) e o Instituto Nacional de Estatística (INE), a reajustamentos que determinaram a reclassificação como compromissos nas contas de 2011 de várias operações” (p. 6) e que esta matéria dos EANP tem merecido várias considerações do Tribunal de Contas em anteriores relatórios e pareceres “sem que se tenha assistido a suficientes melhorias” (p. 6). As considerações feitas pelo Tribunal de Contas eram no sentido de se “introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, e de promover a sustentabilidade das finanças regionais, através da garantia de fontes de receita e de gestão controlada das despesas” (p.6).

Nas principais conclusões à CRAM de 2010 o Tribunal de Contas destaca que aquela conta “não espelha de forma fiel as cobranças dos principais agregados da receita (impostos e transferências correntes), induzindo apreciações incorretas da execução orçamental” (p. 11)

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

por força da indevida contabilização de receitas de impostos quando na verdade se tratava de transferências do OE e que os encargos assumidos e não pagos (EANP) indicados na conta de 2010 devem ser corrigidos em alta devido à existência de compromissos não reportados. O parecer do Tribunal de Contas acrescenta que a Região Autónoma da Madeira tinha compromissos financeiros acumulados com empresas participadas que não foram considerados no valor dos EANP indicados no relatório da conta de 2010, nem reportados na informação que a Administração Regional prestou à DGO e ao INE, e que a relação dos EANP omitiu compromissos assumidos pelos SFA regionais. Por fim, o Tribunal de Contas refere que a informação acerca da dívida administrativa reportada no relatório da CRAM de 2010 estava afetada por “erros significativos” (p. 13).

No Parecer à Conta de 2011³, o Tribunal de Contas continuou a revelar o apuramento de montantes significativos de EANP de anos anteriores que não foram reportados às autoridades estatísticas nacionais, nem foram incluídos nas contas enviados ao Tribunal, e que têm impacte no cálculo do défice e da dívida pública, acrescentando, na parte das conclusões, que os métodos e procedimentos do sistema de controlo interno existente “não garantem suficientemente a precisão e plenitude dos registos referentes aos compromissos assumidos pelas diversas entidades públicas [regionais], nem a obtenção atempada de informação indispensável ao acompanhamento e controlo da execução do orçamento regional” (p. 9). Por fim, o Parecer refere que a Região deveria acolher a recomendação feita anteriormente no sentido de implementar “um sistema eficaz que permita uma efetiva correspondência entre as contas de gerência dos SFA e os mapas anexos da CRAM referentes à execução orçamental das despesas globais desses organismos” (p. 14).

A dívida da Região Autónoma da Madeira é outro exemplo de compromissos assumidos pelas entidades públicas da Região Autónoma sem expressão nas demonstrações financeiras. O Banco de Portugal e o Instituto Nacional de Estatística, em comunicado conjunto (Banco de Portugal, 2011), revelam ter tomado conhecimento do relatório sobre a Auditoria Orientada para os Encargos Assumidos e Não Pagos da Administração Regional da Madeira – 2009” onde são identificados Acordos de Regularização de Dívida (ARD) que não foram inscritas na lista de encargos assumidos e não pagos. Tal como já se tinha referido a propósito da passagem de agregados de base de caixa para agregados de base de acréscimo, o INE considera a informação desta lista no processo de ajustamento da base contabilística. O Banco de Portugal e o INE reconhecem que esta lista de EANP, de “preenchimento obrigatório (...)

³ Em novembro de 2016 só estava disponível no sítio do Tribunal de Contas o Parecer à conta de 2011.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

é uma importante fonte de informação estatística para apurar a despesa e a dívida dessas entidades na ótica das contas nacionais” (p.1).

Este problema do “registo” dos ARD confirma, pois, que os encargos assumidos e não pagos pelas entidades públicas não são obtidos com base nas demonstrações financeiras mas numa “lista de preenchimento obrigatório”, não existindo qualquer garantia de que estes encargos assumidos e não pagos sejam coerentes com os encargos que decorrem da execução orçamental e com os encargos inscritos no passivo das entidades públicas. O problema do registo administrativo dos EANP coloca em causa a qualidade das fontes de informação usadas nas contas públicas.

Ainda de acordo com o INE e o Banco de Portugal (Banco de Portugal, 2011), as dívidas objeto de regularização em 2008 e 2009 foram contraídas desde 2004 e não foram registadas como encargos assumidos e não pagos, nem foram comunicados à autoridade estatística. Até à data de divulgação do comunicado tinha ainda sido apurado que em 2010 foram celebrados novos acordos de regularização de dívida e em 2011 foram celebrados acordos respeitantes a dívidas contraídas desde 2005, para além de respetivos juros de mora. Finalmente, aquelas entidades referem terem sido também identificados “encargos por registar” não objeto de acordo respeitantes a serviços de saúde. Aquelas entidades entendem ser “importante referir que os ARD não respeitam apenas a despesas realizadas em 2010 mas sobretudo a despesas realizadas em anos anteriores e não reportadas” (p.2).

Relativamente à Região Autónoma dos Açores, a apreciação global do Tribunal de Contas à conta daquela Região Autónoma (CRAA) de 2011, enumera algumas situações que carecem de correção e especificação, designadamente o cumprimento integral do regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas e a identificação dos compromissos financeiros assumidos e concretizados, bem como dos EANP, por programa, projeto e ação, numa perspetiva plurianual. Para uma melhor apreciação da atividade financeira e patrimonial, o Parecer do Tribunal de Contas reafirma ser indispensável aplicar o POCP nos Serviços Integrados da Região, complementar a avaliação e inventariação do património e identificar as responsabilidades contratuais plurianuais dos Serviços Integrados, dos SFA, dos Serviços de Saúde e das Empresas Públicas. Nas suas conclusões, o Parecer do Tribunal de Contas à CRAA de 2011 destaca que a conta só expressa os compromissos para com fornecedores e credores diversos, que a Região não dispõe de uma completa avaliação e inventariação do património e que o saldo do ano anterior apresentado no Mapa Resumo das

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Receitas e Despesas dos SFA é inferior ao evidenciado no correspondente Mapa da CRAA de 2010 como saldo para o ano seguinte.

No Parecer à conta de 2012, o Tribunal de Contas refere que “a apreciação à execução orçamental impõe algumas reservas, por via, essencialmente, da fiabilidade, integralidade, rigor e transparência dos valores inscritos na CRAA” (p.7), destacando a impossibilidade em conferir o valor global da receita e da despesa, a impossibilidade em confirmar o valor dos saldos e a incapacidade em aferir sobre o volume dos EANP no fim do ano, sobre o volume de pagamentos realizados respeitantes a encargos transitados de anos anteriores, bem como sobre as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas. O parecer refere também a existência de incorreções na contabilização de receitas e despesas.

Relativamente à conta de 2013, o Parecer do Tribunal de Contas refere que a conta apresenta diversas situações “que afetam a respetiva fiabilidade” (p. 3) uma vez que é omitida informação relativa à dívida de entidades que integram o perímetro orçamental, não menciona responsabilidades assumidas no âmbito das parcerias público-privadas (PPP) e de outros contratos cujos encargos se prolongam no tempo, regista receitas no período da gerência que foram cobradas na gerência seguinte, revela divergências entre valores, designadamente no que diz respeito aos compromissos assumidos (EANP), a receita efetiva das entidades públicas reclassificadas é diferente da receita divulgada no boletim de execução orçamental e, por fim, a exemplo do ano anterior, o Parecer constata que existem diversas situações de incorreta contabilização de despesas e várias divergências entre os valores da conta e os valores dos documentos de prestação de contas individuais no que diz respeito a transferências.

Quanto à conta de 2014, o Tribunal de Contas volta a recomendar que sejam eliminadas as insuficiências e divergências que possam “afetar a fiabilidade da conta” (p. 210), designadamente entre as informações constantes dos diversos documentos que integram a Conta, quando comparadas entre si, e quando confrontadas com os documentos de prestação de contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos. O Tribunal de Contas emite um juízo de apreciação favorável da Conta de 2014, mas com várias reservas que resultam, nomeadamente, da falta de um balanço consolidado e de uma demonstração dos resultados consolidada, da necessidade de relevação contabilística, em receitas correntes, das transferências de capital do OE, da arrecadação de receitas provenientes de fundos comunitários sem o adequado e oportuno registo contabilístico (facto que afetou a expressão

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

das receitas e do saldo evidenciado na Conta), da omissão de uma operação de crédito contratada por entidade pública do perímetro da Administração Regional, da omissão de operações de dívida flutuante contratadas pela Administração Regional direta, da não apresentação de informação relativa às responsabilidades financeiras emergentes de contratos celebrados com diversos municípios da Região (com incidência orçamental até 2031), das deficiências e inconsistências da informação disponibilizada pelas diversas entidades contabilísticas que integram a Administração Regional direta e os FSA (excluindo as entidades públicas reclassificadas) que inviabilizam a certificação dos saldos de fornecedores e de outros credores refletidos na Conta e, finalmente, de a Conta apresentar limitações informativas sobre as despesas das entidades que integram o perímetro orçamental, com evidência para os compromissos assumidos e não pagos (EANP), pagamentos em atraso, e pagamentos ocorridos no ano, respeitantes a encargos transitados em dívida de anos anteriores.

Finalmente, no que diz respeito às autarquias locais (subsetor da Administração Local), a aprovação das contas pelas respetivas assembleias municipais não depende de parecer prévio do Tribunal de Contas, mas as contas estão sujeitas a verificação concomitante (acompanhamento, entre outros, da execução dos orçamentos e, em geral, da atividade financeira desenvolvida antes do encerramento da respetiva gerência) e sucessiva, ou *a posteriori* (exercida depois de terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais). A fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas inclui a realização de auditoria às contas com vista a efetuar, entre outras, auditorias de qualquer tipo ou natureza sobre a legalidade, a boa gestão financeira e os sistemas de controlo interno, tendo por base determinados atos, procedimentos, aspetos parcelares da gestão financeira ou a sua globalidade, incluindo a verificação interna de contas restrita à análise e conferência para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da conta de gerência, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento.

Entre 2011 e 2014 o Tribunal de Contas realizou 30 processos de verificação externa de contas de municípios portugueses, que evidenciaram diversas irregularidades que suscitam também dúvidas quanto à qualidade das contas de algumas daquelas entidades. Estas irregularidades vão desde a inconsistência entre os compromissos registados nos mapas de controlo orçamental da despesa com as rubricas do balanço que identificam as dívidas da autarquia aos fornecedores, com estas dívidas geralmente a exceder o valor dos compromissos do mapa de controlo orçamental, até à identificação de deficiências que, na opinião do

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Tribunal de Contas, inviabilizam uma opinião sobre a integralidade e a fiabilidade das demonstrações financeiras, ou que são de tal natureza que levam aquele Tribunal a referir que as contas não representam de forma adequada e apropriada a verdadeira situação financeira e patrimonial e a execução orçamental daquelas entidades.

As reservas e os juízos formulados pelo Tribunal de Contas indicam que as contas dos vários subsetores das Administrações Públicas revelam deficiências que afetam a sua qualidade. Como é que estas deficiências afetam a qualidade das contas públicas consolidadas e em que extensão o processo de consolidação elimina estas deficiências de modo a evitar que elas se propaguem às contas públicas consolidadas? Será a dimensão dos ajustamentos feitos nas contas das Administrações Públicas (da ordem dos 2,6% do PIB em 2013) o reflexo destas deficiências? Que certeza se pode ter sobre se as contas públicas consolidadas finais estão isentas das deficiências que afetam a qualidade das fontes de informação que as alimentam e, deste modo, em que medida as contas consolidadas revelam de uma forma fiel e adequada a posição (dívida) e o desempenho financeiro (saldo) do governo e do sector público?

Torna-se, assim, necessário entender a origem deste número tão elevado de deficiências e, ao mesmo tempo, perceber em que medida a utilização predominante da base contabilística de caixa poderá explicar os problemas de qualidade das contas, tendo em conta a dimensão dos ajustamentos realizados no processo de ajustamento da base contabilística.

Em resumo, no que diz respeito às contas públicas portuguesas, pode referir-se o seguinte:

- i) Não existem contas públicas portuguesas estruturadas de acordo com as normas nacionais ou internacionais de contabilidade;
- ii) Nos termos da CRP e da LEO, embora a CGE detenha o maior peso, ela contempla apenas a uma parte do sector público (administração central – Estado e FSA). Na prática, existem, tantas contas públicas quanto os subsectores que integram as Administrações Públicas. Deste modo, as contas públicas portuguesas são um conjunto fragmentado de contas que resultam da forma como o Estado e o sector público se encontra politicamente organizado. Esta estrutura fragmentada das contas impede uma visão de conjunto da situação financeira do governo e do sector público;
- iii) Apesar do SNC-AP e, antes deste, do POCP, a CGE é elaborada numa base exclusivamente de caixa, não divulgando informação sobre direitos ou sobre obrigações/responsabilidades associadas à execução do orçamento;

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- iv) As limitações da CGE quanto ao âmbito e à base contabilística têm sido ultrapassadas através das contas das Administrações Públicas (ótica da contabilidade pública e ótica da contabilidade nacional), incluídas no relatório da CGE. Estas contas não são objeto de aprovação formal pelo Parlamento. A conta das Administrações Públicas na ótica da contabilidade nacional (contas nacionais), que vincula estatisticamente Portugal, que serve de comparação internacional e a partir da qual se calculam os indicadores de sustentabilidade das finanças públicas, é da responsabilidade do Instituto nacional de Estatística (INE) e por, essa razão, não é objeto de aprovação pelo governo ou pelo parlamento. O Parlamento formalmente aprova apenas a CGE que corresponde a apenas uma parte do sector público (administração central do Estado e segurança social);
- v) A conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional) não divulga informação sobre obrigações/responsabilidades que envolvem pagamentos futuros, sobre a dívida a fornecedores (pagamentos em atraso), nem sobre direitos a receber, e não está estruturada de modo a divulgar outra informação necessária à gestão financeira pública, como, por exemplo, a natureza dos seus ativos (ativos correntes, imobilizado, etc.) e passivos (dívida soberana, dívida comercial, etc.), nem inclui informação sobre o património líquido do governo e do setor público;
- vi) O ajustamento dos agregados de base de acréscimo a partir de agregados de base de caixa, incluindo o ajustamento do saldo global, é relativamente elevado e comporta diversos riscos, não existindo a garantia de que os acréscimos usados no ajustamento (por exemplo, a “lista dos encargos assumidos e não pagos”) sejam coerentes com os acréscimos que se obteriam se as demonstrações financeiras do conjunto do sector público estivessem disponíveis;
- vii) As contas dos diversos subsetores que integram as Administrações Públicas têm sido objeto de várias reservas e juízos do Tribunal de Contas que questionam a sua qualidade. Ao mesmo tempo, o próprio governo reconhece que existe margem para melhoria da qualidade das contas públicas. As reservas e os juízos ao longo do tempo sugerem que o problema da qualidade das contas públicas portuguesas é estrutural.

III. Contas Públicas e Finanças Públicas

III.1. O que são as contas públicas?

Para perceber o que são as contas públicas e a sua relação com as finanças públicas, torna-se necessário entender, primeiro, a natureza da atividade pública realizada pelo governo e pelo conjunto das entidades públicas que integram o sector público.

As entidades públicas utilizam a contabilidade pública para registo das suas operações e para apresentação das suas demonstrações orçamentais e financeiras. Para Freeman e Shoulders (2003) a contabilidade pública abrange tanto o registo das operações referentes às receitas e despesas públicas, como a prestação de contas dessas operações. De acordo com Chan (2003), a utilização da contabilidade pública pelas entidades públicas tem três objetivos:

- i) Proteger o tesouro público prevenindo e detetando corrupção e suborno dos agentes que recebem e gerem os fundos públicos que são colocados à sua disposição para executar as políticas públicas da Administração eleita (objetivo básico);
- ii) Facilitar a boa gestão financeira, que inclui atividades como a cobrança de impostos e de outras receitas, pagar contas, pedir empréstimos e reembolsar dívidas, etc. (objetivo intermédio). Num governo bem gerido, estas atividades estão devidamente orçamentadas e planeadas;
- iii) Accountability, ou seja, ajudar o governo a prestar contas, desonerando o governo da sua responsabilidade pública (objetivo avançado). Existem três níveis prestação de contas (relação principal-agente): prestação de contas dos serviços e agências (burocracia) ao chefe do executivo, do executivo (governo) ao poder legislativo (parlamento) e do governo ao Povo (cidadãos).

Deste modo, as demonstrações financeiras das entidades públicas apresentam características específicas relacionadas com a sua atividade, as quais incluem a informação sobre a execução do orçamento (liquidação e a cobrança de receitas, compromissos e pagamento de despesas). Ou seja, as demonstrações financeiras das entidades públicas devem disponibilizar informação sobre se os recursos colocados à sua disposição foram utilizados em conformidade com as normas legais adotadas.

Embora por vezes possam assumir designações diferentes, as demonstrações financeiras incluídas nos relatórios anuais das empresas são o balanço (*balance sheet*), a demonstração

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

dos resultados (*income statement*) e a demonstração de fluxos de caixa (*statement of cash flows*) (Brigham, 1992; Broadbent e Cullen, 2003). No caso das entidades públicas, de acordo com as IPSAS 1 – *Presentation of Financial Statements*, as demonstrações financeiras:

- i) São uma representação estruturada da posição financeira e do desempenho financeiro de uma entidade pública, sendo os objetivos das demonstrações financeiras de finalidades gerais o de fornecer informações sobre a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa de uma entidade pública que seja útil para uma vasta gama de utilizadores na tomada de decisões e avaliação sobre a alocação de recursos. Especificamente, os objetivos do reporte financeiro para fins gerais no sector público deve ser o de fornecer informações úteis para a tomada de decisões e para demonstrar a responsabilidade da entidade pública pelos recursos que lhe foram confiados (IPSAS 1, n.º 15);
- ii) Fornecem aos utilizadores informações sobre os recursos e obrigações de uma entidade pública na data do balanço e do fluxo de recursos entre períodos. Esta informação é útil para os utilizadores poderem avaliar a capacidade da entidade pública em continuar a fornecer bens e serviços a um determinado nível, bem como o nível de recursos que a entidade pública pode vir a precisar no futuro para que possa continuar a cumprir as suas obrigações de prestação de serviços públicos (IPSAS 1, n.º 23).

Um conjunto completo de demonstrações financeiras inclui (IPSAS 1, n.º 21):

- i) Uma demonstração da posição financeira (também conhecida por balanço ou por demonstração de ativos e passivos);
- ii) Uma demonstração do desempenho financeiro, com a classificação das despesas por função ou por natureza (também conhecida por demonstração de receitas e despesas, demonstração de rendimento, demonstração de desempenho operacional ou por demonstração de ganhos e perdas);
- iii) Uma demonstração de alterações do ativo líquido/capital próprio (ou demonstração da variação do património líquido);
- iv) Uma demonstração de fluxos de caixa;
- v) Uma comparação do orçamento aprovado e dos valores executados, quer como uma demonstração financeira adicional separada, ou como uma coluna nas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- demonstrações financeiras, quando a entidade disponibiliza publicamente o seu orçamento aprovado, e;
- vi) Notas, compreendendo um resumo das principais políticas contabilísticas e outras notas explicativas.

A demonstração da posição financeira estrutura-se em função da natureza dos seus ativos e passivos. A demonstração da posição financeira de uma entidade pública deve apresentar ativos correntes e não correntes, e passivos correntes e não correntes, de uma forma separada, exceto quando uma apresentação da posição financeira baseada na liquidez proporciona informação fiável e mais relevante. Quando essa exceção se aplicar, todos os ativos e passivos devem ser apresentados em termos gerais por ordem de liquidez (IPSAS 1, n.º 70). A definição de ativos e passivos correntes é a habitual e está, normalmente, relacionada com o ciclo operacional.

A demonstração do desempenho financeiro (demonstração dos resultados) apresenta o excedente ou défice do período. Todos os rendimentos (receitas) e todos os gastos (despesas) reconhecidos num período devem ser incluídos no excedente ou défice desse período, a menos que uma IPSAS disponha em contrário (IPSAS 1, n.º 99). Ou seja, o valor do excedente ou do défice deve refletir todos os rendimentos e todos os gastos resultantes da execução do orçamento do período.

A demonstração dos fluxos de caixa proporciona aos utilizadores das demonstrações financeiras uma base para avaliar a capacidade da entidade para gerar excedentes de caixa e equivalentes e para avaliar as necessidades da entidade em utilizar esses fluxos de caixa. A IPSAS 2 - *Cash Flow Statement* estabelece os requisitos para a apresentação da demonstração dos fluxos de caixa e respetivas divulgações (IPSAS 1, n.º 126). A demonstração dos fluxos de caixa distribui-se por *cash flows* das atividades operacionais, *cash flows* das atividades de investimento e *cash flows* com origem nas atividades de financiamento.

Finalmente, uma referência à demonstração de alterações do ativo líquido/capital próprio. De acordo com a IPSAS 1 (n.º 118), a entidade deve apresentar nas suas contas uma demonstração de alterações no ativo líquido/capital próprio evidenciando, designadamente, o excedente ou défice do período, as receitas e despesas para o período que, de acordo com o exigido por outras normas, sejam reconhecidos diretamente no ativo líquido/capital próprio (situação líquida) e, para cada componente do ativo líquido/capital próprio, separadamente divulgados, os efeitos das alterações das práticas contabilísticas e das correções de erros

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

reconhecidas de acordo com a IPSAS 3 – *Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors*. Deve também ser apresentado, entre outros, o saldo dos excedentes acumulados ou défices no início do período e à data do reporte e as alterações durante o período (n.º 119).

As entidades do sector público são tipicamente sujeitas a limites orçamentais sob a forma de dotações de despesa ou autorizações orçamentais (ou equivalente), que são estabelecidas através de autorização legislativa. Assim, o reporte financeiro para fins gerais das entidades do sector público deve fornecer informações sobre se os recursos foram obtidos e utilizados em conformidade com o orçamento legalmente adotado. As entidades públicas que disponibilizam publicamente o seu orçamento aprovado são obrigado a cumprir com os requisitos da IPSAS 24 - *Presentation of Budget Information in Financial Statements*. Para as outras entidades, cujas demonstrações financeiras e orçamento usam a mesma base contabilística, a IPSAS 24 encoraja a inclusão nas demonstrações financeiras de uma comparação com os valores orçamentados para o período do reporte (IPSAS 1, n.º 24).

A IPSAS 1 aplica-se às entidades públicas consideradas individualmente mas prevê, no entanto, que possam existir demonstrações financeiras consolidadas para o conjunto do governo (*government as a whole*) preparadas conjuntamente sob a responsabilidade do chefe da agência de financiamento central (ou de um controlador financeiro ou o contador-geral) e o ministro das finanças (ou equivalente) (n.º 20). A IPSAS 1 fornece, assim, a primeira definição do que pode entender-se por contas públicas. Com base neste entendimento, pode afirmar-se que as contas públicas são constituídas por um conjunto de demonstrações financeiras que incluem, pelo menos, um balanço, uma demonstração dos resultados, uma demonstração dos fluxos de caixa e uma demonstração da variação do património líquido consolidados para o conjunto do governo. A IPSAS 22 - *Disclosure of Financial Information About the General Government Sector*, consolida esta definição quando apresenta uma estrutura ilustrativa das demonstrações financeiras para o conjunto do governo (*General Government Sector - GGS*), incluindo empresas públicas. As demonstrações financeiras ilustrativas da IPSAS 22 incluem igualmente uma demonstração da posição financeira, uma demonstração do desempenho financeiro, desgregada por funções do governo ou por classificação económica, uma demonstração de alterações do ativo líquido/capital próprio e uma demonstração dos fluxos de caixa. Estas demonstrações financeiras são desagregadas por subsetores do setor público (ou subsetores das Administrações Públicas, na linguagem das contas nacionais).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Chan e Xu (2013) discutiram a estrutura que os relatórios financeiros dos governos e as demonstrações financeiras de final de exercício devem ter, bem como os relatórios de acompanhamento da execução do orçamento e os relatórios estatísticos para comparações macro orçamentais nacionais e internacionais. A este propósito argumentam:

- i) Os relatórios e as demonstrações financeiras dos governos da generalidade das democracias ocidentais baseiam-se num conjunto de princípios básicos como sejam o princípio da credibilidade e da apresentação fiel e adequada. O princípio da credibilidade, por exemplo, significa que os relatórios financeiros do governo devem ser confiáveis, apresentando informações objetivas e fiáveis, em conformidade com as normas estabelecidas por um organismo com um alto grau de independência. A apresentação honesta, por sua vez, quer dizer que, mesmo que a divulgação total seja impossível e desnecessária, os governos devem de forma precisa e adequada divulgar a sua situação financeira e o seu desempenho financeiro. O princípio da apresentação anual das contas é também referido e determina que os governos devem emitir no final do ano, pelo menos, três demonstrações financeiras básicas, denominadas demonstrações financeiras de finalidade geral (general purpose financial statements), visto terem como objetivo proporcionar um conhecimento comum a todas as partes interessadas na atividade do governo. Devido às limitações impostas pelos critérios de reconhecimento e valorimetria, aquelas demonstrações financeiras devem ser complementadas por dados financeiros adicionais para alcançar o objetivo da prestação de contas e da transparência;
- ii) Quanto ao âmbito de aplicação das demonstrações financeiras de finalidade geral, os autores salientam que as mesmas devem cobrir a totalidade do governo, incluindo o governo propriamente dito (entidade que controla) e todas as outras entidades controladas por ele, perante o qual prestam financeiramente contas. As relações orçamentais entre essas entidades devem ser clarificadas, especialmente quando as inter-relações entre elas não são perceptíveis a partir da informação divulgada nas demonstrações financeiras consolidadas. O sistema de informação financeira de um governo deve ter capacidade para gerar dados para avaliar a execução do orçamento, reportes financeiros intercalares e de fim de ano, bem como reportes estatísticos e outros, exigidos por leis e regulamentos. Para qualquer ano orçamental, o governo deve divulgar reportes orçamentais, no momento e com

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- o nível de agregação apropriado onde se possam observar o valor inicial e revisto do orçamento e de outros planos financeiros, os resultados da execução orçamental, incluindo a recolha de receitas e despesas, e explicar os resultados financeiros medidos com diferentes métodos. Os dados financeiros do governo e os reportes devem ser a base das estatísticas das finanças públicas compiladas pelos institutos nacionais e internacionais de estatística, a fim de facilitar a avaliação e comparação internacionais de impactos económicos e da solidez orçamental dos governos;
- iii) As demonstrações financeiras de finalidade geral que estão no centro dos reportes financeiros anuais são constituídas por uma demonstração que informa sobre os ativos e passivos da entidade - ou posição financeira - no início e no final do ano fiscal; uma segunda demonstração que explica a evolução da situação financeira, em termos de receitas e despesas, ganhos e perdas; e uma terceira demonstração que informa sobre os valores de disponibilidades no início e no final do ano, e as atividades que deram origem a alterações do nível de disponibilidades durante ano. Estas demonstrações caracterizam-se da seguinte forma: a primeira é conhecida por demonstração da posição financeira (balanço), representando o conjunto de ativos e passivos que um governo herda de exercícios anteriores. Os ativos são classificados por ordem decrescente de liquidez (ativos correntes, ativos não correntes). Os passivos, principalmente de natureza financeira, são convencionalmente classificados em termos de maturidade, como responsabilidades correntes e responsabilidades não correntes. O total de ativos menos o total de passivos corresponde ao valor dos ativos líquidos ou ao património líquido. A segunda demonstração é conhecida por demonstração do desempenho financeiro e relata as receitas por fonte e as despesas por função, organização ou natureza (por exemplo, salários, juros). No fim da linha a demonstração do desempenho financeiro mostra se a posição financeira do governo melhorou ou piorou durante o período de referência. A diferença entre receitas e despesas corresponde ao excedente ou défice do exercício do período. O desempenho financeiro é medido com base nesta diferença. Numa base de acréscimo as receitas incluem o valor das contas a receber devido pelos serviços fornecidos, e o valor dos impostos a receber devido pelos impostos liquidados. As despesas incluem os custos cujos pagamentos são feitos no futuro e os custos de utilização de ativos de capital. A terceira demonstração tem a designação de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- demonstração dos fluxos de caixa, que se propõe evidenciar a liquidez da entidade. Esta demonstração explica a mudança de posições de caixa entre o início e o fim do período de referência de acordo com três tipos de atividades: atividades relacionadas com as operações, com os financiamentos e com os investimentos;
- iv) Os objetivos dos relatos ou reportes financeiros são dois: o relato orçamental tem como objetivo acompanhar a execução do orçamento e proporcionar informação estatística para comparações internacionais em matéria orçamental; e o relato financeiro de final de ano constitui a principal fonte de informação para os utilizadores da informação avaliarem a atividade do governo. Devem proporcionar informação financeira útil para a tomada de decisões económicas, políticas e sociais, demonstrando responsabilidade e capacidade de administração, e devem divulgar informações úteis para avaliar o desempenho de gestão e organizacional;
- v) No caso de o orçamento ser executado numa base de caixa e as demonstrações financeiras terem por referência a base de acréscimo, torna-se necessário explicar a diferença entre o saldo da execução do orçamento na base de caixa e o saldo apurado na base de acréscimo, devendo ser apresentado um quadro de conciliação entre o saldo em base acréscimo, determinado na demonstração de desempenho financeiro, e o saldo na base de caixa calculado na demonstração dos fluxos de caixa;
- vi) Na relação entre as contas públicas, as estatísticas das finanças públicas e as contas nacionais, os sistemas de contabilidade dos governos, para além de servirem de base à preparação dos relatórios financeiros, devem também fornecer dados para a compilação das estatísticas das finanças públicas (Government Finance Statistics - GFS) e para o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Os autores apresentam as quatro demonstrações financeiras requeridas pelo Manual do FMI relativo às estatísticas das finanças públicas. Desde a edição do Manual de Estatísticas das Finanças Públicas do FMI em 2001 que é exigida a base de acréscimo e demonstrações financeiras agregadas para as estatísticas das finanças públicas. A atualização do SCN em 2008 trouxe mais oportunidades e melhores perspetivas de harmonização entre as contas públicas e as contas nacionais, mas são necessários vários tipos de conciliação a nível técnico porque os contabilistas e os estatísticos têm objetivos diferentes, que podem exigir diferentes interpretações para os mesmos conceitos gerais. Apesar dos relatórios financeiros e dos relatórios estatísticos servirem propósitos distintos, eles são complementares e a sua

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

harmonização aumentaria a eficiência e a eficácia dos sistemas de contabilidade do governo.

Burd e Futjani (2005) estudaram as contas públicas dos Estados Unidos da América (EUA) e compararam o orçamento federal e seus agregados, preparado pelo Presidente através do *Office of Management and Budget* (OMB), com as demonstrações financeiras incluídas no Relatório Financeiro, preparados pelo Departamento do Tesouro. De acordo com os autores, as demonstrações financeiras incluídas no Relatório Financeiro preparados pelo Departamento do Tesouro dos EUA têm como referência as normas e os princípios emitidos pelo FASAB (*Federal Accounting Standards Advisory Board*), e incluem um balanço (demonstração da posição financeira), uma declaração de custos líquidos (*statement of net costs*), equivalente à demonstração de desempenho financeiro prevista na IPSAS 1 e referida por Chan e Xu (2013), e uma declaração de alteração da posição líquida (*statement of changes in net position*), também equivalente à demonstração de alterações do ativo líquido / capital próprio previsto na IPSAS 1. As demonstrações financeiras têm âmbito federal, ou seja, dizem respeito à totalidade do governo federal e os autores concordam que o relatório financeiro, incluindo as diversas demonstrações financeiras, apresentado numa base de acréscimo, fornece uma ampla e abrangente visão das finanças do governo federal, demonstrando a posição financeira do governo, as suas receitas e despesas, ativos e passivos, e outras obrigações e compromissos.

As contas públicas do Reino Unido, conhecidas por *Whole of Government Accounts* (WGA), embora tomem como referência as IFRS⁴ e não as IPSAS, são constituídas por uma demonstração consolidada da posição financeira (balanço), por uma demonstração consolidada de receitas e despesas (equivalente à demonstração dos resultados, de onde se retira a informação sobre a despesa líquida do ano), uma demonstração consolidada dos fluxos de caixa e uma demonstração consolidada das alterações do património líquido. As contas públicas do Reino Unido (WGA, 2014-2015) consolidam as contas auditadas de mais de 6.000 entidades públicas em todo o setor público do Reino Unido. Segundo Beeton (2012), as contas do Reino Unido (WGA) fornecem uma base firme de números financeiros que suportam a sustentabilidade orçamental a longo prazo, reduzem a incerteza, fornecem dados comparáveis com os relatórios financeiros do sector privado e permitem a reconciliação com as Contas Nacionais. As contas públicas dos EUA, que se baseiam no FASAB, e as WGA do

⁴ Na versão adaptada ou interpretada na UE para o contexto do setor público (Chan e Xu, 2013).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Reino Unido apresentam uma estrutura idêntica. No entanto, os EUA não divulgam qualquer conciliação entre as suas contas públicas e as contas nacionais.

Um aspecto importante a destacar nas contas públicas é a conciliação entre os agregados de base caixa e os agregados de base acréscimo e entre as demonstrações financeiras e os relatos em base estatística. A IPSAS 2 - *Cash Flow Statement* apresenta um exemplo ilustrativo da conciliação entre o saldo na base de caixa e o saldo das atividades operacionais. Chan e Xu (2013) defendem a necessidade desta conciliação e Burd e Futijani (2005) identificam nas contas públicas dos EUA a inclusão de uma conciliação, apresentada pelo Departamento do Tesouro no relatório financeiro, entre os custos operacionais líquidos (*statement of net costs*) e o saldo apresentado na execução do orçamento federal. De um modo geral, os relatórios financeiros que apresentam a posição financeira do conjunto do governo e do setor público incluem, juntamente com as demonstrações financeiras de finalidade geral, um quadro de conciliação entre o saldo de base de caixa (demonstração dos fluxos de caixa) e o saldo divulgado nas demonstrações de desempenho financeiro (base acréscimo). O quadro 3 da Secção II.2 mostra que em Portugal, no entanto, esta conciliação é feita entre os saldos das duas contas das Administrações Públicas (uma na ótica da contabilidade pública e outra na ótica da contabilidade nacional), e não entre as demonstrações financeiras que integram as contas públicas (declaração de desempenho financeiro e declaração dos fluxos de caixa).

A IPSAS 22 – *Disclosure of Financial Information about the General Government Sector* estabelece os requisitos para a preparação e apresentação de informação financeira para o conjunto do governo e do setor público (*General Government Sector* - GGS). De acordo com esta norma, os objetivos das demonstrações financeiras preparadas de acordo com as IPSAS e os relatos financeiros em base estatística diferem em alguns aspectos. O objetivo das demonstrações financeiras, de acordo com as IPSAS, é o de fornecer informação útil para a tomada de decisão e o de demonstrar a responsabilidade da entidade pública pelos recursos que lhe foram confiados e que ela controla, enquanto o objetivo das demonstrações financeiras em base estatística é o de fornecer informação adequada para a análise e avaliação da política orçamental. Para além disso, embora as bases estatísticas do relato financeiro possam ser descritas em termos contabilísticos, elas podem diferir em aspectos importantes do sistema de contabilidade financeira subjacente a partir do qual a maioria das estatísticas é derivada.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

No entanto, a IPSAS 22 reconhece que as IPSAS e o relato financeiro em base estatística também apresentam muitas semelhanças no tratamento de transações e eventos. Por exemplo, ambos adotam a base de acréscimo, lidam com transações e eventos semelhantes e, em alguns aspectos, exigem um tipo semelhante de estrutura de relatórios (n.º 9). O relato financeiro em base estatística também faz uma distinção entre operações e outros fluxos económicos para apresentar informação financeira que não está correntemente refletida das demonstrações financeiras consolidadas e concentra-se em particular em medidas relevantes para análise da política orçamental tal como capacidade/necessidade de financiamento e o excedente/défice de caixa (n.º 45). A IPSAS 22, todavia, não exige uma reconciliação entre a informação divulgada nas demonstrações financeiras consolidadas do GGS e a informação divulgada no relato financeiro em base estatística. Isto fica a dever-se, segundo a IPSAS 22, a preocupações sobre a praticabilidade e sobre os custos/benefícios com tal exigência em todas as jurisdições do setor público (governo central, governo estadual, governo local, etc.). No entanto, a inclusão de uma tal reconciliação por meio de divulgação de uma nota não está excluída (n.º 46). As contas públicas do Reino Unido, no entanto, optaram por incluir a reconciliação.

Na base para conclusões anexa à IPSAS 22 é referido que os governos que optem por divulgar informação sobre o GGS de acordo com a IPSAS 22, não deveriam ser obrigados a divulgar a reconciliação entre a informação divulgada nas demonstrações financeiras e a informação do relato financeiro para efeitos estatísticos. O IPSASB manifestou, assim, a sua preocupação com o facto de tal exigência impor custos significativos superiores aos benefícios em algumas jurisdições. Foi considerado que tal reconciliação não deveria ser exigida nesta fase, mas que uma reconciliação entre *items* de informação apresentada de acordo com esta norma e os *items* das demonstrações financeiras preparadas de acordo com as IPSAS seria consistente com uma melhoria da transparência, não seria onerosa e seria útil para os utilizadores. Portanto o IPSASB defende que a divulgação de uma conciliação da informação apresentada de acordo com a IPSAS 22 e a informação do relato financeiro para efeitos estatísticos não é proibida, antes incentivada (BC14, p. 692).

O Governo do Reino Unido terá sido quem fez, provavelmente, o maior esforço para alinhar os relatórios financeiros com os relatórios estatísticos (Chan e Xu, 2013). As contas públicas do Reino Unido incluem uma reconciliação entre o saldo operacional das contas públicas (demonstração do desempenho financeiro) e a capacidade/necessidade de financiamento líquido (B.9) das contas nacionais calculada pelo serviço nacional de estatística. As contas do

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Reino Unido vão mais longe e apresentam também uma reconciliação entre o património líquido das contas públicas e a dívida pública líquida das contas nacionais.

Em síntese, a normas internacionais de contabilidade pública (IPSAS) e os trabalhos de Chan e Xu (2013) e Burd e Futijani (2005) permitem suportar a afirmação definitiva de que as contas públicas são constituídas por um conjunto de demonstrações financeiras que incluem, basicamente, uma demonstração da posição financeira (balanço), uma demonstração do desempenho financeiro (demonstração dos resultados), uma demonstração dos fluxos de caixa e uma demonstração das alterações ocorridas na situação líquida ou no património, que consolidam o conjunto das entidades públicas, que permitem a comparação entre o orçamento aprovado e o orçamento executado e que informam sobre a posição financeira de todo o setor público, incluindo todo o tipo de governos (nacionais, estaduais, regionais, locais), incluindo as empresas publicas (*government as a whole*).

As contas públicas, na definição apresentada, diferem, na sua estrutura, da conta das Administrações Públicas elaborada no âmbito das contas nacionais, e proporcionam informação financeira diferente, permitindo outro tipo de gestão financeira pública e o cálculo de outros indicadores sobre a posição financeira do governo e do sector público. As contas públicas usam a mesma base contabilística que as contas nacionais para registar as operações e os eventos económicos (Cottarelli, 2012) e contabilizam a generalidade das mesmas operações que as contas nacionais. No entanto, as contas públicas permitem o cálculo de indicadores alternativos de défice e da dívida do governo, que às vezes podem ajudar a revelar problemas orçamentais não evidenciados pelas contas nacionais (Cottarelli, 2012).

Na verdade, em relação às contas nacionais, as contas públicas divulgam uma informação diferente das responsabilidades do governo (passivos). Por exemplo, a dívida de Maastricht (contas nacionais) inclui toda a dívida soberana e a dívida financeira não titulada, mas não inclui a dívida comercial do governo. A dívida de Maastricht corresponde à dívida financeira, mas a dívida bruta divulgada nas contas públicas é mais ampla uma vez que corresponde à dívida financeira acrescida da dívida comercial. Deste modo, as contas públicas divulgam uma imagem mais apropriada das verdadeiras responsabilidades do governo. A divulgação pelas contas públicas da dívida comercial permite avaliar a dimensão dos “pagamentos em atraso” e é relevante para a gestão do ativo corrente e da tesouraria do governo. Esta informação não está disponível na conta das Administrações Públicas. De um modo geral, as contas públicas, na sequência das normas internacionais da contabilidade para o sector

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

público, incluem mais informação do que a conta das Administrações Públicas (contas nacionais) sobre as responsabilidades do governo, como as pensões do funcionalismo público e as parcerias público-privadas.

A demonstração da posição financeira (balanço) do governo divulgada nas contas públicas é essencial para discutir a pertinência da dívida pública e para discutir os problemas intergeracionais das finanças públicas: se a dívida pública (passivo) for usada para aumentar os ativos imobilizados de que beneficiarão as gerações futuras, então está assegurado o equilíbrio entre gerações. Mas se a dívida pública for usada para financiar défices correntes, então a dívida pública (passivo) será um peso sobre as gerações futuras. Esta análise tornar-se-ia difícil, ou até impossível, com base nas contas nacionais. Milesi-Ferretti e Moriyama (2006), também usam a abordagem do balanço para analisar o ajustamento orçamental. Segundo os autores, se um governo não tiver adotado um ajustamento orçamental sério, ele acabará por responder a uma restrição orçamental reduzindo os seus ativos ou aumentando as responsabilidades escondidas, deixando o património líquido inalterado. Assim, com base nesta abordagem, concluem os autores que a melhoria do saldo orçamental ou a redução da dívida não reduzem a necessidade de impostos futuros mais altos (porque mantém inalterada a situação líquida, ou o património líquido do governo).

Ainda com base nesta abordagem do balanço, Milesi-Ferretti e Moriyama (2006) constataram que, durante a preparação para a UEM, a variação do *stock* da dívida estava positivamente correlacionada com as alterações nos ativos públicos durante o mesmo período, enquanto está fracamente correlacionada com as alterações no património líquido. Apesar da queda do *stock* de ativos públicos (devido à política de privatizações), o património líquido deteriorou-se entre 1992 e 1997 em quase todos os países da UE. Pelo contrário, no período 1997-2002, o património líquido dos países melhorou, apesar da diminuição dos ativos públicos do governo. Os autores interpretam isto como devido a uma menor pressão para usar medidas não estruturais resultantes das penas mais baixas por falta de cumprimento das metas orçamentais uma vez na área do euro. Em qualquer dos casos, no entanto, esta abordagem sobre as finanças públicas só é possível se estiverem disponíveis contas públicas com a estrutura das normas de contabilidade.

Schick (2003) usa também o balanço do governo para fundamentar o seu raciocínio de que a análise dos agregados numa base líquida é indiscutivelmente superior. No raciocínio deste autor está implícito que o património líquido (*net worth*), observável nas contas públicas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

(demonstração da posição financeira) é melhor para avaliar as responsabilidades do governo, ou seja, o património líquido oferece uma melhor ideia sobre as verdadeiras responsabilidades (dívida) do governo. Segundo o autor, o rácio da dívida pública em relação ao PIB é calculado usando a dívida bruta, isto é, mede o total devido pelo governo/sector público comparado com o PIB. Ora, este rácio não é reduzido dos montantes devidos ao governo (direito do governo sobre terceiros) ou pelos ativos detidos por ele, apresentando, assim, um valor da dívida do governo superior ao seu verdadeiro valor (dívida líquida). De acordo com Schick (2003), a base líquida é superior porque os agregados sobre a dívida não são afetados pela venda de ativos financeiros. O governo pode reduzir a dívida bruta vendendo ativos (através das privatizações), mas esta transação não altera o património líquido do conjunto do governo e do sector público, embora altere o volume de ativos e de passivos (as receitas das privatizações são usadas para reduzir a dívida).

A solidez é uma expressão frequentemente ouvida a propósito das contas públicas, ou das finanças públicas. A interpretação geral é de que finanças públicas sólidas são sinónimo de saúde financeira do governo e do sector público. Em que medida se podem considerar sólidas as contas públicas? Nas empresas, a solidez está normalmente associada à sua resistência face às adversidades do mercado, à sua firmeza no ciclo económico ou à sua força no mercado. A solidez financeira (*financial soundness*) é frequentemente medida pelo rácio entre os fundos próprios e o ativo total. Na literatura financeira este rácio é também conhecido pelo rácio da dívida total (*total debt ratio*) e integra os rácios que medem a solvência de longo prazo das empresas, ou seja, a capacidade de as empresas solverem os seus compromissos no longo prazo. Considerando a relação conhecida entre o ativo total, os fundos próprios e o passivo, um rácio elevado significa um passivo reduzido (o ativo é grandemente financiado por capitais próprios), enquanto um valor reduzido representa um elevado passivo. O pagamento deste passivo exige recursos adicionais para pagar o serviço da dívida, que podem, em alguns casos, exigir novos passivos (novos créditos para pagar passivos vencidos) ou venda de ativos. Transpondo para as contas públicas, o indicador de solvência, ou de solidez, das finanças públicas, medido através das demonstrações financeiras do governo, significa que, quanto maior o património líquido, menor o passivo do governo e, portanto, menor é a possibilidade de serem exigidos esforços adicionais no futuro aos cidadãos.

A demonstração das alterações do património líquido das contas públicas é uma das declarações incluídas nas demonstrações financeiras. Esta declaração inclui informação sobre o excedente ou o défice do período e sobre os saldos acumulados ao longo do tempo. Esta

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

informação permite formular uma ideia do efeito dos sucessivos défices na sustentabilidade e na solidez das contas públicas. A acumulação temporal de défices reduz a solidez das contas públicas e põe em causa a sustentabilidade das finanças públicas, dado que a acumulação de sucessivos défices são uma indicação do esforço futuro que irá ser pedido aos contribuintes (mais impostos no futuro) para financiar a atividade do governo e do sector público. Deste modo, a informação sobre o património líquido do governo é essencial para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas e a solidez das contas públicas.

Todas estas abordagens têm como pressuposto, portanto, que as contas públicas são constituídas por um conjunto de demonstrações financeiras tal como previstas nas normas de contabilidade, uma vez que este tipo de análise não está acessível a partir da conta das Administrações Públicas (contas nacionais).

III.2. As contas públicas, a crise financeira de 2007-8 e a sustentabilidade das finanças públicas

A crise financeira mundial de 2007-8 deu origem a recessões profundas em muitas economias desenvolvidas, marcadas por quedas nas taxas de emprego e aumentos acentuados dos défices orçamentais (Bozio *et al.*, 2015). As figuras 1 a 4 ilustram esta situação para os chamados “países do ajustamento” (Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia), bem como para a Alemanha e conjunto da União Europeia:

Gráfico 1. Cap./Nec. de financiamento das Administrações Públicas (% do PIB)

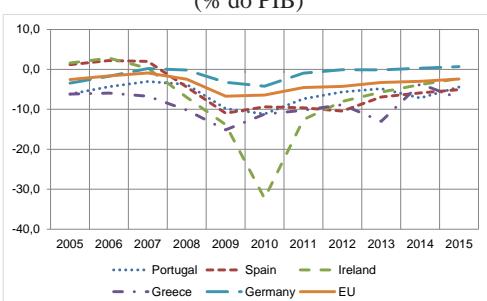


Gráfico 3. Taxa de variação do PIB

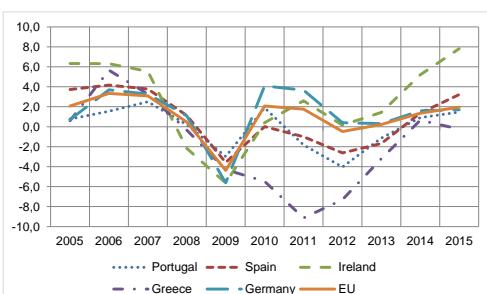


Gráfico 2. Dívida consolidada das Administrações Públicas (% do PIB)

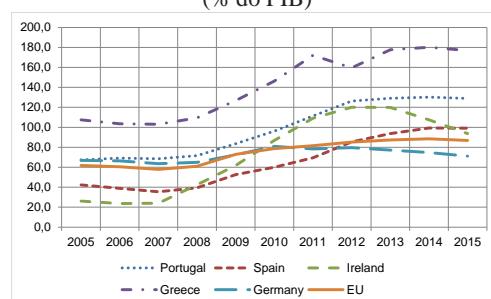
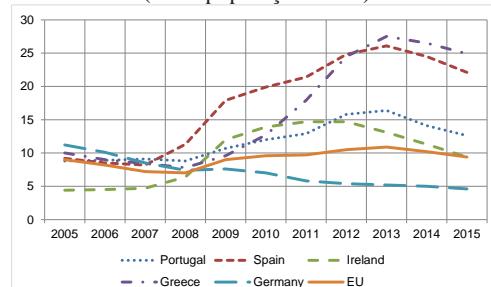


Gráfico 4. Taxa de desemprego (% da população Ativa)



Fonte: Ameco, European Comission

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

As necessidades de financiamento das Administrações Públicas da Irlanda atingiram os 32,3% do PIB em 2010, quando eram de apenas 0,3% em 2007. A dívida pública, que era de 42,4% do PIB antes da crise financeira, chegou aos 120,1% do PIB. O PIB da Irlanda teve uma queda de 2,2% em 2008 e de 5,6% no ano seguinte. A taxa de desemprego nos anos a seguir ao do início da crise financeira atingiu os 13,9% em 2010 e os 14,7% em 2011.

No caso da Grécia, as necessidades de financiamento das Administrações Públicas, que eram de 6,7% do PIB em 2007, atingiram os 10,2% no ano seguinte e os 15,2% em 2009. O PIB, que tinha registado um crescimento de 3,3% em 2007, registou quebras sucessivas a partir de 2008, atingindo o valor máximo de 9,1% em 2011. A taxa de desemprego saltou de 8,4% em 2007 para 24,5% em 2012, mantendo-se neste nível desde então. A Espanha e Portugal seguiram o mesmo padrão: as necessidades de financiamento de Portugal atingiram os 11,2% do PIB em 2010 quando eram de apenas 3,0% em 2007. A Espanha, que registava um excedente (capacidade de financiamento) de 2,2% antes da crise financeira, chegou rapidamente a uma necessidade de financiamento de 11,0% em 2009. A dívida pública portuguesa passou de um peso de 68,4% do PIB em 2007 para 111,4 em 2011 e continua a crescer desde então, prevendo-se que atinja os 129,0% do PIB em 2015. Desde o início da crise financeira, o nível de fiscalidade em Portugal subiu de 31,7% do PIB em 2008 para 34,2% do PIB em 2014. No caso da Grécia o nível de fiscalidade subiu de 31,8% para 36,0% do PIB no mesmo período. A Espanha foi a que registou um aumento do nível de fiscalidade menor (de 32,2% para 33,6% do PIB). Deste conjunto de países, a Alemanha foi o único país que não seguiu este padrão.

Para Bozio *et al.* (2015), o tamanho e a duração destes efeitos adversos variaram substancialmente de país para país e a resposta dos orçamentos nacionais à recessão também. Segundo os autores, tipicamente, a resposta orçamental dos países foi feita em duas fases: na primeira fase foram aplicados pacotes de estímulos orçamentais, temporários e com o objetivo de limitar a duração e a profundidade da recessão, seguidos de uma segunda fase virada para o processo de consolidação orçamental, com características permanentes e com o objetivo de recuperar a sustentabilidade financeira das finanças públicas. Com o advento da crise financeira, a necessidade de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas passou a dominar a política económica dos países mais desenvolvidos, particularmente dos países da Europa que integram a zona do Euro. A crise transformou-se de uma crise de confiança nos mercados numa crise de confiança nos governos, e exigiu dos contribuintes esforços adicionais de financiamento das políticas públicas (Izza, 2012). As questões da

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

sustentabilidade orçamental ganharam um novo fulgor com a deterioração das contas orçamentais de muitas economias (Cottarelli, 2012).

A sustentabilidade das políticas orçamentais é a capacidade para continuar no presente e no futuro as políticas correntes mantendo os serviços públicos e o nível de impostos atuais sem que se traduza num crescimento no tempo do rácio da dívida pública em relação ao PIB (*European Commission*, 2012). Segundo Beeton (2012), a gestão de longo prazo da sustentabilidade das finanças públicas exige relatórios financeiros robustos. De acordo com este autor, a gestão de longo prazo da sustentabilidade das finanças públicas assenta em quatro princípios essenciais: transparência, prestação de contas (*accountability*), simplicidade e coerência. O Reino Unido tem incorporado estes princípios nos seus relatórios financeiros e no controlo (*scrutiny*) das suas contas (Beeton, 2012).

A crise terá mostrado que existe uma relação entre a qualidade das contas públicas e a sustentabilidade das finanças públicas. De acordo com o IMF (2012), a crise financeira veio revelar que os governos não tinham uma percepção adequada da sua situação orçamental, conforme se veio a demonstrar pelo aparecimento de défices e de dívidas que não se encontravam contabilizados. Quer dizer, portanto, que as contas públicas não divulgavam de uma forma fiel e apropriada a situação financeira dos países. Segundo Ball (2012), a crise da dívida soberana trouxe à luz do dia a má qualidade dos relatórios financeiros e a má qualidade da gestão financeira realizada pelos governos. Para este autor, os problemas financeiros da Grécia, que desencadearam a crise da dívida soberana centrada na ocultação dos verdadeiros níveis do défice e da dívida, tornaram claro que a utilização da contabilidade virada para o desempenho e para a situação financeira é uma tarefa que os governos, em geral, têm desempenhado muito mal. Segundo Ball (2012), a crise da dívida soberana terá tido origem em práticas contabilísticas de reduzida qualidade utilizadas no sector público, defendendo o autor que uma maior qualidade das contas e a aplicação consistente de normas na contabilização, auditoria e gestão financeira, são a resposta para as causas fundamentais da crise: a ausência de relatórios financeiros transparentes, consistentes e mensuráveis.

Segundo Cottarelli (2012), a avaliação da sustentabilidade das finanças públicas pelo governo e pelos cidadãos contribuintes exige “informação de alta qualidade” (p. 8) sobre o estado das contas públicas. Uma fonte crucial de informação para a avaliação da sustentabilidade orçamental é um bom conjunto de contas públicas, defendendo o autor que a publicação pelo Governo do Reino Unido em 2011 do seu primeiro conjunto de contas do governo (*Whole of*

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Government Accounts - WGA), constituído por demonstrações financeiras preparadas e auditadas de acordo com as normas internacionais de contabilidade, pode contribuir para uma compreensão mais forte das finanças públicas e para melhores escolhas sobre impostos e gastos públicos.

Para Klinz (2012) a preocupação com a sustentabilidade das finanças públicas é indissociável da qualidade das contas públicas. Para este autor, a crise da dívida soberana foi principalmente uma crise de confiança e a sustentabilidade das finanças públicas desempenha um papel importante no restabelecimento da confiança dos investidores (em dívida soberana) e dos contribuintes. O autor aponta a transparência e o planeamento orçamentais de longo prazo, a qualidade dos dados estatísticos e a inclusão nos orçamentos dos governos de responsabilidades implícitas, como algumas das medidas necessárias para restabelecer a confiança na capacidade dos decisores políticos e na economia de mercado livre europeia. No centro da confiança estão altos níveis de transparência das contas públicas. Estatísticas financeiras confiáveis sobre as finanças públicas são indispensáveis para a avaliação da dívida e da estabilidade de um país. A transparência orçamental baseada em dados orçamentais e estatísticos sólidos permite aos decisores políticos atuar com responsabilidade. Segundo Klinz (2012), o passado mostrou que, no caso da Europa, a soberania dos Estados-Membros nacionais em questões estatísticas levou a dados de baixa qualidade e em casos excepcionais até mesmo à falsificação desses dados. Por essa razão, defende o autor que os dados estatísticos devem observar os princípios de independência, fiabilidade, oportunidade e transparência.

De acordo com Cottarelli (2012), as contas públicas e as estatísticas orçamentais têm limitações como ferramentas para avaliar a sustentabilidade orçamental. Qualquer conjunto específico de contas ou estatísticas orçamentais podem ser objeto de manipulações e as más práticas nesta área são frequentes. Estas limitações, no entanto, segundo o autor, não devem prejudicar os esforços para melhorar as contas públicas e as estatísticas orçamentais e sugerem que pode não ser adequado para a gestão das finanças públicas depender de um conjunto específico e reduzido de estatísticas. Será necessário, de acordo com o autor, uma mais ampla e mais completa informação sobre as contas públicas para compreender plenamente os desafios orçamentais que se colocam à gestão das finanças públicas dos países. A ideia é os governos e os decisores políticos disporem de informação de qualidade proporcionada pelas contas públicas sobre a natureza dos verdadeiros riscos orçamentais que não tiveram antes da crise financeira de 2007-8.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A resposta para alcançar a sustentabilidade das finanças públicas tem sido a exigência de uma maior transparéncia orçamental. Bozio *et al.* (2015) afirmam que uma clara melhoria durante o período da crise comum aos países que estudaram (França, Alemanha, Reino Unido, Espanha, Irlanda e Itália) foi a introdução de uma maior transparéncia e independência na produção de previsões económicas e orçamentais. Para estes autores, estas previsões são produzidas por conselhos orçamentais independentes, embora a responsabilidade exata de cada uma destas instituições independentes varie de país para país, mas em todos os casos elas representam uma melhoria na transparéncia orçamental e nos resultados orçamentais e na contenção do otimismo indevido e politicamente motivado pelos governos relativamente às perspetivas de crescimento económico, e das despesas e receitas públicas.

O IMF (2012) define a transparéncia orçamental como a clareza, fiabilidade (*reliability*), frequência, oportunidade e relevância dos relatórios financeiros sobre a execução do orçamento (*public fiscal reporting*). Na definição do IMF (2012), a fiabilidade, enquanto elemento da transparéncia orçamental, refere-se ao grau com que os relatórios refletem a “verdadeira posição financeira do governo” (p. 5). A transparéncia orçamental diz respeito, portanto, à capacidade de a informação sobre o orçamento (*Fiscal Reports*) permitir uma leitura comprehensiva, relevante, oportuna e fiável do desempenho e da situação financeira do governo e do sector público. De acordo com o IMF (2012), a transparéncia orçamental ajuda a garantir, entre outras, que as decisões económicas dos governos são tomadas com base no conhecimento preciso da situação orçamental, dos custos e benefícios de quaisquer alterações de política e dos potenciais riscos a prazo para os respetivos orçamentos. Para Salinas (2002), a transparéncia orçamental deve ser entendida como a abertura ao público em geral da estrutura e funções do governo, das intenções da política orçamental, das contas do sector público e das projeções macroeconómicas. Isto envolve, segundo Salinas (2002), o acesso a informação confiável, completa, oportuna, comprehensível e internacionalmente comparável sobre a atividade do governo, de modo a que o eleitorado e os mercados possam avaliar com precisão a posição financeira do governo e os verdadeiros custos e benefícios das atividades do governo. Neste sentido, conclui o autor, a transparéncia orçamental é fundamental para alcançar políticas orçamentais sólidas, existindo um vasto consenso em associar a transparéncia orçamental com a promoção com sucesso da boa governação.

Para o IMF (2012), a promoção da transparéncia orçamental é necessária por três razões:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- i) A crise financeira de 2007-8 mostrou que, mesmo no caso das economias desenvolvidas, o entendimento que os governos detinham da sua situação orçamental era inadequada, como se veio a provar com a necessidade de se incluir no défice e na dívida responsabilidades que não tinham sido consideradas;
- ii) A crise financeira demonstrou que, em muitos casos, os países tinham subestimado os riscos associados ao seu processo orçamental, designadamente os relacionados com o sector financeiro;
- iii) A acentuada deterioração da situação orçamental que acompanhou a crise e a necessidade de se proceder a ajustamentos orçamentais, aumentou os incentivos dos governos para se envolverem em atividades que obscurecem o verdadeiro estado das suas finanças públicas, tornando crítico um esforço de revitalização da transparência orçamental, de modo a refletir as lições da própria crise financeira e prevenir o ressurgimento, na sua esteira, da opacidade orçamental.

Na última década e meia foram feitos esforços substanciais para melhorar a transparência orçamental nas economias avançadas, em desenvolvimento e emergentes, através do desenvolvimento de arquiteturas globais de normas e padrões de transparência orçamental, do fortalecimento do acompanhamento e do cumprimento dessas normas e padrões e da melhoria da transparência orçamental a um nível nacional (IMF, 2012). O FMI (IMF, 2016-a) dispõe de um código de transparência fiscal que funciona como uma norma internacional para a divulgação da informação sobre as finanças públicas. O código compreende um conjunto de princípios construídos à volta de quatro pilares. Esta instituição internacional tem divulgado regularmente relatórios sobre a transparência orçamental dos países (IMF, 2016-b).

No caso dos países que integram a UE, a sustentabilidade das finanças públicas e a vigilância por parte da Comissão Europeia (CE) da política orçamental nacional dos Estados Membros (EM), é aferida através de indicadores (saldo orçamental e dívida pública) calculados a partir de estatísticas elaboradas com base em reportes orçamentais e financeiros. Estatísticas e relatos que não sejam credíveis impedem uma vigilância eficaz e escondem a sustentabilidade das finanças públicas. A Grécia tem sido dada como o exemplo típico de como as estatísticas das finanças públicas e os relatos financeiros (contas públicas) não refletiam a verdadeira situação orçamental do país. A UE está também empenhada em que os EM demonstrem a transparência orçamental dos seus orçamentos e contas.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Salinas (2002) afirma que, em certas circunstâncias, os governos podem querer manipular as contas públicas (“*cook the books*”). Por exemplo, segundo Salinas (2002), os governos podem ser tentados a apresentar a sua realidade orçamental usando uma contabilidade criativa para convencer os contribuintes eletores de que o custo do crescimento é menor do que na realidade é, de que o défice orçamental é menor do que na realidade é, que as responsabilidades a pagar pelas futuras gerações são menores do que na realidade são, que os investimentos decididos no passado continuam a gerar valor para as futuras gerações mesmo que eles sejam inúteis e que o desempenho do governo compara favoravelmente com o desempenho dos governos anteriores.

A preocupação dos governos com a transparência orçamental e com a qualidade das contas públicas tem assumido diversas formas, todas elas com o objetivo de assegurar que as mesmas contem a verdadeira história sobre a situação financeira do governo e do sector público. Por exemplo, alguns países ajustaram as regras relacionadas com o orçamento público e criaram instituições independentes para acompanhar e vigiar a evolução das finanças públicas com vista à melhoria da transparência orçamental. Portugal criou o Conselho das Finanças Públicas (CFP), conselho independente com a missão de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas e proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência. O CFP está previsto na LEO (artigo 7º) e deve pronunciar-se sobre os cenários macroeconómicos, a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e o cumprimento das regras orçamentais numéricas. A França (Assemblée Nationale Française, 2015) consagrou na sua constituição (Artigo 47-2) a qualidade e a transparência das suas contas (“*Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière*”)) e o Brasil dispõe de uma Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ que serviu de base legal para um processo de *empeachment* da sua Presidente da República por violação de normas relacionadas com a execução do orçamento federal.

Segundo o IMF (2012), a acentuada deterioração da situação orçamental que acompanhou a crise, e a consequente necessidade de por em prática ajustamentos orçamentais, aumentou os incentivos dos governos para se envolverem em atividades que obscurecem o verdadeiro

⁵ A expressão “*fiscal*” é a designação adotada nas economias anglo-saxónicas para designar a atividade ou a política relacionada com o orçamento, reservando a expressão “*tax*” para os impostos. Em português a expressão é traduzida como “orçamental”. O Brasil adotou a expressão anglo-saxónica para se referir à realidade orçamental.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

estado de suas finanças públicas. Mas a opacidade das contas públicas e das finanças públicas (a opacidade orçamental), com implicações para a transparência orçamental, pode também ter origem em outros comportamentos do governo. Kido *et al.* (2012), a propósito das eleições para os governos dos Estados que constituem os EUA, investigaram em que medida os acontecimentos políticos podem afetar as escolhas contabilísticas do governo. Segundo os autores, historicamente, quando os candidatos se preparam para a reeleição, o desempenho orçamental tende a ser uma parte importante da sua plataforma eleitoral. Os autores afirmam que existe evidência de que, nos anos 90, o desempenho orçamental influenciou o resultado das eleições para um lugar de prefeito em Israel, e que a partir deste resultado, encontrou-se evidência de que nas democracias os candidatos aumentariam a sua probabilidade de reeleição entre 7% e 9% se aumentasse o rácio do excedente orçamental em relação ao PIB em 1%. Para Kido *et al.* (2012), estes resultados levantam a questão de saber se os candidatos gerem os resultados divulgados nos relatórios financeiros governamentais para influenciar o resultado das eleições.

Para responder a esta questão os autores concentraram-se nas eleições gerais para governadores dos EUA durante o período 2000-8, recolhendo informação financeira a nível do Estado e identificando nos relatórios financeiros as contas que de acordo com as normas contabilísticas oferecem aos candidatos suficiente flexibilidade para permitir uma manipulação. Em concreto, os autores concentraram-se nas contas que têm impacte no défice orçamental, uma vez que esta abordagem é consistente com a ideia de que os eleitores, especialmente nos países desenvolvidos e nas democracias estabelecidas, não gostam de défices. Os autores usaram as contas relacionadas com passivos (responsabilidades) associados com a força de trabalho de cada um dos Estados em estudo. Kido *et al.* (2012) encontraram evidência de que as responsabilidades associadas a estas contas são sistematicamente baixas (reduzidas) em ano eleitoral. Os autores encontraram ainda evidência de que a variação das responsabilidades relacionadas com o emprego está relacionada com a proxy para os incentivos do candidato e a sua capacidade para manipular os relatórios financeiros. Conjuntamente, concluem os autores, estes resultados sugerem que os governos estaduais manipularam os resultados contabilísticos para apresentarem uma imagem financeira mais favorável em anos eleitorais.

De acordo com o IMF (2012) o grau de transparência orçamental tem sido visto com um importante preditor do desempenho e da credibilidade orçamental de um país, afirmando esta instituição que uma crescente investigação empírica tem mostrado que existe uma relação

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

positiva entre o grau de transparência orçamental e as medidas de sustentabilidade orçamental, tais como o défice e a dívida pública, e de que existe também evidência empírica de uma relação positiva entre a transparência orçamental e a percepção pelo mercado da solvência orçamental (através dos *credit default swaps* - CDS), *spreads* ou prémios de risco sobre a dívida soberana, *ratings*, etc.). No entanto, de acordo com esta instituição internacional, mantêm-se algumas deficiências substanciais:

- i) Continuam a existir diferenças significativas e inconsistências nos padrões de transparência orçamental em áreas como a cobertura das entidades públicas (perímetro), tratamento de ativos e responsabilidades, relatos de transações e outros fluxos económicos e comparabilidade entre previsões e dados atuais;
- ii) A implementação de normas internacionais de contabilidade e de relato estatístico têm sido deixadas para trás pelos governos, e;
- iii) O acompanhamento da transparência orçamental tem diminuído.

III.3. Orçamento público, instituições orçamentais e riscos orçamentais

As entidades públicas têm características que as diferenciam das empresas. Segundo Freeman e Shoulders (2003), as entidades públicas caracterizam-se por; 1) não serem organizadas com o objetivo do lucro e não serem tributadas em sede de imposto sobre o rendimento; 2) serem propriedade coletiva (a propriedade destas entidades não é titulada por ações ou outros títulos suscetíveis de serem transacionados no mercado); 3) quem contribui para o financiamento destas entidades (impostos) não recebe necessariamente uma parte diretamente proporcional dos serviços e bens produzidos por essa entidade (por exemplo, provavelmente quem recebe uma parte de bem estar não pagou taxas ou impostos que pagassem o bem estar produzido); 4) as principais decisões de política, ou de funcionamento, tipicamente são tomadas por um corpo eleito através de votos.

A atividade destas entidades públicas é enquadrada por um orçamento público aprovado politicamente pelo parlamento que autoriza o governo, através destas entidades públicas, a concretizar os programas orçamentais realizando despesas e cobrando impostos. O orçamento público consolida os orçamentos deste conjunto de entidades públicas.

O governo prossegue essencialmente três funções básicas: as funções de alocação, de distribuição e de estabilização (Hackbart e Ramsey, 2002). O processo orçamental concretiza estas três funções. As escolhas, as decisões e as políticas públicas dos governos são realizadas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

através do processo orçamental. O orçamento é o veículo que permite ao governo e à sociedade realizar as funções básicas da sua atividade.

De acordo com Pereira *et al.* (2005), o orçamento público é um “documento político” (p. 369) na medida em que reflete as políticas e prioridades de um governo e em que “toda e qualquer despesa ou receita tem, na sua natureza e montante, um fundamento e um objetivo” (p. 369). Por esta razão, “as despesas e receitas do orçamento traduzem sempre escolhas políticas e produzem sempre efeitos de diferente sentido e intensidade, ao nível económico e social” (p. 370). Chan (2003) propõe a mesma abordagem afirmando que o orçamento é uma expressão da política pública e das preferências políticas. Para este autor, o orçamento é um instrumento da política orçamental sobre as receitas e as despesas para alcançar os objetivos macroeconómicos.

Os sistemas orçamentais usados pelos governos fornecem os meios para os parlamentos decidirem quanto dinheiro pode o governo gastar, onde gastá-lo e como obter os fundos para financiar estes gastos, demonstrando que os contribuintes não pagam mais impostos do que o necessário para concretizar a atividade do governo. O orçamento identifica ainda a prioridade atribuída às funções do governo financiadas com os impostos cobrados. Os fundos recolhidos (receitas dos impostos) são distribuídos de acordo com o processo orçamental pelas agências governamentais que executam as decisões e as políticas determinadas pelo governo.

Ao contrário dos orçamentos das empresas, o orçamento público é um documento aprovado por lei contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício (geralmente um ano). A aprovação do orçamento do governo pelo Parlamento é um ato através do qual este órgão legislativo, sede do controlo político do governo e de representação dos eleitores, confere ao governo uma autorização para realizar despesa pública até ao limite da autorização. Uma vez aprovado o orçamento, as entidades públicas que integram o orçamento devem executar a atividade de modo a que ela se contenha dentro dos limites do orçamento aprovado, ou seja, dentro dos limites da dotação orçamental que lhe foi atribuída por autorização do parlamento. Não é legalmente possível realizar uma atividade pública que não esteja prevista no orçamento aprovado e cujos gastos excedam os limites do financiamento público. Consequentemente, não é possível pagar uma despesa ou receber uma receita que não esteja prevista no orçamento. Conforme refere a IPSAS 1, as entidades do sector público são tipicamente sujeitas a limites orçamentais sob a

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

forma das dotações ou autorizações orçamentais (ou equivalente), que são estabelecidas através de autorização da legislação.

Alesina e Perotti (1999) identificam três fases do processo orçamental: 1) elaboração pelo governo da proposta de orçamento; 2) apresentação e aprovação do orçamento pela legislatura [parlamento] e; 3) implementação do orçamento pela burocracia [agências, direções-gerais, institutos, etc.].

Na fase da elaboração do orçamento são identificadas e propostas todas as receitas e despesas que o governo, através das suas agências e direções-gerais, pretende realizar para concretizar a sua atividade pública e as medidas de política do governo. A identificação das receitas e das despesas pode ser feita de uma forma mais detalhada ou mais agregada. O orçamento tipo *line item*, apresenta um grau de detalhe elevado. Este grau de detalhe, justificado pela necessidade de oferecer ao Parlamento toda a informação sobre as despesas que vão ser objeto de aprovação, é, todavia, muito criticado por organizações como o FMI que defendem, alternativamente, um orçamento baseado em programas onde o grau de detalhe é menor mas, em contrapartida, com melhor informação para comparar os recursos utilizados com os resultados alcançados. Um grau de detalhe menor das despesas e das receitas, defendem outros, reduz o escrutínio público do orçamento pelo Parlamento. Na prática, qualquer que seja a forma de apresentar as receitas e as despesas, a proposta de orçamento público apresentado pelo governo ao parlamento inclui as receitas e despesas agregadas de um conjunto de serviços públicos que concretizam as medidas de política do governo. Em geral, o orçamento de uma entidade pública, ou o orçamento público, é apresentado equilibrado.

Segundo Alesina e Perotti (1996), os orçamentos devem ser tão transparentes quanto possível. Para o efeito, os governos devem apresentar um único documento com o orçamento e com todas as políticas relevantes incluídas, deve cobrir todo o sector público (*general government*) em vez de apenas o governo central (*central government*), deve ser apresentada uma perspetiva de médio e longo prazos e as previsões e projeções orçamentais devem ser verificadas por agências independentes, de preferência não públicas. Consequentemente, as contas públicas devem dizer respeito, igualmente, à totalidade do sector público e devem refletir estas opções.

A complexidade dos orçamentos é frequentemente apontada como contrária à transparência orçamental. O processo orçamental pode ser complexo porque frequentemente se pretendem alcançar objetivos de política diferentes usando o mesmo instrumento: o orçamento (Hackbart

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

e Ramsey, 2002). Mas também podem existir outras razões para a complexidade dos orçamentos. Segundo Alesina e Perotti (1999), os orçamentos das economias modernas são muito complexos, por vezes desnecessariamente. Esta complexidade, segundo os autores, parcialmente evitável e parcialmente criada artificialmente, contribui para que existam várias práticas que escondem dos contribuintes eletores o verdadeiro saldo (atual e futuro) entre custos e benefícios da atividade do governo e do sector público. Para Alesina e Perotti (1999), os políticos têm incentivos para esconder impostos, sobreestimando os benefícios da despesa e escondendo as responsabilidades do governo (passivos, que se traduzem em impostos futuros), ou seja, os políticos têm poucos incentivos para produzir orçamentos simples, claros e transparentes. Os autores suportam esta afirmação com base na teoria da “ilusão fiscal” ilustrada por Buchanan e Wagner em 1977. O outro argumento baseia-se no benefício para os políticos quando existe uma certa ambiguidade entre políticas e resultados, mesmo quando enfrentam eletores racionais. Segundo os autores, são usados na prática um conjunto de expedientes para estrategicamente influenciar a convicção e a informação dos contribuintes eletores, designadamente sobreestimar o crescimento da economia para sobreestimar as receitas e subestimar as taxas de juro para subestimar as despesas, atribuindo o défice inesperado no final da execução do orçamento a desenvolvimentos macroeconómicos não previstos, e manter várias despesas fora do orçamento através de um uso criativo de outras organizações públicas que não constam do orçamento. Em Portugal este último tipo de expediente é conhecido por “desorçamentação” (Santos, 2016). Segundo este autor, a desorçamentação “consiste em retirar de um orçamento público determinadas despesas para as pôr a cargo de outra entidade que está, igualmente, sob o controlo de uma autoridade pública”. Trata-se de uma operação de “objetivos dissimulados” visando “apresentar um orçamento equilibrado, o de limitar a amplitude do défice, ou o de antecipar a realização de equipamentos coletivos cujo financiamento ultrapassa a normal capacidade financeira dos cofres públicos”. Trata-se, afinal, de um expediente para retirar algumas despesas públicas ao “controlo parlamentar direto” e à disciplina financeira do orçamento e evitar a sua contabilização (Santos, 2016, p. 159).

De um modo geral, a elaboração, apresentação, aprovação e execução do orçamento está sujeita a regras e procedimentos fixados por lei. Segundo Alesina e Perotti (1996; 1999), o conjunto de regras e regulamentos de acordo com os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados designa-se por “instituições orçamentais” (*budgetary institutions*). Podem distinguir-se três tipos de regras e regulamentos orçamentais: 1) metas numéricas para

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

o orçamento; 2) regras procedimentais que regulam a preparação e votação do orçamento e; 3) regras relativas à transparência do orçamento. Em Portugal as regras procedimentais que regulam a preparação, votação (datas), transparência e execução do orçamento constam, essencialmente, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

A generalidade dos países dispõe de instituições orçamentais que incluem diversas regras e procedimentos que têm como objetivo assegurar a sustentabilidade das suas contas públicas, bem como a qualidade da informação financeira e orçamental. No caso da UE, as instituições orçamentais que enquadram a gestão orçamental dos Estados-Membros incluem as regras orçamentais numéricas nacionais, instituições orçamentais independentes e quadros orçamentais de médio prazo (*Medium-term budgetary Framework - MTBF*)⁶.

Citando Alesina e Perrotti (1999), Salinas (2002) questiona porque é que existem países que acumulam enormes dívidas públicas, e outros não, quando as economias (dos países da OCDE) são relativamente similares. Na perspetiva de Alesina e Perrotti (1999), conclui Salinas (2002), é difícil explicar estas grandes diferenças usando apenas argumentos económicos, pelo que os autores defendem que os fatores político-institucionais são cruciais para compreender os défices orçamentais, em particular, e a política orçamental em geral. De acordo com o autor, podem identificar-se duas linhas de investigação na sequência da abordagem de Alesina e Perrotti (1999): uma focada nos conflitos políticos e na polarização como fonte dos défices do sector público, e outra baseada na ideia de que os défices orçamentais têm origem na fraqueza das instituições políticas, concretamente das instituições orçamentais. Salinas (2002) acrescenta que estas duas abordagens devem ser consideradas complementares, visto que ambas conduzem à mesma conclusão básica: os processos orçamentais e as instituições orçamentais têm um impacte significativo nos resultados orçamentais. O autor defende ainda que o argumento básico subjacente a esta conclusão é o de que, em contraste com o que é comumente assumido nos modelos tradicionais das finanças públicas, os governos não devem ser vistos como atores isolados ou entidades uniformes, mas como entidades coletivas consistindo em vários atores que não precisam de partilhar os mesmos objetivos. No contexto político atual, acrescenta o autor, existe pelo menos uma distinção no governo entre ministros que fazem despesa e o ministro responsável pelo orçamento e uma distinção entre o próprio governo e os membros da legislatura (parlamento).

⁶ Em Portugal tem a designação de Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPO).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Segundo Salinas (2002), a literatura permite identificar uma abordagem normativa na pesquisa de arranjos institucionais que sejam mais condizentes com a disciplina orçamental, apontando os resultados empíricos encontrados para três ideias principais: 1) regras que estabelecem *ex-ante* metas sobre a política orçamental, tipicamente definidas em termos de um indicador de desempenho orçamental global, e que conduzem a uma maior disciplina orçamental; 2) arranjos institucionais hierarquizados que podem ser indutores de maior disciplina orçamental, em que as instituições orçamentais são consideradas mais hierarquizadas se englobarem regras que atribuam fortes poderes, ou poder de veto, dos ministros das finanças sobre os outros ministros, definirem prerrogativas fortes ao governo em relação à legislatura (parlamento) na aprovação do orçamento e limitem as prerrogativas do executivo para introduzir modificações no orçamento no momento da implementação (execução) da lei do orçamento; 3) procedimentos transparentes que se desatacam provavelmente como o arranjo institucional mais importante para promover a disciplina orçamental. A aplicação das regras orçamentais sem arranjos institucionais apropriados que garantam a transparência orçamental é suscetível de conduzirem à evasão e a distorções que acabam por minar a eficácia das regras.

De acordo com Schick (2002), a execução do orçamento público comporta riscos orçamentais. Os riscos orçamentais são fatores que podem determinar que o resultado orçamental alcançado na execução do orçamento seja diferente do orçamento aprovado, ou podem considerar-se fatores que dão origem a diferenças entre as previsões do governo e a situação orçamental atual (IMF, 2012), ou correspondem à possibilidade de os resultados orçamentais se desviarem dos resultados que se esperavam no momento da elaboração do orçamento e de outras previsões (Mauro *et al.*, 2015). Estas diferenças podem ser o resultado da incompreensão pelo governo da sua situação orçamental, de choques exógenos sobre as finanças públicas ou de alterações endógenas nas definições da política orçamental (IMF, 2012). Segundo esta instituição internacional, a melhoria na transparência orçamental não elimina estes riscos, mas podem ajudar os decisores políticos e o público em geral a entendê-los melhor e a dar-lhes resposta.

Segundo Anderson (2015), a crise financeira, para além de revelar uma ausência de transparência orçamental associada às contas públicas, mostrou também que existe uma fraca gestão dos riscos orçamentais. Os riscos orçamentais mais frequentemente identificados são os riscos associados ao funcionamento da economia (por exemplo, determinadas condições económicas, preços do petróleo, taxas de câmbio, etc.), os riscos orçamentais específicos

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

(passivos contingentes - obrigação de fazer um pagamento se, e apenas se, um evento específico ocorrer - ou outros riscos específicos como, por exemplo, a alteração do valor dos ativos e dos passivos) e os riscos institucionais dos quais se destacam a ausência de controlo da despesa, uma fraca gestão da tesouraria e uma cobrança da receita deficiente (Anderson, 2015).

Schick (2002) afirma que a acumulação de riscos orçamentais pelos governos tem origem em: 1) relatos deficientes sobre a situação orçamental do governo e do sector público, que não revelam de forma verdadeira e apropriada a respetiva situação financeira do governo; 2) políticas orçamentais que não são sustentáveis, e; 3) na não inclusão no orçamento das responsabilidades (passivos) contingentes. O relato deficiente sobre a situação financeira e orçamental a que se refere o autor baseia-se em receitas e despesas que não são reportadas com precisão (*accuracy*), em responsabilidades que são excluídas do orçamento (como, por exemplo, os pagamentos em atraso) e na exclusão do orçamento de fundos extraorçamentais. A insustentabilidade da política orçamental está relacionada com a assunção de compromissos sem que se tenha em conta os recursos financeiros futuros necessários para o seu pagamento (é o caso, por exemplo, da segurança social) e com o facto de o orçamento se basear em medidas de curto prazo para equilibrar receitas e despesas. Por fim, a acumulação do risco associado à exclusão do orçamento das garantias e de outros passivos contingentes está relacionada com a facta de, quando se tornam efetivas, as garantias contingentes terem de ser pagas independentemente da situação orçamental ou de outras responsabilidades orçamentais no momento em que são pagas (Schick, 2002).

Para Mauro *et al.* (2015), o acompanhamento, a supervisão ou a vigilância e a gestão dos riscos orçamentais são aspectos essenciais da elaboração das políticas. A importância do acompanhamento e gestão dos riscos orçamentais é reforçada no caso em que existem uniões monetárias, uma vez que é improvável que os riscos orçamentais sejam completamente capturados pelos principais indicadores de acompanhamento orçamental, tais como o défice e a dívida pública. Para estes autores, as fontes de risco mais comuns com implicações orçamentais são: 1) os desastres naturais ou choques nas variáveis macroeconómicas como as taxas de câmbio ou taxas de juro; 2) resgate de bancos, empresas públicas, fundos de pensões e governos locais, e; 3) responsabilidades contingentes, como garantias e decisões judiciais desfavoráveis ao governo, etc. Adicionalmente, acrescentam os autores que a precisão e a transparência das contas orçamentais do governo (contas públicas) reduzem a probabilidade

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

de a dívida e o défice serem revistos em alta numa fase posterior. Na verdade, concluem os autores, a ausência de informação precisa pode ser uma fonte de risco orçamental.

Mauro *et al.* (2015) argumentam que a experiência da zona do euro mostrou que os problemas dos países considerados individualmente podem alastrar-se a outros países e à união monetária no seu conjunto. A mesma experiência também revela que as vulnerabilidades orçamentais não foram suficientemente capturadas pelos números do défice nominal objeto de acompanhamento. Segundo os autores, as surpresas orçamentais adversas podem ter várias origens: no caso da Grécia, o défice das administrações públicas acabou por ser incompletamente capturado pelas estatísticas oficiais inicialmente divulgadas, em Portugal as perdas das empresas públicas e a execução de garantias relacionadas com as PPP impuseram um elevado custo para o governo e no caso da Espanha e, especialmente, da Irlanda, os problemas com o sistema financeiro traduziram-se nas principais consequências orçamentais. De acordo com Anderson (2015), a crise financeira, para além de ter revelado uma ausência de transparência das contas públicas, mostrou igualmente que os governos da generalidade das economias desenvolvidas tinham uma fraca gestão dos riscos orçamentais.

A resposta aos riscos orçamentais tornados mais evidentes pela crise financeira de 2007-8, tem sido a exigência de uma maior transparência orçamental. De acordo com o IMF (2012), a transparência orçamental tem desempenhado um papel importante na avaliação e gestão dos riscos orçamentais. Segundo Schick (2002), a resposta típica a este tipo de riscos inclui, entre outras: 1) o estabelecimento de metas orçamentais quantitativas (numéricas); 2) a adoção de programas orçamentais de despesa de médio prazo e a definição de regras e procedimentos mais apertados para fazer cumprir as metas orçamentais numéricas; 3) a adoção de regras e princípios contabilísticos e a base contabilística de acréscimo para registo das operações relacionadas com o orçamento; 4) a inclusão nos reporte financeiro (demonstrações financeiras) de todas responsabilidades (passivos) contingentes; 5) a utilização de auditores independentes e; 6) reserva de recursos para pagamentos de reivindicações de direitos futuros.

A abordagem de Schick (2002) distribui as respostas aos riscos orçamentais em dois grandes grupos: metas orçamentais numéricas e regras para tornar efetivo o seu cumprimento e a utilização de sistemas e bases contabilísticas para registo das operações e dos eventos económicos que promovam uma imagem adequada das responsabilidades assumidos na execução do orçamento.

III.4. As regras orçamentais numéricas

Uma regra orçamental é uma restrição de longa duração sobre a política orçamental através do estabelecimento de limites numéricos sobre os agregados orçamentais (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*, 2013; *Budina*, 2012; *IMF*, 2015). Isto implica que os limites definidos para a política orçamental não podem ser mudados frequentemente (*Budina*, 2012). As regras orçamentais geralmente visam corrigir a distorção de incentivos e conter as pressões para gastar demasiado, particularmente na fase ascendente do ciclo económico, de modo a garantir a responsabilidade orçamental e a sustentabilidade da dívida (*IMF*, 2015). Sem limites globais à despesa, os governos tendem a realizar mais despesa do que o dinheiro de que dispõem para gastar (*OECD*, 2013). Na definição da Comissão Europeia (CE), as regras de política orçamental fixam metas numéricas para os agregados orçamentais. Mais especificamente, as regras numéricas orçamentais colocam uma restrição permanente sobre a política orçamental, expressa em termos de um indicador sintético dos resultados orçamentais, como o saldo do orçamento, a dívida pública, as despesas ou as receitas. O primeiro objetivo das regras orçamentais é reforçar a disciplina orçamental, mas também podem promover a coordenação política entre os diferentes níveis de governo, dependendo da sua cobertura institucional. Além disso, conclui a CE, as regras orçamentais podem contribuir para a redução da incerteza sobre a evolução futura da política orçamental. Contudo, as regras orçamentais só podem produzir estes benefícios se as instituições adequadas de controlo e execução forem apoiadas por um forte empenhamento político (*European Commission*, 2015-a).

De acordo com a *OECD* (2013), uma regra orçamental tem duas características fundamentais: em primeiro lugar, representa uma restrição que se liga a decisões políticas tomadas pelo poder legislativo e pelo executivo; em segundo lugar, a regra orçamental serve como um indicador concreto da gestão orçamental do executivo. Embora as regras orçamentais possam ajudar os governos na disciplina orçamental e a alcançar os seus objetivos orçamentais, não existe uma regra orçamental única para cada país. Segundo esta instituição internacional, as regras orçamentais podem concentrar-se em diferentes áreas do desempenho orçamental do governo: receitas, despesas, equilíbrio do orçamento e dívida pública. Em todos os países membros da OCDE, as regras orçamentais mais comuns são as relacionadas com o equilíbrio orçamental (28 países membros) e com a dívida pública (23) devido a obrigações dos países da UE. As regras orçamentais sobre a receita são as menos comuns (apenas cinco países membros da OCDE as adotaram). Finalmente, ainda de acordo com a *OECD* (2013), as regras

orçamentais podem ter diferentes bases legais nacionais, que vão desde a sua inclusão em legislação primária ou secundária até à sua consagração nas constituições. Outros optam por estipular as regras orçamentais em compromissos políticos públicos ou em normas internas estabelecidas pelos ministérios das finanças. Em alguns países as regras orçamentais têm origem no direito internacional. No caso dos países da UE, por exemplo, o Tratado de Maastricht estabelece uma regra para a dívida pública e duas regras de equilíbrio orçamental. Como resultado do novo pacto orçamental e das medidas de consolidação orçamental (*Six Pack*), as autoridades da UE pediram para elevar as regras orçamentais a um nível constitucional como uma forma de aumentar os custos políticos de não-conformidade. Dez países (Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Hungria, Itália, Polónia, a República Eslovaca, Espanha e Suíça) inscreveram as regras orçamentais nas suas constituições. Em Portugal as regras orçamentais foram incluídas na LEO⁷.

As regras orçamentais numéricas têm como objetivo assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. A União Europeia (UE) adotou a utilização de regras orçamentais numéricas com o objetivo de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. Os conhecidos critérios de Maastricht (défice em percentagem do PIB igual ou inferior a 3% e um rácio de dívida pública igual ou inferior a 60%) são um exemplo de regras orçamentais numéricas⁸. Segundo Bozio *et al.* (2015), as metas orçamentais numéricas foram também revistas à luz da crise financeira. De acordo com os autores, os países da zona euro estão agora abrangidos pelo acordo *Two-pack*. Por exemplo, a Alemanha adotou a regra do orçamento equilibrado (*debt brake*), que inclui limites às necessidades líquidas de financiamento estrutural, tanto para o governo federal (a partir de 2016), como para os estados federais (a partir de 2020), com cláusulas de escape limitadas. O Reino Unido também adotou novas metas para alcançar um excedente orçamental global e para reduzir o rácio da dívida em relação ao PIB. Segundo os autores, a meta para alcançar um excedente orçamental global é mais rigorosa do que a regra orçamental existente antes da crise, a qual exige que o orçamento corrente (isto é, excluindo as despesas de investimento) deve ser equilibrado ao longo de um ciclo económico. A Espanha adotou legislação que impõe grandes restrições e um acompanhamento sobre os empréstimos, a dívida e a despesa para diferentes níveis de governo, incluindo a introdução de limites sobre o endividamento estrutural líquido (a partir de 2020), regras sobre o rácio da dívida e uma regra de despesa. Todas estas medidas sugerem

⁷ No ordenamento jurídico português, a LEO é uma lei de valor reforçado.

⁸ Os critérios de Maastricht visavam inicialmente contribuir para a estabilidade do nível de preços. Atualmente são usados como critérios para avaliação da sustentabilidade das finanças públicas.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

que a resposta à crise financeira de 2007-8 traduziu-se num aumento da utilização de regras orçamentais numéricas para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas dos países em causa.

O protocolo que cria a União Monetária dos Países da África Oriental (EACMU), assinado em 30 de novembro de 2013, definiu os seguintes critérios de convergência económica (artigo 6º): 1) um teto global de 8% para a inflação; 2) um teto de 3% do PIB para o défice orçamental, incluindo subsídios; 3) um teto de 50% do PIB para a dívida pública bruta, em termos de valor atual, e; 4) uma cobertura das importações pelas reservas de 4,5 meses. Os critérios 2) e 3) são igualmente exemplos de metas numéricas definidas para a execução do orçamento.

A fixação de metas quantificadas para os agregados orçamentais da despesa e os quadros plurianuais de medio prazo, como o MTBF, são outro exemplo de metas orçamentais numéricas usadas para promover a sustentabilidade das finanças públicas.

Segundo a Comissão Europeia (CE), as experiências políticas mostram que uma forte gestão orçamental (*strong fiscal governance*) é um importante fator para o desempenho orçamental, ao mesmo tempo que ajuda a conter o enviesamento da política orçamental. Na reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2005, o Conselho Europeu pediu aos Estados-Membros que reforçassem a gestão interna das finanças públicas através do estabelecimento de regras e instituições orçamentais. A Diretiva 2011/85/EU do Conselho, de 8 de novembro (União Europeia, 2011), estabelece as regras específicas relativas às características dos quadros orçamentais dos Estados-Membros que são necessárias para garantir que os mesmos cumprem as obrigações previstas no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) (artigo 1º). De acordo com esta diretiva, cada Estado-Membro deve estabelecer as suas regras orçamentais numéricas específicas, que promovam eficazmente o cumprimento das suas obrigações no domínio da política orçamental prevista do TFUE num contexto plurianual para o conjunto da administração pública, devendo as regras numéricas promover, nomeadamente, o cumprimento dos valores de referência aplicáveis ao défice e à dívida estabelecidos no TFUE e adotar um horizonte plurianual de planeamento orçamental no qual se inclua o respeito pelos objetivos orçamentais a médio prazo dos Estado-Membro (artigo 5º). As regras orçamentais numéricas específicas de cada país devem conter certas especificações como o controlo efetivo do seu cumprimento e as consequências em caso de incumprimento (artigo 6º). A lei do orçamento anual deve refletir as regras orçamentais

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

numéricas em vigor (artigo 7º). Finalmente, os Estados-Membros devem estabelecer um quadro orçamental eficaz, credível, a médio prazo que facilite a adoção de um horizonte de planeamento orçamental de, pelo menos, três anos, a fim de assegurar que o planeamento orçamental nacional se inscreve numa perspetiva de planeamento orçamental plurianual (artigo 9º).

Alesina e Perotti (1996) acrescentam também como exemplo típico de uma regra numérica a “lei do orçamento equilibrado”. Para estes autores, teoricamente são óbvios os benefícios das metas orçamentais numéricas para assegurar a disciplina orçamental. Uma lei do orçamento equilibrado, se efetivamente aplicada, elimina os défices persistentes induzidos por distorções políticas ou pelo oportunismo ou visão de curto prazo dos políticos. Esta regra orçamental numérica, no entanto, não está isenta de críticas. Para Alesina e Perotti (1996) existem dois argumentos que pesam contra as metas orçamentais numéricas, nomeadamente, a lei do orçamento equilibrado: 1) balanços equilibrados não são ótimos, e; 2) aumentam os incentivos para a contabilidade criativa e não transparente. Segundo os autores, contornar as metas numéricas, reduzindo a transparência do orçamento, não só prejudica o objetivo das próprias metas, como tem sérios efeitos potencialmente negativos. Para Alesina e Perotti (1996) a ausência de transparência no processo orçamental torna-se no longo prazo num sério obstáculo para alcançar a consolidação orçamental e o controlo das despesas. Para os autores, tipicamente, os políticos têm um incentivo para não adotar as práticas mais transparentes. A ausência de transparência ajuda a criar confusão e ambiguidade sobre o estado real das finanças públicas (Alesina e Perotti, 1996).

Schick (2002) também questiona o funcionamento das regras orçamentais. Segundo este autor, a experiência recente com as regras numéricas de Maastricht parece sugerir que as condições económicas e políticas objetivas desempenham um papel importante na determinação da eficácia das regras orçamentais. Segundo Schick (2002) estudos contemporâneos mostram que existe uma forte correlação entre as regras orçamentais e os resultados orçamentais. As instituições orçamentais incluem regras formais e regras informais. A regra orçamental informal mais importante é o compromisso político para manter a disciplina orçamental. Sem este compromisso, as regras formais são quebradas pelos políticos, conclui este autor.

Segundo Santos (2016), Goodhart já tinha abordado em 1975 o problema da fixação de metas orçamentais numéricas, tendo dado origem à chamada “Lei do Goodhart”. De acordo com

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Santos (2016), “esta lei sustenta que, sempre que um indicador quantitativo de ordem económica ou social se torna um objetivo político, perde o conteúdo informativo que o qualificava para esse fim e deixa de ser uma medida útil. Esta perversão decorre do risco de os responsáveis, uma vez obrigados a atingir determinados objetivos, passarem a usar todos os artifícios que a imaginação consente para que os seus números atinjam as metas fixadas” (p. 49). Aplicado às finanças públicas, isto quer dizer que, sendo fixado uma meta numérica, por exemplo, para a despesa, os dirigentes concentram-se mais na forma de como não ultrapassar a meta do que na própria meta, antecipando receitas do período seguinte ou atrasando a contabilização de compromissos.

Irwin (2012) defende a mesma ideia. Segundo este autor, podem existir problemas quando se dispõe de apenas um indicador para o desempenho orçamental (saldo) e de apenas um indicador para a posição financeira (dívida) quando eles são usados como objetivos orçamentais. O autor refere que qualquer estatística observada regularmente tende a colapsar quando é usada como objetivo ou para fins de controlo, o que, no caso da política orçamental, quer dizer que os indicadores usados como objetivos orçamentais tendem a tornar-se indicadores menos precisos. Por essa razão, conclui Irwin (2012), é essencial ter indicadores alternativos do desempenho e da posição orçamental.

De acordo com Milesi-Ferretti (2004), as regras orçamentais numéricas têm estado no centro da atenção pública e do debate político em vários países. Nos EUA, a proposta para uma regra orçamental que impunha um orçamento equilibrado não conseguiu passar no Senado por apenas um único voto. Na UE, o cumprimento dos critérios de Maastricht sobre os défices orçamentais e a dívida pública tem sido uma questão central no funcionamento da moeda única. As metas orçamentais numéricas têm também representado um papel importante no contexto dos programas de empréstimos condicionais do FMI. De acordo com o autor, o surgimento de grandes desequilíbrios orçamentais num conjunto de países da OCDE e em países em vias de desenvolvimento durante os anos 1970 e 1980, que conduziram a uma rápida acumulação de dívida pública, terá sido o principal argumento para apoiar restrições legais ou regulamentares sobre a capacidade dos governos de escolherem os seus níveis de tributação e de despesa.

Esta situação conduziu a preocupações de que as forças políticas, em conjunto com os procedimentos que regulam a forma como os orçamentos são feitos e implementados (executados), apresentam um inerente enviesamento no sentido dos défices orçamentais. A

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

imposição de regras numéricas sobre os défices orçamentais é visto, segundo o autor, como uma maneira possível para reduzir ou eliminar esse enviesamento.

No entanto, segundo Milesi-Ferretti (2004), tais normas podem ter importantes deficiências. Regras orçamentais que não estão dependentes do ciclo macroeconômico podem forçar os governos a apertar a política orçamental durante crises cíclicas, ampliando assim as flutuações macroeconómicas, uma preocupação muitas vezes expressa nos países da UE. Para além disso, acrescenta o autor, a imposição de regras orçamentais numéricas podem incentivar a utilização de práticas contabilísticas duvidosas, reduzindo, assim, o grau de transparência do orçamento do governo. As preocupações de que as regras orçamentais numéricas podem levar a orçamentos menos transparentes ganharam força com o uso da "contabilidade criativa" por um número de países europeus, a fim de facilitar o cumprimento do limite máximo para o défice orçamental estabelecido no Tratado de Maastricht. Para Milesi-Ferretti (2004) as regras orçamentais numéricas podem conduzir a três resultados possíveis: 1) pode levar a bons resultados, induzindo os governos gastadores a comprometerem-se com políticas orçamentais virtuosas; 2) podem dar origem a maus resultados, dificultando o uso de políticas orçamentais contra cíclicas e o funcionamento dos estabilizadores automáticos, ou; 3) podem levar a resultados feios, nomeadamente a várias medidas decorativas ("window dressing") e contabilidade criativa, mas com pouco efeito global sobre a política orçamental.

O trabalho de Milesi-Ferretti (2004) baseia-se em três observações. A primeira é a de que a lógica para uma regra orçamental tem que basear-se na existência de uma distorção, como um enviesamento relativamente ao défice ou um enviesamento no sentido do excesso de despesa, que faz com que a política orçamental discricionária se desvie de um nível de despesa de referência socialmente desejável. Caso contrário, não há claramente nenhum benefício em impor restrições sobre a condução da política orçamental. A segunda observação é a de que as regras são impostas sobre agregados orçamentais mensuráveis (défice, dívida pública, ou despesa do governo), que podem diferir de outros economicamente relevantes (que importam para o solvência do governo) porque existe uma margem no orçamento para disfarçar as contas (contabilidade criativa). Acrescenta o autor que numerosos estudos documentam as armadilhas e deficiências associadas aos indicadores tradicionais de política orçamental. Por fim, a terceira observação é a de que as medidas de contabilidade criativa têm um custo para o governo. Por exemplo, podem ser consideradas inadmissíveis para alcançar o equilíbrio orçamental, podem implicar custos de reputação para o governo ou, mais diretamente, podem causar distorções e, deste modo, custos económicos. Para o autor, uma medida que implica

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

uma melhoria no equilíbrio orçamental é considerada contabilidade criativa se não implicar uma melhoria na situação orçamental intertemporal do sector público em geral (um aumento no patrimônio líquido do governo). Pode até haver casos em que as medidas de contabilidade criativa podem implicar um agravamento da situação orçamental intertemporal do governo, como seria o caso quando, por exemplo, uma redução das transferências para os níveis mais baixos do governo os obriga a financiarem-se a taxas de juro mais elevados do que aquelas a que o governo pede emprestado.

Milesi-Ferretti (2004) refere que a literatura fornece vários exemplos em que o ajustamento orçamental realizado não se traduz necessariamente na melhoria da situação orçamental intertemporal. É o caso, por exemplo, de ajustamentos orçamentais realizados em alguns países em desenvolvimento com base em programas do Banco Mundial e do FMI em que o ajustamento dependia fortemente de uma redução gradual dos ativos do governo (principalmente através de reduções do investimento público e das despesas com operações e manutenção), implicando que a redução do passivo do governo não corresponde necessariamente a um aumento do patrimônio líquido do governo.

Segundo Buti *et al.* (2007), os governos cujos orçamentos estão sujeitos a regras orçamentais numéricas, como as que sustentam a UEM, têm fortes tentações para usar truques de contabilidade para cumprir as restrições orçamentais. Para os autores, a UEM da Europa baseia-se em sólidas bases de disciplina fiscal, estando a autonomia orçamental dos membros da área do euro sujeita às restrições numéricas do Tratado de Maastricht e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Enquanto as regras numéricas do Tratado são vistos como um dispositivo para selecionar os países para integrar a área do euro, o objetivo do PEC - que estabelece objetivos de médio prazo para Estados-Membros da UE para um orçamento próximo do equilíbrio - é tornar a disciplina orçamental uma característica permanente da UEM. Estas regras, segundo os autores, desencadearam um forte ajustamento orçamental nos países da UEM (antes da crise financeira). Os autores defendem que apesar de as regras sobre o défice e a dívida terem revertido devido ao efeito do fraco crescimento económico e da "fadiga do ajustamento", a ameaça do regresso ao comportamento imprudente da era pré-Maastricht não se materializou.

No entanto, Buti *et al.* (2007) argumentam que um lado obscuro das regras orçamentais da UEM surgiu rapidamente. Truques de contabilidade, operações *one-off*, transações exóticas e manipulações de dados legalmente duvidosas para contornar as restrições sobre o défice e a

dívida tornaram-se frequentes, segundo os autores. Os incentivos políticos para evitar o ajustamento real foram reconhecidos logo nos primeiros dias do novo Tratado. Apesar de se acumularem consideráveis evidências sobre as atividades para contornar as regras orçamentais (*widow-dressing activities*), os autores reconhecem que existe uma grande dificuldade na pesquisa empírica devido à ausência de informação sistemática.

Buti *et al.* (2007) propõem uma abordagem diferente para analisar o efeito das regras orçamentais numéricas, estudando em pormenor o chamado ajustamento *stock-flow* (*stock-flow adjustment* - SFA), ou seja, a discrepância entre o valor contabilístico do défice e a variação da dívida. Segundo os autores, esta é uma opção relevante no contexto da UE, uma vez que a atenção relativa aos dois critérios do Tratado mudou com o tempo e, desde a introdução do PEC, o foco tem vindo a mudar cada vez mais para o critério do défice que foi o único que tem recebido uma atenção séria no debate público. Na literatura sobre a acumulação da dívida pública, o SFA tem sido geralmente desconsiderado ou tratado residualmente mas, de acordo com os autores, a análise económica começou a prestar atenção ao comportamento dos SFA. Buti *et al.* (2007) concordam que no caso em que se presta maior atenção ao défice, os governos tendem a deslocar as despesas para abaixo da linha, aumentando assim o ajustamento SFA. Os autores encontram uma relação sistemática entre os SFA e o défice após a introdução do PEC: quando o critério do défice recebe uma atenção consideravelmente maior do que a dívida (ou do que a evolução da dívida anual), os governos têm um incentivo para subnotificar os seus défices ou embelezar ou descrever as suas transações de tal forma que a diferença entre défice e dívida aumenta.

Na sua abordagem Buti *et al.* (2007) argumentam que o SFA pode ser dividido de várias maneiras diferentes, mas os autores consideram útil dividi-lo em três componentes: dois componentes refletem diferenças contabilísticas básicas para o défice e para a dívida, enquanto a terceira categoria reúne os ajustamentos residuais. Os autores observaram as discrepâncias entre a base de caixa e a base de acréscimo e concluíram que a diferença é relativamente pequena para a maioria dos países. No entanto, os dados relativos à Grécia, à Itália e, em certa medida, a Portugal, destacam-se: mesmo num período de 5 anos durante o qual os SFA positivos e negativos se devem anular, a discrepância acumulada é positiva e grande. Tendo em conta que estes três países estavam sob pressão para evitar défices excessivos e que os dois primeiros têm um grande *stock* de dívida, concluem os autores que os incentivos políticos para esconder os défices orçamentais podem ter sido grandes. Os autores concluem também que os governos usaram uma série de operações para esconder o

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

verdadeiro tamanho de seus défices e implementaram operações financeiras para conter o aumento da dívida pública. O primeiro aumentou em importância após o advento do PEC, o que deslocou o foco das políticas de fiscalização sobre os défices, com uma escassa atenção inicial aos meios utilizados para garantir o respeito da regra do défice e pouco peso à regra da dívida. O aumento do peso para o critério do défice na vigilância da UE resultou em défices de Maastricht menores, mas levou também a uma maior incidência dos ajustamentos SFA potencialmente ligados a truques de contabilidade para manter os défices de Maastricht baixos. Os autores demonstram que esses incentivos foram reforçados em períodos eleitorais. Por fim, referem os autores que na recente reforma do PEC, são dados maior ênfase à regra da dívida pública e, de um modo mais geral, à sustentabilidade a longo prazo e à necessidade de assegurar uma correção duradoura do défice excessivo através de ajustamentos estruturais, concluindo que uma maior ênfase na regra da dívida reduziria os défices nas condições mais apropriadas. No entanto, essa mudança de foco pode induzir os governos a venderem mais ativos financeiros.

A OECD (2013) reconhece que uma das lições mais importantes da experiência do passado é a de que as regras orçamentais indevidamente rígidas tendem a ser impraticáveis e podem ser insensíveis à situação económica ou política. Por sua vez, regimes com fortes regras orçamentais podem basear-se apenas na força do compromisso político e no acompanhamento do orçamento por instituições independente e outros intervenientes, bem como em procedimentos claros e eficazes em caso de incumprimento.

III.5. *Cash versus accrual: uma velha discussão*

Juntamente com as regras orçamentais numéricas, os sistemas contabilísticos e a base de contabilização das operações e eventos económicos associados ao orçamento público, têm sido apresentados como respostas ao problema dos riscos orçamentais (Schick, 2002), ao mesmo tempo que podem estar associados a uma maior ambiguidade ou menor clareza das contas públicas. Na verdade, a fiabilidade da informação financeira das entidades públicas consolidadas nas contas públicas, e as próprias contas públicas, estão associadas à base contabilística usada para registar as operações relacionadas com a atividade e com a execução do orçamento, podendo existir incentivos, segundo Alesina e Perotti (1996), para uma contabilidade criativa e práticas contabilísticas menos transparentes como forma de criar a confusão e a ambiguidade sobre o estado real das finanças públicas. Segundo aqueles autores, o ambiente de confusão e ambiguidade das finanças públicas poderá ser potenciado pelo

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

método contabilístico usado para registar as operações relacionadas com a execução do orçamento público.

O desenvolvimento das atividades prosseguidas pelas entidades públicas e a importância crescente da prestação de contas da atividade do governo e a sua relação com o orçamento público aprovado, tem suscitado o debate sobre se a contabilidade de base de caixa é suficiente para a contabilidade pública elaborar os seus relatórios de prestação de contas. A literatura, no entanto, encontra-se dividida quanto à vantagem da utilização da contabilidade de acréscimo no sector público. Em geral, no entanto, reconhece-se que um bom uso desta base contabilística permite registar todos os direitos e obrigações resultantes da atividade do governo e do sector público fornecendo, ao contrário da base caixa, informação sobre as implicações orçamentais de longo prazo das decisões de curto prazo do governo, disponibilizando simultaneamente informação sobre as obrigações de longo prazo relevantes para a definição das regras orçamentais numéricas dos quadros orçamentais de médio prazo. Deste ponto de vista, a contabilidade de base de acréscimo disponibiliza informação de melhor qualidade do que a contabilidade de base de caixa. Soll (2014), por exemplo, defende a ideia de que os países, os estados, as instituições e as empresas que fizeram um bom uso da contabilidade e da técnica das partidas dobradas (contabilidade de acréscimo) experimentaram períodos de crescimento, de riqueza e de bem-estar. Um bom e correto conhecimento dos seus ativos e da sua riqueza, das suas obrigações e responsabilidades e dos resultados que obtiveram com a sua atividade permitiu-lhes gerir melhor os riscos da atividade e antecipar as dificuldades futuras.

Nas últimas duas décadas tem-se registado uma evolução lenta mas estável no sentido da adoção da contabilidade de acréscimo em detrimento da contabilidade de base caixa, embora com argumentos fortes a favor e contra cada uma das opções. Este movimento é o resultado de uma maior exigência em matéria de prestação de contas (*accountability*) e transparência das contas públicas (Carlin, 2004, 2005; Tickell, 2010). Carlin (2004) assinala que um elevado número de países têm vindo a adotar a contabilidade de exercício e têm apresentado as respetivas demonstrações financeiras em conformidade com esta base contabilística.

Segundo Salinas (2002), o registo das transações numa base de caixa é feito no momento em as receitas financeiras são recebidas ou os pagamentos são realizados, enquanto numa base de acréscimo as operações são registadas quando ocorrem independentemente se as transações são em espécie ou envolvem fluxos de caixa. Ou seja, a base de acréscimo regista as

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

transações no período em que os rendimentos são ganhos, os recursos consumidos ou as responsabilidades incorridas. De acordo com Tickell (2010), a diferença essencial entre a contabilidade de base de caixa e a contabilidade de base de acréscimo reside no momento em que as operações (ou transações) são reconhecidas e contabilizadas: na contabilidade de caixa a transação é reconhecida na data em que o dinheiro é recebido ou pago, enquanto na contabilidade de acréscimo a transação é reconhecida no momento em que o rendimento é obtido ou a despesa incorrida. No primeiro caso trata-se de recebimentos, pagamentos e excedentes ou défices de caixa, enquanto no segundo caso fala-se de receitas, despesas e de lucros ou perdas. A diferença líquida obtida pelos dois métodos contabilísticos é diferente. Esta definição sobre a base de caixa e a base de acréscimo oferecida por Salinas (2002) e por Tickell (2010), é a mais comum na literatura. Esta definição é também consistente com as das normas internacionais (IPSAS) e é a que está implícita ao longo do nosso trabalho.

De acordo com Salinas (2002), a transparência nas operações do governo tem diversas dimensões. No seu trabalho, Salinas reduz o âmbito das suas considerações apenas à dimensão da transparência contabilística, argumentando que a forma como o governo regista as suas operações (se numa base de caixa ou numa base de acréscimo) tem importantes implicações para a transparência e desempenho orçamental. Para Salinas, apesar da base caixa ser relevante para avaliar o primeiro impacte dos pedidos de empréstimos do governo, confiar apenas nesta base contabilística para registo das transações tem o risco de distorcer a magnitude e o *timing* das operações orçamentais, acrescentando o autor que poderão surgir áreas menos transparentes devido ao método contabilístico usado, como por exemplo, a informação sobre a acumulação de pagamentos em atraso (uma situação comum em Portugal), transações em espécie e custos de empréstimos a desconto (*borrowing at a discount*). Para este autor a base de acréscimo é fundamental para aferição dos efeitos macroeconómicos da política orçamental, uma vez que a base de caixa é uma ferramenta limitada para se obter informação confiável, dado que permite apresentar uma realidade orçamental diferente da verdadeira. De acordo com aquele autor, as três formas mais comuns de obscurecer a realidade orçamental são as de não declarar a totalidade das responsabilidades, sobreestimar o valor dos ativos e não consolidar as demonstrações financeiras. O autor refere que uma das maiores deficiências da base de caixa é a de que ela falha em disponibilizar aos governos informação completa sobre o que é propriedade dos próprios governos e falha em disponibilizar informação financeira completa. Por essa razão, acrescenta Salinas, os controlos de despesa podem ser contornados pelo simples diferimento de pagamentos e isto conduz à

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

possibilidade de importantes montantes detidos pelo governo não serem reportados. De igual modo, a base de caixa permite que os custos de alguns programas, como as pensões de reforma, seguros e créditos, sejam reportados no orçamento com imprecisão.

Salinas (2002) defende o uso total e completo da base de acréscimo nos relatórios orçamentais dos Estados Membros da UE (*budget reporting*), concluindo o autor que o processo orçamental na base de acréscimo deve ser considerado uma contribuição crucial para a prossecução da estabilização das finanças públicas europeias. Para Salinas o uso total e completo dos conceitos de acréscimo nos relatórios orçamentais é uma ferramenta muito útil para facilitar as reformas destinadas a melhorar a gestão financeira pública e o desempenho financeiro reforçando simultaneamente a transparência e a prestação de contas.

Schick (2003) argumenta que os responsáveis pela definição das regras orçamentais geralmente preferem a base de acréscimo porque as transações numa base de caixa podem ser manipuláveis. Segundo o autor existem diferenças importantes entre as duas bases contabilísticas, como o momento das transações, a venda de ativos e os passivos contingentes, que afetam o valor dos agregados reportados no orçamento. Para este autor, a base de caixa dá aos políticos uma ampla oportunidade para diferir (atrasar) ou acelerar o reconhecimento das receitas e dos pagamentos, para vender ativos e registar o resultado como receita corrente e mudar passivos diretos para passivos contingentes (por exemplo, as PPP e as pensões dos funcionários públicos). Foi para evitar estes artifícios, refere o autor a propósito das regras orçamentais numéricas, que a UE e o FMI propuseram a mudança para uma base de acréscimo modificada que supostamente permite uma aplicação mais rigorosa das regras orçamentais. É preciso notar, no entanto, acrescenta o autor, que a base de acréscimo não é um mecanismo à “prova de bala”, conforme os escândalos nas empresas vieram demonstrar, ensinando que todas as regras contabilísticas estão sujeitas as manipulações e subterfúgios. Para além disso, a base de acréscimo pode ser particularmente vulnerável a distorções porque o cálculo do valor dos *stocks* e dos fluxos financeiros pode assentar em premissas complexas e, por vezes, pouco claras. O mais prudente, conclui o autor, seria confiar em medidas de base de caixa e de base de acréscimo para elaborar as regras orçamentais e para acompanhar o seu cumprimento.

Ainda de acordo com Schick (2007), a base de acréscimo desempenha um papel importante no relato financeiro uma vez que disponibiliza informação que não é garantida pela base de caixa. Os três aspectos mais salientes da base acréscimo são, segundo o autor, os de que ela

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

fornecerá melhores medidas sobre a situação orçamental do governo, sobre a sustentabilidade orçamental de longo prazo e encoraja os gestores públicos a operarem com eficiência. O autor acrescenta que, quando a situação orçamental do governo é medida numa base de caixa, é provável que ela seja incompleta e sujeita a manipulação. Por outro lado, as contas numa base de caixa não incluem a depreciação dos ativos e podem parecer mais favoráveis através da manipulação do reconhecimento das transações.

Carlin (2004) afirma que este fenómeno relativo à adoção de uma contabilidade de base acréscimo em detrimento de uma contabilidade de base caixa tem sido amplamente debatido nos círculos da gestão pública e na literatura académica. O trabalho deste autor revê os debates em torno da adoção de contabilidade de exercício e defende que, longe de ter um impacto exclusivamente positivo na qualidade no contexto de decisões do sector público financeiro, a adoção da contabilidade de exercício e respetivo relato financeiro pode, na verdade, ter prejudicado a qualidade de certas decisões, incluindo as relacionadas com a terceirização e com a concorrência. Embora as conclusões desses estudos sejam distintas, a maioria deles, no entanto, conduzem à interrogação sobre a utilidade e a vantagem da utilização de uma contabilidade de base de acréscimo nas entidades públicas.

Em 2005, o autor oferece uma síntese dos principais argumentos a favor e contra a adoção da contabilidade de acréscimo no sector público, bem como das respetivas implicações (Carlin, 2005). Segundo o autor, o debate sobre a contabilidade e os relatórios financeiros na base de acréscimo no setor público não é um fenómeno completamente novo. Por exemplo, os serviços postais e telegráficos da Austrália preparam as suas contas numa base de acréscimo (incluindo uma demonstração de ganhos e perdas completos e balanço patrimonial) desde 1913. No entanto, o autor reconhece que, em geral, a base de caixa tem sido o principal suporte da contabilidade e dos relatórios financeiros no setor público em todo o mundo.

Para Carlin (2005), a introdução da contabilidade e dos relatórios financeiros na base de acréscimo no setor público um pouco por todo o lado, foi o resultado de um conjunto considerável e sustentado de opiniões produzidas em apoio e contra a base de acréscimo. Para o autor, o corpo da literatura que expressava o apoio à adoção generalizada de contabilidade de exercício e respetivos relatórios financeiros em todo o setor público era geralmente caracterizada mais pelo evangelismo do seu tom do que pela apresentação de evidência empírica para apoiar as suas ideias. A um nível muito simples, segundo o autor, alguma literatura justificava a adoção da contabilidade de acréscimo com base na inevitabilidade,

enquanto outra parte da literatura justificava a decisão com base na ideia de que os sistemas de contabilidade e de relato baseados no acréscimo eram "superiores" aos sistemas alternativos. Esta linha de investigação sustentava-se na ideia de que a contabilidade de acréscimo era uma "coisa boa" na gestão pública, mas faziam-no por motivos essencialmente emotivos. Deste modo, segundo Carlin (2005) este corpo de literatura representava, na melhor das hipóteses, um apelo à ação, uma declaração das razões pelas quais as organizações do setor público deviam adotar uma nova estrutura de relatórios, mas não uma explicação de como isso devia ser levado à prática, nem quais os seus efeitos uma vez completada a implementação.

Carlin (2005) acrescenta que, com um maior nível de sofisticação, são normalmente apresentados três argumentos a favor da adoção de contabilidade de exercício e respetivos relatórios: 1) o argumento de que adoção do relato na base de acréscimo aumentaria a transparência, tanto interna como externa; 2) que, frequentemente, os aumentos de transparência, particularmente a transparência interna, impulsionariam um desempenho organizacional maior, principalmente através de uma melhor alocação de recursos; 3) que a contabilidade de acréscimo permite que as organizações identifiquem o custo total de suas diversas atividades, levando novamente a uma maior eficiência, melhor alocação de recursos e melhor desempenho. Segundo o autor, cada um destes argumentos pode ser criticado. Na verdade, no que diz respeito ao aumento da transparência, que está relacionada com a credibilidade e a objetividade dos números produzidos e divulgados, existe no contexto do sector privado uma literatura florescente sobre a possibilidade/capacidade real de a contabilidade de acréscimo ofuscar e diminuir a transparência. Por outro lado, quanto à possibilidade de a transparência conduzir à melhoria do desempenho, a literatura produzida é relativamente pobre, uma vez que, enquanto uma quantidade significativa de literatura foi dedicada às técnicas e sistemas de medição do desempenho, a literatura que criticamente e empiricamente aborda a alegada ligação entre a adoção da contabilidade de acréscimo no sector público e a melhoria global do desempenho é praticamente inexistente. Apenas uma limitada quantidade de trabalhos aborda tangencialmente esta questão. Finalmente, relativamente à possibilidade de a identificação do custo total da atividade conduzir a novos aumentos de eficiência, o autor refere que a sugestão de que a contabilidade de acréscimo melhora a conceptualização dos custos só faz sentido quando o custo a ser considerado é um custo de acréscimo total (*"full accrual cost"*), o que inclui todos os custos recorrentes e de capital, incluindo as depreciações e algumas medidas do custo do capital utilizado para

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

produzir determinados bens ou serviços. Se assim for, sintetiza o autor, isto significa que os custos de exercício completos capturados por um sistema de informação contabilística (contabilidade e reporte) estão dependentes de uma série de fatores, incluindo a valorização dos ativos (que alimentam encargos de depreciação e de capitais) e o custo do capital assumido.

Segundo Carlin (2005), esta linha de argumentação foi retomada por outros autores que demonstraram, tanto empiricamente como analiticamente, que a escolha da contabilidade de acréscimo, longe de melhorar a precisão e a utilidade das estimativas de custo, pode ter o efeito oposto, gerando decisões de má qualidade na alocação de recursos. Alguns dos maiores defensores da utilização da contabilidade de acréscimo no setor público reconheceram que esses argumentos são muito poderosos.

Um princípio central dos argumentos apresentados no trabalho de Carlin (2005) é o de que a adoção de contabilidade e relato na base de acréscimo por entidades do sector público deve ser analisada a um nível mais introspetivo e mais centrado na técnica contabilística, devido às implicações da sua adoção na gestão financeira do sector público, que vão muito para além das consequentes alterações do formato e conteúdo dos relatórios financeiros.

Paulsson (2006), citando vários autores que estudaram a evolução da contabilidade de caixa para a contabilidade de acréscimo nas organizações públicas, refere igualmente que alguns desses autores questionaram a utilidade de uma contabilidade idêntica à das empresas em organizações públicas. Outros investigadores também citados pelo autor realizaram estudos empíricos em organizações públicas em que foi introduzida a contabilidade de exercício (base acréscimo) e, embora os resultados destes estudos variem, a maioria deles questiona a opção pela contabilidade de exercício. Os profissionais ligados à contabilidade expressaram esperanças e receios relativamente à introdução da contabilidade de exercício nas organizações públicas.

De acordo com Burd e Futjiani (2005), o método de caixa é fácil de medir e acompanhar e, para muitas atividades do governo, como, por exemplo, o pagamento de salários e de subsídios, o período de tempo entre a assunção do compromisso de despesa (transação) e o seu pagamento é relativamente curto, o que significa que a informação proporcionada numa base de acréscimo não difere de forma significativa da informação obtida a partir de uma base de caixa. Para os autores também não parece ser claro que a mudança para uma base de acréscimo por si só torne o processo mais transparente, uma vez que o registo de algumas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

operações ou atividades nesta base exige o cálculo de estimativas, assunção de hipóteses e projeções que tornam a contabilização das operações mais complicada. Por exemplo, a dificuldade de estimar passivos ou perdas potenciais no futuro e em determinar a taxa de desconto dos custos e benefícios futuros. Burd e Futijani (2005) acrescentam também a dificuldade em valorar certos ativos como, por exemplo, as obras de arte, os monumentos e o material militar.

No entanto, Burd e Futijani (2005) entendem que as desvantagens da base de caixa são assinaláveis. Uma vez que a contabilidade de base de caixa apenas regista as despesas no momento em que são pagas, o Congresso pode incorrer em grandes passivos (responsabilidades) através da autorização de legislação sem que essas responsabilidades apareçam no orçamento federal. A contabilidade de caixa não fornece informações precisas sobre os impactos orçamentais a longo prazo resultantes das decisões a curto prazo, assim como obrigações de longo prazo podem ser assumidas sem estarem refletidas no orçamento. Adicionalmente, uma vez que as despesas só são relatadas quando são pagas, a base de caixa não explica adequadamente as responsabilidades ou obrigações não pagas; o que permite que o Congresso não tenha de refletir no orçamento atual os potenciais pagamentos futuros, como, por exemplo, a Segurança Social ou o *Medicare* (Burd e Futijani, 2005). Estes autores argumentam que a base de acréscimo é essencial para que os relatórios financeiros forneçam uma visão global (posição financeira) das finanças do governo federal, designadamente as suas receitas e despesas, ativos e passivos e outras obrigações e compromissos.

Para Peter Van Der Hoek (2005), a contabilidade de caixa e a contabilidade de acréscimo e respetivos relatórios financeiros representam os dois pontos extremos de um espectro de possíveis tipos de contabilidade pública. Entre estes dois extremos de tipo de contabilidade, numerosas variações foram postas em prática. Mesmo países que adotaram a contabilidade de exercício mostram diferentes adaptações ou graus de implementação. De acordo com o autor, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) identificava no seu *Accounting Standards Framework* de 1995 quatro sistemas de contabilidade pública e respetivos relatórios financeiros: 1) contabilidade de caixa completa (com a definição anteriormente dada quanto ao momento em que as operações são contabilizadas); 2) contabilidade de caixa modificada (reconhece as operações pelo regime de caixa durante o ano e o registo de contas a pagar e/ou a receber no final do ano); 3) contabilidade de exercício modificados (regista os gastos quando os recursos são recebidos e as receitas quando eles são

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

mensuráveis e disponíveis dentro do período contabilístico ou pouco depois); e 4) contabilidade de exercício completa.

Segundo o autor, a razão que está na origem de um número crescente de países ter mudado, ou terem planeado mudar, de uma contabilidade baseada em caixa para uma contabilidade de exercício é a de que os sistemas de orçamentação e os sistemas de contabilidade de base de caixa não proporcionam a informação necessária para um governo operar de forma eficiente e eficaz. A Nova Zelândia, Austrália, Canadá e Estados Unidos implementaram a contabilidade de exercício (base de acréscimo) em 1990. Na Europa, a Suécia e o Reino Unido evoluíram no mesmo sentido, enquanto outros países estão em processos de mudança, ou estão a planejar mudar, para a contabilidade de exercício. Peter Van Der Hoek (2005) observa que os países anglo-americanos enfatizam a eficiência, a eficácia e o *value for money* como argumentos para a mudança.

Segundo Martí (2006) o orçamento de exercício (base de acréscimo) é uma das questões mais controversas na contabilidade do sector público. A autora analisa o tratamento contabilístico dos elementos problemáticos das demonstrações financeiras quando se introduz a base de acréscimo e discute os efeitos das alternativas contabilísticas analisadas sobre a política orçamental, concentrando o seu estudo em três países pioneiros na implementação da contabilidade e do orçamento de base de acréscimo: o Reino Unido, a Suécia e a Nova Zelândia. São tomados como referência as normas de contabilidade do sector público (as IPSAS, o Sistema Europeu de Contas e o Manual de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional). Martí (2006) identifica, a nível do governo central, dois sistemas de contabilidade com diferentes finalidades: 1) a nível micro (contabilidade do governo) as organizações governamentais individuais elaboram os orçamentos e relatórios financeiros para gestão destas organizações; 2) a nível macro (contabilidade nacional) as contas nacionais apresentam dados estatísticos financeiros macroeconómicos sobre a economia nacional. São utilizadas normas contabilísticas diferentes para cada tipo de contas. Ao nível micro, o Comité do Sector Público (PSC) da então Federação Internacional de Contabilistas (IFAC), atualmente IPSASB, elaborou normas internacionais de contabilidade (IPSAS) para melhorar a qualidade da informação financeira no âmbito do sector público em todo o mundo. Várias organizações internacionais e a África do Sul adotaram explicitamente as IPSAS, admitindo-se que um número crescente de países venha a fazer o mesmo. Até agora as IPSAS só dizem respeito a contas financeiras, mas o IPSASB pretende também abordar no futuro o orçamento.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

De acordo com Tickell (2010), o *Public Service Committe* (PSC) da *International Federation of Accountants* (IFAC), “acredita que as demonstrações financeiras elaboradas numa base de acréscimo, ao contrário das demonstrações numa base de caixa, oferecem aos utilizadores da informação financeira uma informação mais relevante, confiável, comparável e útil” (p. 71). Na verdade, num contexto de escassez de recursos e de um esforço significativo dos contribuintes, uma contabilidade pública numa base de caixa pode não ser suficiente para uma adequada identificação do custo das políticas públicas e para uma efetiva avaliação da eficiência e da eficácia da gestão das entidades públicas.

As IPSAS têm contribuído para a evolução da adoção da contabilidade de acréscimo assegurando com o seu carácter normativo a qualidade dos registos das operações e a qualidade das demonstrações financeiras. Mais recentemente, alguns países têm vindo a adotar as IFRS (*International Financial Reporting Standards*) para produzirem os seus relatos financeiros. A Austrália, por exemplo, tornou-se um dos primeiros países a adotar as IFRS nos governos locais no exercício de 2005-2006. Outro exemplo é o Reino Unido, onde as contas dos departamentos do governo central e das entidades do sector público em geral começaram a ser produzidas usando as IFRS a partir de março de 2010. Outros países adotaram as IPSAS para produzirem os seus relatos financeiros, bem como algumas organizações internacionais, designadamente, a OCDE, a Comissão Europeia e a NATO (Pontoppidan, 2011).

Segundo Pontoppidan (2011), o argumento para os países e as organizações públicas adotarem a contabilidade de exercício no sector público está frequentemente associado à procura de melhor informação sobre a alocação de recursos feita pelos governos e outras entidades públicas, aumentando, assim, a transparência e a prestação de contas (*accountability*). A principal razão que levou os países a adotar as IFRS em vez de implementar as IPSAS foi a de trazer para os governos os benefícios da consistência e da comparabilidade entre os relatórios financeiros na economia global e seguir as melhores práticas do sector privado. Os países que optaram pelas IFRS pretenderam garantir que a contabilidade governamental (contabilidade pública) fosse inteiramente comparável à do sector privado, visto que a adoção das IFRS é frequentemente associada a melhor informação financeira para os seus potenciais utilizadores.

Outro aspecto relevante que tem sido destacado é o processo logístico associado à passagem de um sistema de contabilidade de base de caixa para um sistema de contabilidade de base de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

acréscimo. Segundo Pontoppidan (2011), independentemente do tipo de normas (nacionais, IPSAS ou IFRS) a adoção de uma contabilidade de exercício (base acréscimo) exige que se conheçam alguns aspectos críticos que resultam da experiência dos países que já fizeram a mudança. As lições aprendidas incluem: 1) a transição não é apenas um exercício técnico e exige uma mudança de cultura e deve estar enquadrada num contexto mais global de reforma da gestão do sector público; 2) as diversas fases de implementação devem ser cuidadosamente planeadas; 3) o processo exige formação específica dos recursos humanos e sistemas adequados de informação; e 4) a importância da comunicação com os *stakeholders* internos e externos não deve ser desvalorizada.

Os governos que reportam a sua atividade financeira numa base de caixa não são transparentes no sentido em que reportam apenas uma parte do quadro total (Ball e Pflugrath, 2012). Os relatórios tradicionais baseados em caixa, ou pelo menos numa inadequada forma de acréscimo, são insuficientes para a prestação de contas pelos governos, ou para permitir que os investidores, ou potenciais investidores, tomem decisões completamente informadas (Ball e Pflugrath, 2012). Por exemplo, a adoção de melhores práticas contabilísticas pode conduzir a uma redução do risco da dívida pública e à redução do prémio de risco exigido pelos investidores. Se a percepção pelos investidores é de que a dívida do governo não é livre de risco, então é necessária informação para determinar os prémios de risco. Os autores identificam uma contradição entre a imposição pelos governos às empresas de normas de contabilidade baseadas no acréscimo e a dificuldade em o governo impor a mesma disciplina a si próprio. Isto sugere que os políticos e os funcionários públicos em geral não atuam de acordo com o interesse público. Isto pode explicar, segundo os autores, por que razão os governos não querem a transparência, nem que sejam definidas e fixadas normas de relato financeiro que promovam uma “*better accounting*”.

Chan e Xu (2013) defendem que a base contabilística de acréscimo é consistente com o conceito de equidade orçamental entre gerações, ou inter-períodos, uma vez que as despesas registadas nesta base incluem custos diferidos para pagamento no futuro bem como o custo de utilização dos bens de capital. O argumento é o de que o custo dos serviços (ou seja, as despesas) deverá ser financiado pelos seus destinatários.

De acordo com Lundqvist (2013), a introdução da contabilidade de acréscimo em 1993 pelo *Ekonomistyrningsverket* (ESV), autoridade nacional sueca para a gestão financeira pública, contribuiu para melhorar a transparência e a consciência da situação financeira do governo e

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

do sector público sueco. Desde 2011 que o orçamento sueco é apresentado, na maior parte, numa base de acréscimo. Schick (2002) propõe a adoção de regras e princípios contabilísticos internacionalmente aceites e sistemas contabilísticos de base de acréscimo para registo da atividade do governo como resposta aos problemas da ausência de transparência das contas públicas e do relato distorcido da situação financeira do sector público divulgada pelo governo.

Apesar de algumas limitações e críticas, a literatura sugere que contabilidade de base de acréscimo fornece informações mais precisas sobre a atividade do governo, especialmente no que diz respeito às responsabilidades e direitos assumidos na execução das políticas públicas e na execução do orçamento. A crise financeira de 2007-8 revelou a necessidade da Europa de reformar e harmonizar os sistemas de orçamento e contabilidade do sector público na União Europeia (UE). No passado, quando os Estados-membros (EM) da UE atuavam como garantia da dívida pública de outros Estados-membros, os sistemas de contabilidade não transparentes e altamente heterogéneos (de caixa) aplicados por muitos Estados-membros deixaram de ser adequados. A fim de evitar futuras crises, a gestão financeira das entidades públicas teve de ser melhorada significativamente, uma vez que uma melhor gestão das finanças públicas exige um regime de contabilidade na base de acréscimo que forneça informações completas sobre a situação financeira de uma entidade pública. Por esta razão, os serviços da Comissão Europeia (CE) propuseram a adoção num futuro próximo das EPSAS (*European Public Sector Accounting Standards*), baseados na IPSAS, porque reconhece que "the inadequacy of the traditional cash-based system is one main reason for the emergence and accumulation of the financial crisis of administrative bodies during the last decades" (União Europeia, 2012). Na opinião da CE a utilização da base de acréscimo para registar a execução do orçamento tem como objetivo assegurar que a conta das Administrações Públicas de cada Estado-membro apresente uma imagem verdadeira e fiel da atividade e da situação financeira do Governo e do sector público, divulgando, designadamente, todos os direitos e obrigações futuras associados à execução do orçamento. As EPSAS pretendem ainda ser um passo na transparência orçamental, para além de contribuir para a melhoria da comparabilidade entre os EM da UE através da harmonização dos acréscimos.

Por fim, em Portugal, também existe a convicção de que a utilização da contabilidade de acréscimo poderá contribuir para a melhoria da qualidade da informação financeira do governo. O Ministério das Finanças reconhece nos documentos de estratégia orçamental que a melhoria da qualidade da informação contabilística só se tornará efetiva quando a

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

contabilidade de base de acréscimo for utilizada pela generalidade das entidades públicas que integram o Sector Público.

Em resumo, a relação entre as contas públicas e as finanças públicas pode sintetizar-se da seguinte forma:

- i) As contas públicas são constituídas por um conjunto de demonstrações financeiras que incluem, basicamente, uma demonstração da posição financeira (balanço), uma demonstração do desempenho financeiro (demonstração dos resultados), uma demonstração dos fluxos de caixa e uma demonstração das alterações ocorridas na situação líquida ou no património;
- ii) As contas públicas dizem respeito a todo o sector público, incluindo todo o tipo de governos (nacionais, estaduais, locais, etc.) e as empresas públicas (*Government as a whole*);
- iii) As contas públicas divulgam informação em formato diferente da conta das Administrações Públicas (contas nacionais), não se confundindo, não se sobrepondo e nem se subalternizando em relação a estas; pelo contrário, as contas públicas e a conta das Administrações Públicas complementam-se. As contas públicas são um contributo decisivo para uma discussão tecnicamente correta sobre a dívida pública e sobre a gestão financeira pública em geral. Esta discussão não é possível apenas com base na conta das Administrações Públicas (contas nacionais);
- iv) Os dados financeiros do conjunto do governo e as demonstrações financeiras são a base para a recolha de estatísticas sobre as finanças públicas compiladas pelos institutos nacionais de estatística. Decorre daqui que a responsabilidade da preparação das contas públicas é da exclusiva responsabilidade do Governo enquanto as estatísticas das finanças públicas e a conta das Administrações Públicas são da responsabilidade dos institutos nacionais de estatística;
- v) Boas contas públicas, ou contas públicas de qualidade, são contas com capacidade para divulgar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira do governo e do sector público, nelas se incluindo todas as obrigações e responsabilidades resultantes das decisões de política tomadas pelos governos;
- vi) A crise financeira de 2007-8 destacou a importância de os governos dispor de contas públicas de qualidade e mostrou que existe uma relação entre a qualidade

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- das contas públicas e a sustentabilidade das finanças públicas e a transparência orçamental e a sustentabilidade;
- vii) A deterioração da situação orçamental que acompanhou a crise financeira 2007-8 e os ajustamentos orçamentais que se revelaram necessários, bem como a natureza da própria atividade política, traduziram-se em incentivos para os governos escolherem práticas contabilísticas que obscurecem as suas contas e impedem a divulgação do verdadeiro estado das finanças públicas;
 - viii) A elaboração, apresentação, votação e execução do orçamento está sujeita a regras e procedimentos fixados por lei, conhecidos por “instituições orçamentais”. A execução do orçamento comporta riscos orçamentais cuja acumulação resulta, entre outros, de relatos deficientes sobre a situação orçamental e de não serem incluídos nos orçamento e nas contas as obrigações/responsabilidades contingentes;
 - ix) A transparência orçamental desempenha um papel relevante na resposta aos riscos orçamentais;
 - x) As regras orçamentais numéricas visam assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, mas existem argumentos no sentido de que as regras aumentam os incentivos para a contabilidade criativa e não transparente (truques de contabilidade para contornar as regras) e de que existe uma forte correlação entre as regras orçamentais numéricas e os resultados orçamentais;
 - xi) A base contabilística de caixa tem sido apontada como uma das razões para a produção de relatos orçamentais e financeiros de menor qualidade. Embora pareça não haver consenso quanto às vantagens de cada uma das bases contabilísticas (de caixa ou de acréscimo), a generalidade dos investigadores defende que a base contabilística do acréscimo revela-se superior para efeitos de relato orçamental e financeiro das entidades públicas, no sentido de que esta base permite contabilizar e divulgar o resultado de operações que a simples contabilidade de caixa não contempla.

IV. A Qualidade da Informação

IV.1. As dimensões da qualidade

A discussão sobre a qualidade das contas públicas exige que se compreenda primeiro o significado que a literatura atribui à qualidade no contexto da informação e, particularmente, no contexto da informação financeira, tendo em conta que as contas públicas são, essencialmente, informação que está sujeita a um determinado processo de produção, que tem um certo objetivo e um conjunto específico de utilizadores.

A literatura atribui um destaque relevante às dimensões da qualidade no processo de avaliação da qualidade da informação. Esta abordagem tem uma âncora importante no trabalho de Wang e Strong (1996) que estudaram o significado da qualidade dos dados do ponto de vista dos consumidores.

Segundo Wang e Strong (1996), a maior parte das bases de dados não estão livres de erros e, de acordo com um relatório da indústria, mais de 60% das empresas acompanhadas (500 médias empresas com um volume de vendas anual superior a 20 milhões de dólares), têm problemas com a qualidade dos dados. Para estes autores, os problemas de qualidade dos dados vai para além da precisão e incluem outros aspetos como a completude e a acessibilidade. Partindo da ideia de que uma reduzida qualidade dos dados tem impactos económicos e sociais substanciais, Wang e Strong (1996) desenvolveram uma estrutura hierarquizada que captura as dimensões da qualidade dos dados que são importantes para os consumidores de dados. Segundo os autores, o conceito de “*fitness for use*” (aptidão para o uso) tem sido amplamente adotado na literatura sobre a qualidade. Este conceito enfatiza a necessidade de se ter em conta o ponto de vista dos consumidores (o que é que eles entendem por qualidade da informação), uma vez que é o consumidor quem decide se determinado produto tem ou não aptidão para ser usado (*is fit for use*).

Para Wang e Strong (1996), têm sido usadas na literatura três abordagens para estudar a qualidade dos dados: 1) uma abordagem intuitiva, em que a seleção dos atributos da qualidade dos dados para qualquer estudo particular é baseada na experiência dos investigadores ou na compreensão intuitiva sobre quais são os atributos importantes para a análise e se estes estão alinhados com os objetivos do estudo; 2) uma abordagem teórica, que entende os Sistemas de Informação como representações do mundo real e estuda como os dados se podem tornar deficientes no processo de produção da informação, e; 3) uma abordagem empírica sobre a

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

qualidade dos dados que analisa os dados recolhidos dos consumidores para determinar as características que eles usam para avaliar se os dados possuem capacidade para serem usados nas suas tarefas (estas características não são teoricamente determinadas ou intuitivamente selecionadas pelas investigadores).

Utilizando uma abordagem empírica, os autores adotaram a seguinte metodologia: a avaliação da qualidade dos dados começa pela escolha das “dimensões da qualidade”, define-se uma estrutura hierarquizada para organizar as dimensões da qualidade e estas são definidas na perspectiva dos consumidores. As dimensões associadas à qualidade da informação/dados (são 20 dimensões da qualidade) foram distribuídas por 4 categorias: 1) Intrínseca, 2) Contextual, 3) Representacional e 4) Acessibilidade. A associação das 20 dimensões da qualidade a cada uma das categorias feita por Wang e Strong (1996) é mostrada no Quadro 5:

Quadro 5. Categorias e dimensões da qualidade

Categorias	Dimensões da qualidade
Intrínseca (intrinsic data quality)	credibilidade, precisão, objetividade e reputação
Contextual (contextual data quality)	valor acrescentado, relevância, oportunidade, completude e quantidade apropriada de dados
Representacional (representacional data quality)	interpretabilidade, facilidade de compreensão, representação consistente e representação concisa
Acessibilidade (accessibility data quality)	acessibilidade e acessibilidade segura

Fonte: Adaptado de *A Conceptual Framework of Data Quality* (Wang e Strong, 1996)

Segundo Wang e Strong (1996), a qualidade dos dados é definida como um conceito multidimensional, ou seja, a qualidade da informação/dados depende da verificação de um conjunto de dimensões de qualidade. Para os dados terem qualidade, eles devem ser intrinsecamente bons, contextualmente apropriados à tarefa, claramente representados e serem acessíveis aos consumidores. Os autores concluem que para se melhorar a qualidade dos dados é necessário entender o que significa a qualidade dos dados para os consumidores desses dados.

Wand e Wang (1996) também concordam que dados de reduzida qualidade têm um forte impacte na eficácia de uma organização. Para estes autores, a qualidade dos dados é também um conceito multidimensional, onde as dimensões de qualidade mais frequentemente mencionadas são a precisão, a integralidade, a consistência e a oportunidade. A escolha destas dimensões é primeiramente baseada na compreensão intuitiva, na experiência da indústria ou na literatura, embora se reconheça que não há um entendimento geral sobre as dimensões da qualidade dos dados. De acordo com Wand e Wang (1996), tal como a qualidade de um produto depende da forma como o produto foi concebido e produzido, também a qualidade

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

dos dados/informação depende do processo de conceção e produção usado na geração dos dados. Para conceber uma melhor qualidade é necessário primeiro compreender o que significa a qualidade e como pode ser medida. A abordagem de Wand e Wang (1996) baseia-se na noção do papel de um sistema de informação que disponibiliza uma representação de um certo domínio de aplicação. Os autores fundamentam a sua análise em quatro hipóteses: a hipótese da representação (um sistema de informação é um sistema de representação do mundo real tal como é visto pelos utilizadores), a hipótese da interpretação (um sistema de informação é constituído para uso pelo utilizador cuja ideia sobre o mundo real é capturado na conceção do sistema), a hipótese da inferência (o sistema de informação pode criar uma representação perceptível a partir do qual o utilizador pode inferir uma visão do sistema do mundo real como representado no sistema de informação) e a hipótese da visão interna (a qualidade dos dados no modelo é especificada em relação a um determinado conjunto de requisitos que se supõe capturar as verdadeiras intenções dos utilizadores).

Os autores escolheram quatro dimensões da qualidade dos dados (precisão, plenitude, consistência e oportunidade) e analisaram a qualidade de um conjunto de dados baseando-se na inconformidade entre dois pontos de vista do mundo real: o ponto de vista obtido por observação direta e o ponto de vista inferido a partir do sistema de informação. Os autores concluem que apesar de uma discussão extensiva na literatura sobre a qualidade dos dados, não existe um consenso sobre o que constitui um bom conjunto de dimensões de qualidade e uma definição apropriada para cada dimensão. Mesmo no que diz respeito à precisão, não existe uma definição concreta.

Do trabalho de Wand e Wang (1996) retemos para o objetivo do nosso trabalho os conceitos de precisão, de consistência e de fiabilidade dos dados. De acordo com o seu modelo, para definir a precisão os autores propõem que a imprecisão implica que o sistema de informação representa um estado do mundo real diferente do que deveria ter sido representado. Portanto, a imprecisão pode ser interpretada como um resultado de mapeamento ilegível em um estado errado do sistema de informação. A consistência significa que um valor para os dados só pode ser esperado ser o mesmo para a mesma situação e, quanto à fiabilidade, os autores referem que está relacionada com a probabilidade de se prevenir erros ou falhas quanto à consistência e confiança do *output* (informação). Além disso, a fiabilidade tem sido interpretada como uma medida de concordância entre expectativas e capacidades e como os dados estão de acordo com as necessidades dos utilizadores ou da realidade. Sendo claro que não existe uma noção geralmente aceite de fiabilidade e que ela possa estar relacionada com as características dos

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

dados ou dos sistemas, os autores propõem uma interpretação no sentido de que a fiabilidade indica se os dados são adequados para transmitir a informação correta (isto é, a fiabilidade pode ser vista como a exatidão dos dados).

Strong *et al.* (1997) oferecem uma definição de “dados de alta qualidade” (dados que têm aptidão – capacidade – para serem usados) e do problema associado à qualidade dos dados (eventuais dificuldades encontradas ao longo de uma ou mais dimensões de qualidade que torna os dados completamente, ou em grande parte, impróprios para utilização). Adotando o ponto de vista dos utilizadores, na linha de Wang e Strong (1996), os autores fazem uma análise qualitativa estudando 42 projetos de qualidade de dados de três organizações de ponta e identificaram padrões comuns de problemas de qualidade: intrínsecos (precisão, objetividade, credibilidade e reputação), de acessibilidade (acessibilidade aos dados, acessibilidade segura), contextuais (relevância dos dados, valor acrescentado, oportunidade, plenitude, completude e quantidade de dados) e representacionais (interpretabilidade dos dados, facilidade de compreensão, representação concisa e consistente dos dados). Na sua pesquisa os autores organizaram cada projeto de qualidade de dados em três passos. Um projeto de qualidade de dados (*DQ project*) é definido pelos autores como um conjunto de ações organizativas tomadas para resolver um problema de qualidade de dados dado o reconhecimento pela organização da existência de dados de qualidade reduzida.

Os resultados encontrados por Strong *et al.* (1997) têm implicações generalizáveis para os profissionais dos sistemas de informação sobre a resolução de problemas intrínsecos, de acessibilidade e contextuais da qualidade dos dados. Os autores destacam ainda que a investigação existente centra-se nos aspectos intrínsecos da qualidade dos dados, não abordando as preocupações mais amplas de consumidores de dados. Embora os aspectos intrínsecos da qualidade dos dados sejam importantes, as organizações podem também iniciar projetos para abordar os problemas contextuais e da acessibilidade dos dados de base. A acessibilidade inclui preocupações sobre a facilidade de acesso e a facilidade de compreender os dados, enquanto os problemas contextuais da qualidade dos dados incluem preocupações sobre a adequação dos dados aos contextos concretos em que se executam as tarefas.

Wang (1998) defende que o processo de produção de informação é idêntico a um processo de produção de um bem físico, argumentando que:

- i) De um modo geral, os gestores referem-se à informação como sendo o resultado do processamento dos dados. Embora destacando que os termos “data” e

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- “informação” são frequentemente usados como sinônimos, o autor usa no seu trabalho, no entanto, este conceito indistintamente para descrever uma analogia entre as questões da qualidade na produção de um produto físico e na produção de informação;
- ii) A produção de um produto pode ser vista como um sistema de processamento de matérias-primas e a produção de informação pode ser encarada como um sistema de processamento de dados brutos para produzir “informação”, acrescentando o autor que a produção de produtos tem um extenso corpo de literatura sobre a gestão da qualidade total (*Total Quality Management - TQM*), com princípios, orientações e técnicas para a qualidade dos produtos, e que, baseado na TQM, tem sido criado conhecimento para a prática relacionada com a qualidade da informação;
 - iii) O processamento é identificado com o processo de consolidação destes dados individuais. Para o autor, os projetos para melhorar a qualidade da informação de uma organização devem definir orientações, identificar aspectos críticos e desenvolver procedimentos e métricas para análise e melhoria contínua da qualidade da informação;
 - iv) Definir, medir, analisar e melhorar continuamente a qualidade da informação é essencial para garantir a alta qualidade do processo de produção de informação. A fase da definição do ciclo TDQM (*Total Data Quality Management*) inclui a identificação das dimensões da qualidade da informação e correspondentes requisitos de qualidade da informação. Segundo o autor, a qualidade da informação tem sido vista pelos utilizadores da informação como a aptidão para o uso (“fitness for use”), pelo que o ciclo TDQM envolve quatro categorias e quinze dimensões da qualidade relevantes do ponto de vista dos consumidores de informação.

Esta abordagem aplicada às contas públicas significaria que a informação produzida (as contas públicas propriamente ditas) resulta do processamento de um conjunto de dados que correspondem às contas das entidades públicas consideradas individualmente. Embora pragmáticas, estas abordagens apresentam, contudo, limitações relacionadas com a natureza da matéria da matéria-prima usada (dados): os dados podem ser usados por vários consumidores sem serem totalmente consumidos (gastos), enquanto a matéria-prima usada na produção de um produto só pode ser usada na produção desse produto e esgota-se no processo

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

de produção. Por exemplo, os dados constituídos pelas contas das entidades públicas consideradas individualmente, tanto são usados para produzir as contas públicas de um governo, como são usados para produzir a conta das Administrações Públicas (contas nacionais) ou para produzir as estatísticas das finanças públicas, e não se esgotam com a sua utilização nestes processos produtivos. A principal implicação desta característica aplicada ao processo de produção de informação orçamental e financeira é a de que a utilização da mesma matéria-prima nos três processos de produção de informação (contas públicas, conta das Administrações Públicas e estatísticas das finanças públicas), ou em qualquer outro processo de produção que se defina, deve conduzir aos mesmos resultados, ou, pelo menos, tem de haver uma consistência total entre a informação resultante dos respetivos processos de produção.

Para o objetivo do nosso trabalho, destacamos as dimensões da “precisão”, da “relevância” e da “representação consistente”. Tal como no trabalho inicial de Wang e Strong (1996), a precisão integra a categoria intrínseca da informação, a relevância faz parte da categoria contextual da informação e a representação consistente está incluída na categoria representacional da informação. Isto quer dizer que, aplicado à produção de informação financeira, a informação tem qualidade se for intrinsecamente precisa, se for contextualmente relevante e se for representacionalmente consistente. Esta última dimensão da consistência, juntamente com a dimensão da precisão, são particularmente importantes para os objetivos do nosso trabalho. Na nossa interpretação, a representação consistente significa que a informação financeira e a informação orçamental usada na produção das contas públicas, da conta das Administrações Públicas e das estatísticas das finanças públicas são consistentes entre si. Esta abordagem de Wang (1998) ajuda-nos a situar e a consolidar a importância das dimensões de qualidade da precisão, da relevância e da consistência na definição da qualidade da informação produzida por um determinado processo de produção de informação.

Naumann e Rolker (2000) abordam a qualidade da informação disponibilizada pela *internet*. Para estes autores, a qualidade é um dos aspetos mais importantes da informação com origem neste tipo de fonte e é um dos problemas mais frequentes para os consumidores da informação que é distribuída por fontes autónomas. Isto é verdade, tanto para os utilizadores comuns da *web*, como para os decisores que usam a intranet para obter dados de diferentes departamentos de uma organização. Para Naumann e Rolker (2000) a avaliação da qualidade de informação é corretamente considerada difícil por diversas razões: 1) os critérios de qualidade da informação têm na maior parte dos casos uma natureza subjetiva e, deste modo,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

não podem ser avaliados de uma forma automática; 2) normalmente as fontes são autónomas e frequentemente não publicam meta dados de qualidade; 3) a enorme quantidade de dados para avaliar impede a avaliação de todo o conjunto de informação e, por fim; 4) a informação com origem em fontes autónomas é sujeita, por vezes, a alterações de conteúdo e de qualidade.

Naumann e Rolker (2000) discutiram os critérios de classificação da qualidade da informação revendo as classificações existentes, uma vez que foram definidas tendo em conta objetivos diferentes. Os autores propõem uma nova classificação orientada para a avaliação e, partindo dos três principais fatores que influenciam a qualidade da informação (a percepção do utilizador, a informação em si mesma e o processo de aceder à informação), identificaram 22 critérios de qualidade da informação (*IQ Criterion*) distribuídos por 3 classes de avaliação (critérios subjetivos de avaliação, critérios objetivos e *process criteria*). Os critérios de Naumann e Rolker (2000) coincidem com a generalidade das dimensões da qualidade da informação referidas pelos autores anteriores. Deste conjunto de critérios retivemos, com interesse para o presente trabalho, os critérios da relevância, da fiabilidade, da precisão e da representação consistente. Os autores definem o critério da relevância como o grau em que a informação satisfaz as necessidades dos utilizadores, o critério da fiabilidade como o grau em que o utilizador pode confiar na informação, o critério da precisão como o quociente entre o número correto de valores na fonte e o número global de valores na fonte e o critério da representação consistente como o grau em que a estrutura da informação está em conformidade com a de outras fontes.

Lee *et al.* (2002) integram o grupo de autores que afirmam que a qualidade da informação é uma preocupação crítica das organizações e uma área ativa da gestão dos sistemas de informação. Para estes autores, apesar de uma década de pesquisa e de prática, apenas estão disponíveis técnicas incompletas e *ad hoc* para medir, analisar e melhorar a qualidade da informação nas organizações. Como resultado, as organizações não têm sido capazes, segundo os autores, de desenvolver medidas abrangentes de qualidade da sua informação e comparar os seus esforços com os de outras organizações. Sem a capacidade de avaliar a sua informação, as organizações não podem avaliar o estado da qualidade da sua informação organizacional e acompanhar a sua melhoria. Para além disto, acrescentam os autores, é necessário desenvolver técnicas para comparar os resultados da avaliação com os de outras organizações e *stakeholders*.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Para responder a estes problemas, os autores propõem a metodologia AIMQ (*Methodology for Information Quality Assessment*) para avaliação da qualidade da informação e para *benchmarking* de qualidade de informação nas organizações. A base da metodologia consiste num modelo e num conjunto de dimensões da qualidade da informação consideradas importantes para os consumidores de informação. O modelo compreende três componentes: 1) o modelo PSP/IQ que consolida as dimensões da qualidade da informação de acordo com 4 quadrantes (as dimensões são a interpretabilidade dos dados, facilidade de compreensão, representação concisa e consistente dos dados, objetividade, relevância, oportunidade, completude, etc.); 2) o questionário IQA que mede a qualidade da informação para cada dimensão da qualidade (cerca de 12-20 *items* para cada dimensão da qualidade da informação) e; 3) as técnicas de análise de diferenças que avaliam a qualidade da organização da informação para cada um dos quatro quadrantes.

O modelo proposto por Lee *et al.* (2002) é, essencialmente, um modelo concebido para as organizações e orientado para avaliar a qualidade da informação organizacional tendo em conta a percepção que os utilizadores de informação têm da qualidade. Nas dimensões de qualidade usadas na metodologia proposta figuram a dimensão da representação concisa e consistente da informação (a informação é apresentada concisamente e é consistentemente representada no mesmo formato?), a dimensão da relevância (a informação é importante, relevante e útil para o utilizador?) e a dimensão da precisão (interpretada como *free of error*: a informação é correta, precisa e fiável?).

Pipino *et al.* (2002) defendem que para se saber se os dados (base de dados) de uma empresa têm qualidade é necessário utilizar métricas de qualidade dos dados utilizáveis. De acordo com estes autores, na sequência do que já referia Lee *et al.* (2002), a maioria das medidas (métricas) de qualidade dos dados são desenvolvidas de forma pontual numa base *ad hoc* para resolver problemas específicos de qualidade, sentindo-se a falta de princípios fundamentais necessários para o desenvolvimento de métricas que possam ter uma utilização prática. No seu trabalho, os autores propõem um conjunto de princípios que ajudam as organizações a desenvolver métricas de qualidade para os dados que estão a ser utilizados nessas organizações.

Partindo da confirmação pela literatura de que a qualidade é um conceito multidimensional, os autores afirmam que as empresas têm de lidar com as percepções subjetivas dos indivíduos envolvidos com os dados e com as medidas objetivas definidas com base nos dados em

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

questão. As avaliações subjetivas da qualidade dos dados refletem, segundo os autores, as necessidades e as experiências dos intervenientes interessados: os que recolhem a informação ou dados, os que gerem a informação e os utilizadores da informação/dados⁹. Se os intervenientes interessados avaliarem a qualidade da informação como pobre, o seu comportamento será influenciado por esta avaliação. Segundo Pipino *et al.* (2002), a operacionalização das dimensões da qualidade é feita através de um questionário que mede a percepção dos intervenientes interessados sobre as dimensões de qualidade. Muitas das empresas de produtos de saúde, empresas financeiras e empresas de produtos de consumo têm usado um questionário deste tipo para avaliar um conjunto de dimensões da qualidade, tais como, entre outras, a credibilidade, a representação consistente, a ausência de erros, a objetividade e a relevância.

Os autores afirmam que as avaliações objetivas podem ser independentes da tarefa ou dependentes da tarefa. No caso de serem independentes da tarefa, a avaliação não depende do contexto e as métricas independentes da tarefa concreta refletem os estados dos dados sem o conhecimento contextual da sua aplicação e podem ser aplicadas a qualquer conjunto de dados independentemente das tarefas que estão a ser realizadas. No segundo caso, as métricas dependentes da tarefa concreta de medição que se está a realizar, que incluem as regras de organização do negócio, os regulamentos de governação das empresas e as restrições impostas pelos administradores das bases de dados, são desenvolvidas em contextos específicos de aplicação.

Pipino *et al.* (2002) apresentam uma abordagem que combina as avaliações subjetivas e objetivas da qualidade dos dados e mostram como é que elas têm sido usadas na prática. Segundo os autores, o uso de métricas subjetivas e objetivas para melhorar a qualidade dos dados de uma organização é feita em três passos: 1) realização de avaliações subjetivas e objetivas de qualidade dos dados; 2) comparação dos resultados da avaliação, identificando discrepâncias e a determinação das suas causas (origens), e; 3) determinar e tomar medidas para a melhoria da qualidade dos dados. Os autores concluem que a experiência sugere que um conjunto único de métricas não é uma solução. Em vez disso, a avaliação da qualidade dos dados deve constituir um esforço contínuo que requer o conhecimento dos princípios

⁹ Pipino *et al.* (2002) também reconhecem, tal como Wang (1998), que “dados” e “informação” são frequentemente usados como sinônimos. Na prática, segundo os autores, os gestores diferenciam a “informação” dos “dados” intuitivamente assumindo que a informação é o resultado do processamento (processo de transformação) dos dados. No seu trabalho os autores usam “dados” e “informação” indistintamente.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

fundamentais subjacentes ao desenvolvimento das métricas subjetivas e objetivas de qualidade dos dados.

A extensão da aplicação desta metodologia à avaliação da qualidade das contas públicas implicaria, antes de tudo, a discussão sobre se, em face da tarefa concreta de medir a qualidade das contas públicas, as métricas a usar deveriam ter em conta o contexto (avaliação em função da tarefa em concreto), ou não deveriam considerar o contexto (avaliação independente da tarefa em concreto). Seguidamente, tornar-se-ia necessário produzir e distribuir um inquérito pelos intervenientes interessados (utilizadores da informação proporcionada/divulgada pelas contas públicas) para medir a percepção dos utilizadores quanto às dimensões da qualidade usadas para avaliar a qualidade, o que exigiria a identificação das dimensões da qualidade que deveriam ser usadas para medir a qualidade das contas públicas.

Segundo Batini e Scannapieca (2006), um relatório sobre a qualidade de dados de um instituto de armazenamento de dados estimou em 600 biliões de dólares por ano o custo para as empresas nos EUA resultantes dos problemas de qualidade dos dados. Estes resultados, baseados em entrevistas a especialistas da indústria numa pesquisa com 647 respostas, revelam que as empresas, principalmente as de grande dimensão, em que o sucesso da sua atividade depende da utilização de dados corretos e atualizados sobre os clientes, têm dedicado uma atenção progressivamente maior à qualidade dos dados em que se baseia a sua atividade. Ora, de acordo com Batini *et al.* (2007), apesar das consequências da má qualidade dos dados que as empresas enfrentam na sua atividade diária, são poucas as empresas que adotam metodologias específicas para avaliar e monitorar a qualidade dos dados usados na sua atividade. Batini *et al.* (2007) propõem a metodologia ORME-DQ (*Operational Risk Management Environment – Data Quality*) para avaliar a baixa qualidade da informação como fator de risco operacional¹⁰. O objetivo era identificar e avaliar as relações entre conjuntos de dados afetados pela reduzida qualidade e eventos de perdas para os bancos (acontecimentos de risco). Segundo os autores, a metodologia ORME-DQ aplica-se em quatro fases: na 1^a fase pretende-se conhecer as principais utilizações dos dados e os fluxos de dados entre fornecedores (dos dados) e os utilizadores (dos dados); na 2^a fase são identificadas as perdas causadas pela reduzida qualidade dos dados; a 3^a fase corresponde à escolha de métricas apropriadas para as dimensões da qualidade usadas. É nesta fase que se fazem

¹⁰ O projeto dos autores teve origem na avaliação do risco operacional dos bancos tendo como referência as normas de Basileia II.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

avaliações qualitativas e quantitativas da qualidade dos dados; finalmente, a 4^a fase é centrada na definição de limites de qualidade de dados (a partir dos quais são emitidos alertas de risco).

A metodologia proposta por Batini *et al.* (2007) envolve a utilização de dimensões da qualidade, como a precisão (sintáxica), a completude, a *currency dimension* e a consistência. É na fase 3, depois da identificação dos dados relevantes a avaliar e da escolha das dimensões da qualidade a usar na avaliação, que são selecionadas as métricas apropriadas para as dimensões da qualidade. Portanto, na metodologia proposta pelos autores, as dimensões da qualidade são operacionalizadas usando métricas (quantitativas e qualitativas). Os especialistas em qualidade dos dados devem escolher as métricas mais apropriadas considerando a viabilidade da sua aplicação a um conjunto específico de dados, sendo, depois, necessário, uma vez definidas as métricas, criar ou adquirir *software* capaz de ser aplicado ao conjunto de dados selecionados. Portanto, de acordo com a metodologia proposta por Batini *et al.* (2007), as dimensões da qualidade são operacionalizadas através da utilização de algoritmos e de *software* específicos.

Michnik e Lo (2007) propõem a análise multicritério para a avaliação da qualidade da informação. Para estes autores, o fluxo de trabalho do negócio virtual depende da qualidade da informação, que é um atributo essencial da informação, e a qualidade da informação, por sua vez, depende fortemente da organização do sistema de informação e de como a informação é processada. A qualidade da informação está na base de todas as fases do processo de comunicação nas empresas modernas. Os pequenos negócios, que operam localmente, têm uma capacidade limitada para aceder e utilizar grandes quantidades de informação mas, segundo os autores, as grandes empresas, operando a uma escala global, necessitam de um bom sistema de informação como base para uma comunicação efetiva entre os diversos aspectos do processo de negócio. Os autores afirmam que a qualidade da informação resulta do sistema de informação que abrange o processo organizacional, os procedimentos e funções de recolha, processamento, distribuição e utilização de dados, defendendo, ainda, que as empresas precisam de tratar a informação como um produto que ultimamente tem servido como ferramenta para satisfazer as necessidades dos consumidores de dados.

Os autores integram a linha de pensamento de que a qualidade da informação deve ser definida pelos utilizadores de informação, em vez de ser definida pelos fornecedores ou gestores de informação, como os departamentos de tecnologias de informação. Definida desta

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

forma, a qualidade da informação pode ser usada pelos investigadores e pelos profissionais para dirigir os esforços para os utilizadores de informação em vez de para os profissionais dos sistemas de informação. Os autores afirmam que, convencionalmente, a qualidade da informação tem sido descrita como o grau de precisão que ela tem, mas reconhecem que não existe uma definição padrão de qualidade da informação. Michnik e Lo (2007) adotam no seu trabalho as quatro categorias de informação de Wang e Strong (1996), que eles designam por “aspetos”, e, usando a abordagem AHP (*Analytic Hierarchy Process*), dividem estas categorias em diversos critérios que correspondem às diversas dimensões da qualidade da informação. O modelo apresentado pelos autores desenvolveu um conjunto de estratégias apropriadas para melhorar a qualidade da informação, examinadas tendo em conta todos os critérios e avaliadas por um conjunto de especialistas com diferentes opiniões.

Do trabalho de Michnik e Lo (2007) retivemos a definição dos critérios (ou dimensões, na linguagem de Wang e Strong) da precisão, da relevância e da representação concisa e consistente. Tem também interesse para o nosso trabalho o critério da credibilidade. Os autores definem o critério da precisão como a informação livre de enganos ou erros, conformidade com a verdade ou com um padrão ou modelo, ou o grau de conformidade de uma medida com um padrão ou valor verdadeiro. O critério da relevância significa que a informação tem influência significativa e demonstrável sobre o assunto que está a ser estudado e que: 1) proporciona evidência que tende a provar ou a refutar o assunto em discussão; 2) a informação está relacionada e tem importância para o assunto em questão; 3) implica uma conexão rastreável, significativa e lógica com o assunto em questão. A representação concisa significa que a informação é marcada pela brevidade de expressão ou declaração e encontra-se livre de todos os detalhes supérfluos de elaboração. A representação consistente, por sua vez, significa que: 1) a informação é marcada pela harmonia, regularidade ou continuidade constante; 2) é livre de variações ou contradições; 3) é marcada pela conformidade e demonstrando conformidade constante em relação ao caráter, profissão, crença ou costume. Finalmente, a credibilidade é definida como a confiança da informação: a informação é crível no sentido de que se pode confiar nela.

Segundo Batini *et al.* (2009) a literatura fornece uma ampla variedade de técnicas para avaliar e melhorar a qualidade dos dados. Devido à diversidade e complexidade destas técnicas, a investigação tem-se focado na definição de metodologias que ajudam a selecionar, personalizar e aplicar as técnicas de avaliação e melhoria da qualidade dos dados. Os autores oferecem uma descrição sistemática e comparativa destas metodologias, que são comparadas

ao longo de diversos aspectos da qualidade, incluindo as fases e passos metodológicos, as estratégias e as técnicas, as dimensões da qualidade, os tipos de dados e os tipos de sistemas de informação propostos por cada metodologia. Os autores identificam treze tipos de metodologias, das quais, talvez, a mais conhecida seja a TDQM (*Total Data Quality Management*).

Na linha dos trabalhos anteriores, Batini *et al.* (2009) reconhecem que, devido à intensidade dos dados eletrónicos, a qualidade dos dados representa um papel crítico em todas as aplicações de negócios e governamentais e que a qualidade dos dados é reconhecida como uma questão relevante no desempenho dos processos de produção. Batini *et al.* (2009) argumentam que, em todas as metodologias, a definição de qualidade, as dimensões de qualidade e as métricas para avaliar os dados representam uma atividade crítica. Para estes autores, a literatura sobre a qualidade dos dados fornece uma classificação exaustiva das dimensões de qualidade embora, no entanto, existam discrepâncias na definição das dimensões devido à natureza contextual da qualidade.

Para o objetivo da nossa investigação retivemos a definição de precisão e de consistência. Segundo os autores existem várias definições para a dimensão “precisão” e a generalidade das metodologias sobre a qualidade de dados consideram apenas a precisão sintática e definem-na como a proximidade de um valor, v , para os elementos do domínio de definição correspondente, D . Em precisão sintática, não interessa comparar v com o seu valor no mundo real v' (valor verdadeiro), mas em verificar se v é qualquer um dos valores em D , ou quanto próximo está dos valores do domínio D . Por exemplo, $v = "Jean"$ é considerado sintaticamente preciso mesmo se $v' = "John"$ porque “Jean” e “John” integram o domínio D . Quanto à dimensão da consistência, ela depende da sua verificação com base em regras semânticas (domínio da estatística). Por exemplo, se a regra for do tipo “se o estado marital for casado, então a idade não pode ser inferior a 14 anos”). A consistência consiste na verificação dos dados com base neste tipo de regras semânticas.

Arazy e Kopak (2011), tal como Naumann e Rolker (2000), abordaram também o problema da qualidade da informação disponibilizada na web, afirmando que a avaliação da qualidade da informação com origem na Web pelo utilizador/consumidor tem recebido uma atenção significativa da literatura baseada na pesquisa ao longo da última década. As duas principais razões radicam, segundo os autores, no crescimento fenomenal do número de fontes de informação disponíveis na Web e na elevada acessibilidade a esta informação por um conjunto

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

diversificado de consumidores de informação. Com a diminuição do tradicional controlo de acesso à informação, uma quantidade cada vez maior de conteúdos pode ser obtida em fontes de proveniência diversa e, em alguns casos, duvidosa. Segundo Arazy e Kopak (2011), uma consequência da existência de fontes de informação não confiáveis e da questionável qualidade, é uma maior pressão sobre os utilizadores da informação para formularem juízos sobre a qualidade da informação.

Para os autores, a qualidade da informação, como conceito, tem sido extensamente investigada e grande parte da discussão tem sido dedicada às dimensões subjacentes (ou atributos) da qualidade da informação. O objetivo do trabalho de Arazy e Kopak (2011) é o de investigar a consistência com que diferentes consumidores/utilizadores de informação avaliam as dimensões da qualidade e comparar os níveis de consistência entre as várias dimensões. Os autores argumentam que as dimensões da qualidade, pela sua natureza, diferem quanto à extensão em que se prestam a uma medição confiável, de tal forma que, acrescentam, quando vários avaliadores da informação analisam um conjunto de objetos de informação, o nível de acordo alcançado varia, dependendo da dimensão da qualidade sobre a qual eles foram questionados. Arazy e Kopak (2011) estudaram a mensurabilidade de quatro dimensões da qualidade – precisão, objetividade, integralidade e representação – utilizando uma amostra de 270 alunos e os resultados encontrados mostraram a dificuldade de se chegar a um consenso sobre a avaliação da qualidade da informação e revelaram algumas diferenças importantes nos níveis de acordo entre as dimensões da qualidade consideradas.

Por fim, Mai (2013) apresenta uma abordagem filosófica do conceito de qualidade de informação. Discute e analisa a noção de qualidade da informação em termos de uma filosofia pragmática da linguagem, argumentando que a noção de qualidade da informação é de grande importância, e deve estar situada num contexto mais sólido de filosofia da informação. Segundo o autor, a pesquisa sobre a qualidade da informação conceptualiza a qualidade da informação como sendo uma propriedade inerente à própria informação ou como sendo uma construção mental individual dos utilizadores da informação. Para Mai (2013), a noção de qualidade da informação é, frequentemente, situada fora de um contexto filosófico da informação.

O trabalho de Mai (2013) traça um quadro conceitual em que a informação é considerada como um sinal semiótico e estende essa noção com a filosofia pragmática da linguagem para proporcionar uma noção conversacional da qualidade da informação que é contextual e ligada

à noção de significado. De acordo com o autor, quando os utilizadores procuram informação a sua preocupação é com a qualidade da informação disponível, uma vez que os utilizadores não estão interessados apenas em qualquer informação mas na melhor informação disponível para o fim que pretendem. Esta ideia tem atraído ultimamente muita atenção, segundo o autor, sob a forma de pergunta sobre o que torna a informação a melhor informação disponível, ou a explorar a natureza da qualidade da informação. O trabalho de Mai (2013) promove este esforço apresentando um quadro de compreensão da qualidade da informação baseado numa filosofia pragmática da linguagem, mostrando que a qualidade da informação é contextual para a situação particular em que a informação é utilizada.

Para Mai (2013), a qualidade da informação está intimamente ligada ao significado de informação; a qualidade da informação é algo que existe ou é desenvolvido em conjunto com o significado de informação. Para a qualidade da informação ser avaliada, defende o autor, ela deve significar algo para alguém em certo contexto. Apenas a informação que significa algo para alguém pode ter uma certa qualidade. Portanto, para o autor, o conceito de qualidade da informação deve ser construído com base numa filosofia da informação, a qual, por sua vez, deve basear-se na filosofia da linguagem que explica o conceito de sentido. O autor argumenta no seu trabalho que a qualidade da informação é dependente do contexto e só pode ser avaliada e compreendida a partir de situações e circunstâncias específicas.

IV.2. A qualidade da informação financeira

A qualidade da informação financeira e a sua avaliação seguiram diversas abordagens. Algumas dessas abordagens fazem depender a qualidade da informação da qualidade dos sistemas de informação contabilística (*Accounting Information System - AIS*) ou do processo de produção da informação. Outras concentram-se na operacionalização das características qualitativas da informação e do reporte financeiro, e outras, ainda, relacionam a qualidade da informação financeira com os indicadores de desempenho da própria atividade. Em algumas destas abordagens estão presentes as dimensões da qualidade revistas na Secção anterior. Destacaremos de seguida os aspetos mais relevantes com interesse para a nossa investigação de cada uma destas abordagens.

IV.2.1. Informação financeira e sistemas de informação

Os trabalhos de Kaplan *et al.* (1998) e Flechter *et al.* (2004) são exemplos das abordagens que propõem metodologias para a avaliação da qualidade da informação financeira a partir da avaliação dos sistemas de informação contabilística.

Segundo Kaplan *et al.* (1998), a avaliação da qualidade da informação financeira associada à qualidade dos dados dos sistemas de informação contabilística (AIS), consiste em detetar a presença, ou ausência, de classes de erros nas contas. Na definição dos autores, o principal objetivo de um sistema de informação contabilístico é o de documentar acontecimentos económicos e capturar o impacto que eles têm na posição financeira de uma organização. A informação é gerada como um resultado de um acontecimento económico relacionado com a operação da organização (compra ou venda de bens ou serviços) e capturada em documentos de suporte das operações (por exemplo, notas de encomenda ou faturas). O processo opera com base nestes documentos e manipula a informações neles constantes. Uma vez que o processo pode introduzir erros, os procedimentos de controlo que podem prevenir e detetar erros são uma componente importante dos sistemas de informação. Kaplan *et al.* (1998) propõem um modelo para determinar o menor conjunto de controlos que precisam de ser testados para avaliar a presença ou a ausência de classes de erro nas contas do sistema, sendo projetado um controle com a capacidade de eliminar um conjunto específico de classe de erro. O modelo proposto combina o julgamento humano com uma adequada utilização de procedimentos baseados em algoritmos.

De acordo com Flecther *et al.* (2004) a produção de dados financeiros de elevada precisão requer o conhecimento sobre os processos de recolha, de armazenamento e de utilização dos dados. Os responsáveis por estes processos devem ter uma abordagem proactiva, partilhando conhecimento para melhorar a qualidade dos dados. Os autores argumentam que os dados são produzidos através de um processo de produção que começa com a recolha da matéria-prima (*raw data*) e termina com a utilização dos produtos de informação pelos utilizadores/consumidores da informação. A qualidade dos dados produzidos é determinada pelo desempenho das atividades que integram o processo de produção.

A partir da análise das instituições financeiras, o trabalho de Flecther *et al.* (2004) propõe a utilização de uma abordagem de sistemas para monitorizar, avaliar e melhorar a qualidade dos dados financeiros utilizados no cálculo da “exposição potencial” para efeitos de medição do risco de crédito. Os autores detalham um mapa de erros que descreve o processo de cálculo da “exposição potencial” e identificam quando e onde os erros entram no sistema. Analisando o modelo de processamento de dados para calcular a exposição potencial ao risco, o estudo centra-se nas dimensões intrínsecas e contextuais da qualidade da informação de Wang e Strong (1996) e os autores concluem que é possível melhorar este processo através de uma avaliação proactiva no início do processo de produção de dados. Tal abordagem proactiva

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

exige que a validação de dados ocorra na fase da sua recolha. Uma abordagem proactiva resultaria em relatórios de erros que incluem as transações não processados geradas por quem recolhe os dados. Flecther et al. (2004) concluem que a pesquisa realizada revela que quem recolhe os dados, quem armazena os dados e quem utiliza a informação, precisa de partilhar o conhecimento para melhorar a qualidade dos dados nestas três dimensões. Produzir dados financeiros de alta precisão requer o conhecimento sobre os processos de recolha, armazenamento e utilização da informação. Segundo os autores, o processo de recolha de dados é claramente muito importante para a precisão da qualidade da informação produzida.

A abordagem proposta por estes autores aplicada às contas públicas pressupõe que a qualidade da informação divulgada pelas contas públicas depende da qualidade dos sistemas de informação e assenta essencialmente na qualidade da recolha, do armazenamento e da gestão dos dados. Não discute, portanto, se os dados em si mesmos, consolidados nas contas públicas, representam de forma apropriada o fenómeno que pretendem representar. Para o objetivo do nosso trabalho preocupa-nos a qualidade dos dados, ou da informação, em si mesma, ou seja, a capacidade de a informação financeira divulgada nas contas públicas representar de uma forma verdadeira e apropriada o fenómeno que se propõe representar, de modo a que os utilizadores dessa informação possam tomar decisões ou formular opiniões com base no conhecimento adequado do fenómeno que pretendem analisar ou sobre o qual desejam tomar decisões. A importância dos sistemas de informação ou dos sistemas de informação contabilísticos para a qualidade da informação não pode ser totalmente ignorada, principalmente quando se trata de consolidar informação financeira de um número elevado de entidades públicas mas, considerando que se pretende discutir a qualidade da informação financeira divulgada pelas contas públicas, afigura-se mais apropriado analisar a qualidade da própria informação em si, ou seja, a qualidade intrínseca, contextual e representacional da informação financeira, admitindo que os sistemas de informação, incluindo os sistemas de informação contabilística, respondem adequadamente às exigências de qualidade. Admitimos, pois, na nossa investigação, que os sistemas de informação e o processo (recolha, armazenamento e utilização dos dados) são neutros do ponto de vista da qualidade.

IV.2.2. Normas de contabilidade e características qualitativas

A primeira referência sobre a qualidade da informação financeira, ou das demonstrações financeiras, pode ser encontrada nas normas nacionais e internacionais de contabilidade e de relato financeiro, onde são definidas um conjunto de características qualitativas que a informação financeira e as demonstrações financeiras devem possuir para que possa ser

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

considerada informação de qualidade. A necessidade de atribuir qualidade à informação financeira resulta da importância de os *stakeholders* e dos *shareholders* disporem de informação financeira de qualidade para suporte de decisões racionais. De acordo com o Sistema de Normalização Contabilística – SNC, “as características qualitativas são atributos que tornam a informação proporcionada nas demonstrações financeiras útil aos utentes” (p 36.299). Segundo Van Beest et al., (2009), a observação das características qualitativas conduz a padrões contabilísticos de elevada qualidade os quais, por sua vez, conduzem a uma elevada qualidade da informação dos relatórios financeiros.

As características qualitativas desejáveis que a informação financeira deve possuir para que tenha qualidade são definidas pelas instituições responsáveis pela emissão de normas contabilísticas internacionais: o *International Accounting Standards Board* (IASB), que emite as *International Accounting Standards* (IAS) e as *International Financial Reporting Standards* (IFRS), e o *Financial Accounting Standards Board* (FASB), que é o equivalente para os EUA. O IASB e o FASB encontram-se num processo de convergência das suas normas, trabalhando em conjunto para desenvolver e melhorar uma estrutura conceptual comum que fornecerá a base para o desenvolvimento de normas comuns baseadas em princípios. As características qualitativas da informação foram preparadas em conjunto por estas duas entidades tendo por base a “estrutura conceptual” aprovada pelo então comité internacional de normas de contabilidade (IASC) em abril de 1989 e revista pelo IASB em setembro de 2010. Em Portugal, o SNC é o responsável pela definição das características qualitativas da informação e do relato financeiro.

Para as entidades do sector público estão disponíveis as IPSAS que são normas emitidas e desenvolvidas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) com o apoio da IFAC (*International Federation of Accounts*) tendo por base a constatação de uma premente necessidade de melhoria e uniformização da informação financeira do sector público. O objetivo do IPSASB é servir o interesse público através da definição de normas contabilísticas de elevada qualidade e facilitar a sua adoção e implementação, aumentando a qualidade e a consistência da prática contabilística em todo o mundo, fortalecendo a transparência e a prestação de contas das finanças do sector público. Estas normas têm suporte nas *International Financial Reporting Standards* (IFRS). O processo de normalização contabilística do sector público dos EUA assenta no FASAB (*Federal Accounting Standards Advisory Board*), que emite princípios e normas contabilísticas para as entidades públicas federais, e no GASB (*Governmental Accounting Standards Board*) que se ocupa da

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

normalização contabilística para as entidades públicas estaduais e locais. Em Portugal o sector público está abrangido pelo Sistema de Normalização para as Administrações Públicas (SNC-AP), o qual tem suporte nas IPSAS.

O IFAC defende que os governos devem promover as alterações institucionais necessárias para aumentar a transparência da gestão financeira do sector público e a prestação de contas, em que parte essencial destas alterações deve ser no sentido da utilização da contabilidade da base acréscimo através da adoção e implementação das IPSAS, uma vez que estas promovem uma maior transparência e uma melhor prestação de contas e permitem um maior acompanhamento da dívida pública e das responsabilidades do sector público (passivos) e das suas implicações económicas.

O quadro 6 sintetiza e compara das características qualitativas definidas pelas entidades responsáveis pela emissão das normas nacionais e internacionais de contabilidade para o sector privado e para o sector público. Conforme se pode observar, a estrutura das características qualitativas não difere substancialmente entre as normas de contabilidade e, particularmente, as características qualitativas para o sector público apresentam uma estrutura próxima da usada nas empresas do sector privado da economia.

A estrutura conceptual do FASB (*Statement of Financial Accounting Concepts* n.º 8) identifica a relevância e a fiabilidade (representação fiel) como as características qualitativas fundamentais, ou seja, para ter qualidade, a informação financeira deve possuir as qualidades necessárias para a tomada de decisão: deve ser relevante e representar fielmente o fenómeno económico que tem em vista representar. A informação, no entanto, pode ser relevante mas, se não representar fielmente o fenómeno económico, não tem qualquer utilidade. Por outro lado, a informação tem um valor muito reduzido se não for relevante.

A informação financeira tem relevância se for capaz de fazer a diferença nas decisões tomadas pelos utilizadores. A informação financeira deve ser capaz de fazer a diferença numa determinada decisão, mesmo que alguns utilizadores optem por não a aproveitar. A informação financeira é capaz de fazer a diferença nas decisões se tiver valor preditivo, valor confirmatório ou ambos. A informação financeira tem valor preditivo se ela puder ser usada pelos utilizadores para prever resultados futuros. Não precisa de ser ela mesma uma previsão para ter valor preditivo. Terá valor preditivo se for utilizada pelos utilizadores para fazer as suas próprias previsões. A informação financeira tem valor confirmatório se ela fornece *feedback* sobre as avaliações e previsões anteriores (confirma ou altera).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A materialidade está associada à relevância da informação. A estrutura conceptual do FASB considera que a informação financeira é material se a sua omissão influenciar decisões que os utilizadores possam tomar com base em informação financeira de um relato específico de uma entidade. A materialidade é um aspeto relevante com base na natureza ou magnitude dos elementos aos quais a informação se refere no contexto específico de um relatório financeiro de uma entidade individual. Por essa razão, não pode ser especificado um limite quantitativo uniforme para materialidade ou predeterminar o que poderia ser material numa dada situação particular.

Relativamente à representação fiel, a estrutura conceptual do FASB refere que os relatórios financeiros representam fenómenos económicos em palavras e números. Para ser útil, a informação financeira não deve representar apenas fenómenos relevantes, mas também deve representar fielmente os fenómenos que se propõe a representar. Para ser uma representação perfeitamente fiel, deve assumir três características: deve ser completa, neutra e livre de erros. Embora se reconheça que a perfeição é raramente, ou nunca, alcançável, o objetivo FASB é o de maximizar a qualidade dessas características qualitativas. A representação fiel não significa precisão em todos os aspetos. Livre de erro significa que não há erros ou omissões na descrição do fenómeno e o processo utilizado para produzir a informação reportada foi selecionado e aplicado sem erros. Por exemplo, uma estimativa de um preço observável, ou um valor, pode não ser determinado para ser preciso ou impreciso. No entanto, a representação dessa estimativa pode ser fiel, se o montante é descrito com clareza e precisão como sendo uma estimativa, a natureza e as limitações do processo de estimativa são explicadas e não foram cometidos erros na seleção e aplicação de um processo adequado para fazer a estimativa. Conjuntamente, a relevância e a representação fiel significam que nem uma representação fiel de um fenómeno irrelevante, ou a representação infiel de um fenómeno relevante, ajuda os utilizadores a tomar boas decisões.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 6. Características qualitativas da informação

Sector privado da economia					Sector Público				
POC	SNC		IASB (=FASB)		IPSASB			Estrutura Conceptual	FASAB
					IPSAS 1				
	Compreensibilidade				Compreensibilidade		Compreensibilidade		Compreensibilidade
Relevância	Relevância	Materialidade	Relevância	Materialidade	Relevância	Materialidade	Relevância		Relevância
Fiabilidade	Fiabilidade	Repres. Fidedigna	Fiabilidade/Repres entação Fiel		Fiabilidade (Reliability)	Representação fiel	Representação fiel		Fiabilidade (Reliability)
		Substância s/ a forma				Substância s/ a forma			
		Neutralidade				Neutralidade			
		Prudência				Prudência			
		Plenitude				Plenitude			
Comparabilidade	Comparabilidade				Comparabilidade		Comparabilidade		Comparabilidade
	Constrangimentos à informação relevante e fiável	Tempestividade			Constrangimentos à informação relevante e fiável	Tempestividade	Constrangimentos à informação	Materialidade	
		Eq.º entre Custos e Benef.ºs				Eq.º entre Custos e Benef.ºs		Eq.º entre Custos e Benef.ºs	
		Eq.º entre Carac.Quali.				Eq.º entre Carac.Quali.		Eq.º entre Carac.Quali.	
			Caract. Qualit. que podem melhorar a qualidade...	Comparabilidade					
				Verificabilidade					
				Tempestividade					
				Compreensibilidade					
							Oportunidade		Oportunidade
							Verificabilidade		
									Consistência

Nota: Recolhido a partir das normas de contabilidade emitidas pelas diversas entidades (IASB, FASB, IPSASB, FASAB, Comissão de Normalização Contabilística)

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O IASB/FASB identificam, ainda, um conjunto de outras características qualitativas como a comparabilidade, a verificabilidade, a tempestividade e a comprehensibilidade que melhoram a utilidade da informação relevante e fielmente representada. Estas características qualitativas também podem ajudar a determinar qual das duas formas deve ser usada para descrever um fenómeno se o fenómeno for considerado igualmente relevante e fielmente representado.

Em Portugal, o SNC identifica como principais características qualitativas a comprehensibilidade, a relevância, a fiabilidade e a comparabilidade. Estas características qualitativas são acompanhadas por outras características como a materialidade, a representação fidedigna, a substância sobre a forma, a neutralidade, a prudência e a plenitude. Estas características e o seu significado inspiram-se na Estrutura Conceptual do IASB, pelo que a relevância, fiabilidade e comparabilidade apresentam um conteúdo idêntico ao do IASB/FASB.

No que diz respeito ao sector público, a IPSAS 1 identifica as seguintes quatro principais características qualitativas: comprehensibilidade, relevância, fiabilidade (*reliability*) e comparabilidade, bem como um conjunto de constrangimentos aplicáveis à informação relevante e fiável. Embora o alcance e o conteúdo destas características qualitativas seja idêntico ao das características qualitativas do IASB/FASB existem pequenas nuances que ajudam a aprofundar o sentido e o alcance destas características qualitativas, designadamente tendo em conta as características específicas da atividade das entidades públicas e a existência de um orçamento aprovado politicamente. De acordo com a IPSAS 1, a informação é comprehensível quando os seus utilizadores razoavelmente compreendem seu significado. Para este efeito, assume-se que os utilizadores tenham um razoável conhecimento das atividades da entidade e do ambiente em que ela exerce a sua atividade, e que esteja disposto a estudar a informação. Informações sobre assuntos complexos não devem ser excluídas das demonstrações financeiras pelo simples facto de que pode ser de difícil comprehensão para certos utilizadores. A informação é relevante para os utilizadores se ela puder ser utilizada para ajudar a avaliar os acontecimentos passados, presentes ou futuros ou confirmar, ou corrigir, as avaliações passadas. Para ser relevante, a informação também deve ser oportuna. Tal como no caso do IASB/FASB, a relevância da informação é afetada pela sua natureza e materialidade. A informação é materialmente relevante se a sua omissão ou distorção puder influenciar as decisões dos utilizadores ou avaliações feitas com base nas demonstrações financeiras. A materialidade depende da natureza ou tamanho do elemento ou do erro, julgado nas circunstâncias específicas da sua omissão ou distorção.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A informação é fiável (*reliability*) se for livre de erros materiais e de enviesamentos, e puder ser entendida pelos utilizadores como representando fielmente aquilo que se pretende representar ou pode razoavelmente esperar que represente. A fiabilidade da informação, ou representação fiel, impõe a substância sobre a forma no registo das operações. Para uma informação representar fielmente as transações e outros eventos, ela deve ser apresentada de acordo com a substância das transações e outros eventos, e não meramente conforme a sua forma legal. Se a informação é para representar fielmente as transações e outros eventos que ela se propõe a representar, é necessário que eles sejam contabilizados e apresentados de acordo com a sua substância e realidade económica e não meramente de acordo com a sua forma legal. A substância das transações ou outros eventos nem sempre é consistente com a sua forma legal.

A informação é neutra se for livre de preconceitos. As demonstrações financeiras não são neutras se a informação que contém for selecionada ou apresentada de uma forma concebida para influenciar a tomada de uma decisão ou sentença, a fim de alcançar um certo resultado ou um resultado pré-determinado. A prudência consiste na inclusão de um grau de precaução no exercício dos juízos necessários ao fazer as estimativas em condições de incerteza, de modo que os ativos ou receitas não sejam exageradas e os passivos ou despesas não sejam subestimados. O exercício da prudência não permite, por exemplo: 1) a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas; 2) a subavaliação deliberada de ativos ou de receitas, ou; 3) sobreavaliação deliberada de passivos ou despesas, pois as demonstrações financeiras não seriam neutras e, portanto, não possuiriam a qualidade da fiabilidade. Finalmente, a plenitude da informação constante das demonstrações financeiras exige que a informação deve ser completa, dentro dos limites de materialidade e custo.

A informação das demonstrações financeiras é comparável quando os utilizadores são capazes de identificar semelhanças e diferenças entre essas informações e as informações de outros relatórios. A comparabilidade deve ser possível na comparação das demonstrações financeiras de diferentes entidades e na comparação das demonstrações financeiras da mesma entidade em sucessivos períodos de tempo. Uma implicação importante da característica da comparabilidade é que os utilizadores da informação devem ser informados das políticas contabilísticas utilizadas na preparação das demonstrações financeiras, de alterações nessas políticas e dos efeitos nos registos das operações dessas alterações. As demonstrações financeiras devem divulgar informação correspondente a períodos anteriores de modo a que os utilizadores possam comparar o desempenho de uma entidade ao longo do tempo.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A IPSAS 1 identifica também algumas restrições associadas à informação relevante e fiável. Relativamente à oportunidade da informação, reconhece-se que uma demora exagerada no relato da informação, pode fazer com que ela perca a sua relevância. Para fornecer informação em tempo útil, muitas vezes pode ser necessário relatar essa informação antes de todos os aspectos de uma transação serem conhecidos, prejudicando, assim, a característica da confiabilidade. Pelo contrário, se o relato da informação for demorado até que todos os aspectos sejam conhecidos, a informação pode ser altamente confiável, mas é de pouca utilidade para os utilizadores que, entretanto, tiveram de tomar as suas decisões. Para alcançar um equilíbrio entre relevância e fiabilidade, a consideração dominante que deve ser tida em conta é aquela que melhor serve ou satisfaz as necessidades de tomada de decisão dos utilizadores.

Por fim, a IPSAS 1 identifica ainda a existência de constrangimentos relacionados com a informação financeira. Deverá existir um equilíbrio entre o benefício proporcionado pela informação divulgada e o custo que se tem para a sua elaboração e divulgação. O equilíbrio entre o benefício e o custo é uma restrição generalizada. Os benefícios derivados da informação devem exceder o custo da sua prestação. A avaliação dos benefícios e dos custos é uma questão de critério. Os custos nem sempre caem sobre os utilizadores que beneficiam da informação. Os benefícios da informação podem também ser apreciados por utilizadores diferentes daqueles para as quais a informação foi elaborada. Por esta razão, é difícil avaliar o custo-benefício em qualquer caso particular. As entidades de normalização contabilística, bem como os responsáveis pela elaboração das demonstrações financeiras e os utilizadores dessas demonstrações financeiras, devem estar conscientes dessa limitação.

Também deverá estar presente um equilíbrio entre as características qualitativas. Um equilíbrio, ou *trade-off*, entre características qualitativas é muitas vezes necessário. De um modo geral, o objetivo é atingir um equilíbrio apropriado entre as características qualitativas, tendo em conta os objetivos das demonstrações financeiras. A importância relativa das características qualitativas em casos diferentes é uma questão de julgamento profissional. Por exemplo, a representação fiel da atividade e das operações financeiras subjacentes de uma entidade pública é uma característica qualitativa da informação financeira muito importante no caso da compilação das contas nacionais e das contas públicas. No juízo de quem elabora as contas nacionais, a representação fiel das operações poderá ter um peso diferente em relação a outras características qualitativas das demonstrações financeiras, uma vez que a existência de erros na contabilização das operações das entidades públicas podem conduzir,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

nas contas nacionais, por exemplo, a uma subavaliação ou sobreavaliação do valor da produção do sector institucional das Administrações Públicas e, consequentemente, do PIB.

Em Portugal, o SNC-AP apresenta como características qualitativas da informação a relevância, a fiabilidade, a comprehensibilidade, a oportunidade, a comparabilidade e a verificabilidade” (p. 7593).

A Estrutura Conceptual do IPSASB aplicável às demonstrações financeiras de carácter geral das entidades do sector público discutiu as características qualitativas que devem estar implícitas nos relatórios financeiros das entidades públicas. Essas características qualitativas são a relevância, representação fiel, comprehensibilidade, oportunidade, comparabilidade e a verificabilidade e o seu conteúdo é idêntico ao que se discutiu anteriormente no âmbito das características qualitativas da IPSAS 1 - *Appendix A*. A Estrutura Conceptual também discutiu a existência de constrangimentos à informação, como a materialidade, o equilíbrio entre os custos e os benefícios e o equilíbrio entre características qualitativas, todos com o conteúdo idêntico ao dos constrangimentos identificados no *Appendix A* da IPSAS 1.

Por fim, o FASAB destaca a comprehensibilidade, a relevância, a fiabilidade, a comparabilidade, a oportunidade e a consistência como as características qualitativas que a informação financeira das entidades públicas federais dos EUA deve possuir para ter qualidade. O alcance e a natureza destas características qualitativas não se afastam das características qualitativas definidas pelo IASB/FASB ou IPSASB.

A abordagem através das características qualitativas mostra que a qualidade da informação financeira, tal como a qualidade da informação em geral, é também um conceito multidimensional, onde o utilizador da informação financeira também desempenha um papel relevante na determinação das características qualitativas que melhor se ajustam aos interesses de análise ou que mais se adequam ao fim em vista. São os interesses dos utilizadores da informação financeira que determinam as características qualitativas relevantes. A informação financeira que não tenha em conta os interesses dos utilizadores deixa de ter qualidade se não servir estes interesses (*fitness for use*).

IV.2.3. Operacionalização das características qualitativas

A operacionalização das características qualitativas, ou seja, a tentativa da sua medição, tem sido uma das áreas de investigação no que diz respeito à qualidade da informação financeira. A representação fiel, a relevância ou a comparabilidade são atributos da informação financeira

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

que asseguram a sua qualidade e a que a investigação se tem dedicado a tentar medir. Como se pode medir a representação fiel, a relevância ou a comparabilidade da informação financeira? Ou seja, como se podem operacionalizar as características qualitativas?

Nas bases para conclusão do FASB (BC3.30-BC3.31) relativas ao *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 8* (FASB, 2010), questionava-se se a representação fiel poderia ser medida empiricamente. A conclusão foi a de que a investigação nesta área tem acumulado evidências consideráveis sobre a relevância e a representação fiel da informação financeira através da correlação com as alterações dos preços do mercado das ações e dos instrumentos de dívida das empresas. No entanto, segundo a BC 3.30 estes estudos não disponibilizam técnicas para a medição empírica da representação fiel para além da relevância. Seria desejável, conclui a BC 3.30, que fosse disponibilizada informação estatística sobre como uma medida financeira pode ser fielmente representada. A literatura identifica diversas abordagens com a operacionalização das características qualitativas, estabelecendo uma relação entre a qualidade da informação financeira e as características qualitativas definidas nas normas de contabilidade.

Karagul e Ozdemir (2012), por exemplo, utilizaram as dimensões de qualidade definidas por Wang e Strong (1996) para estudar as semelhanças e diferenças na percepção da importância dos atributos de qualidade da informação financeira através da identificação de atributos comuns às dimensões da qualidade e às características qualitativas. Para o efeito compararam o ponto de vista dos académicos com o ponto de vista dos profissionais (sector bancário no caso em estudo), em que o ponto de vista dos académicos em contabilidade é avaliado e os resultados são comparados com a visão dos profissionais de contabilidade do sector bancário.

A qualidade da informação financeira implica a existência dos atributos que a informação financeira deve ter para satisfazer as necessidades de informação dos seus utilizadores. Segundo Karagul e Ozdemir (2012), de acordo com a estrutura conceptual dos relatórios financeiros do IASB e FASB, as características qualitativas são os atributos que tornam a informação financeira útil, ou seja, as características qualitativas da informação financeira são determinantes da qualidade que a informação financeira deve possuir. Para os autores, essas características são a relevância e representação fiel, bem como as características qualitativas que complementam as características qualitativas fundamentais, como a comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade. Com exceção da representação fiel, verificabilidade e comparabilidade, quando comparados com os atributos de qualidade da

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

informação de Wang e Strong (1996) as características qualitativas do IASB e FASB partilham a maioria dos atributos em comum (Karagul e Ozdemir, 2012).

Com base neste pressuposto, Karagul e Ozdemir (2012) construíram uma estrutura hierárquica para a qualidade da informação financeira incluindo as características qualitativas da comparabilidade, verificabilidade e representação fiel definidas pelo IASB/FASB no conjunto das dimensões da qualidade de Wang e Strong (1996). Por exemplo, à categoria que agrupa as qualidades representacionais da informação definidas por Wang e Strong (1996) foram associadas as características qualitativas da verificabilidade e da representação fiel e à dimensão que agrupa as qualidades contextuais da informação definidas por Wang e Strong (1996) foi associada a característica qualitativa da comparabilidade. A partir desta hierarquia foi utilizada a metodologia AHP (*Analytic Hierarchy Process*). Os resultados do trabalho de Karagul e Ozdemir (2012) sugerem que a dimensão da qualidade da informação financeira mais valorizada pelos académicos da contabilidade é a precisão, seguindo-se a objetividade e a segurança, enquanto do ponto de vista dos profissionais da contabilidade, o acesso, a precisão e a segurança são as dimensões mais referidas.

O trabalho de Van Beest et al. (2009) propõe uma medida de qualidade dos relatórios financeiros a partir da operacionalização das características qualitativas observáveis através da informação financeira das empresas. O objetivo é avaliar a qualidade dos relatórios financeiros em termos das características qualitativas fundamentais (relevância e representação fiel) e das características qualitativas que melhoram as características fundamentais (compreensibilidade, comparabilidade, verificabilidade e pontualidade), conforme definido na Estrutura Conceitual, quer do FASB quer do IASB.

A operacionalização das características qualitativas é feita através da construção de um índice composto por 21 perguntas associadas a cada uma das características qualitativas. Por exemplo, a característica qualitativa da relevância tem associadas 4 perguntas, enquanto a característica qualitativa da representação fiel foi operacionalizada através de 5 perguntas. O procedimento prolonga-se da mesma forma (com outras questões associadas) pelas restantes características qualitativas (incluindo as que contribuem para a melhoria das características qualitativas fundamentais da relevância e da representação fiel), com exceção da característica qualitativa da oportunidade que é medida através do logaritmo natural do número de dias. Os autores utilizaram uma amostra de 231 relatórios anuais de empresas cotadas no mercado de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

capitais dos EUA, Reino Unido e Holanda. As respostas obtidas, por análise dos relatórios pelos autores, são distribuídas numa escala entre 1 e 5.

Segundo os autores, os resultados empíricos obtidos mostram que a influência sobre a qualidade da informação financeira de diversas variáveis, como as normas contabilísticas, o sistema legal e o ambiente em que é aplicado e a dimensão da empresa e da indústria, é consistente com os resultados empíricos em pesquisas anteriores usando outros instrumentos de avaliação de qualidade. Os resultados empíricos suportam, ainda, a ideia de que a ferramenta de medição composta usada no estudo é, segundo os autores, uma abordagem válida para avaliar a qualidade dos relatórios financeiros.

Outra área de investigação orientou-se para o estudo do impacte das normas de contabilidade na qualidade da informação financeira. Por exemplo, Barth et al. (2006) compararam as métricas de qualidade contabilística entre empresas que usam as IAS (*International Accounting Standards*) e as que usam as US GAAP (princípios de contabilidade geralmente aceites nos EUA) para analisar se as empresas que usam as US GAAP têm menores ganhos de resultados, reconhecimento de perda mais rápida e maior relevância do que as empresas que utilizam as IAS. Usando modelos econometríticos para realizar as comparações, o trabalho de Barth et al. (2006) conclui que as empresas dos EUA apresentam uma maior qualidade contabilística do que as empresas que utilizam as IAS. A aplicação das IAS não teve efeitos sistemáticos sobre a diferença relativa na qualidade da contabilidade.

No mesmo sentido, o trabalho de Van der Meulen et al. (2007) procurou medir a relação entre a qualidade das demonstrações financeiras e a utilização de diferentes normas de contabilidade (US GAAP e IFRS). Usando métricas definidas com recurso a modelos econometríticos, a investigação conclui que as demonstrações financeiras elaboradas de acordo com as US GAAP comparam bem com as demonstrações financeiras que utilizam as IFRS, exceto na capacidade preditiva das demonstrações financeiras preparadas com base nas US GAAP, que é superior às demonstrações financeiras preparadas de acordo com as IFRS.

O trabalho de Plummer et al. (2007) é um exemplo da investigação sobre a qualidade da informação financeira do sector público usando as normas de contabilidade em vigor neste sector. A partir de uma amostra de 530 escolas do Estado do Texas (EUA), os autores investigaram a relevância da informação financeira produzida de acordo com a norma GASB n.º 34 para avaliar o risco de incumprimento (*default risk*) daquelas instituições. Os autores analisaram também se a informação disponibilizada pelas demonstrações financeiras

elaboradas de acordo com esta norma contabilística são incrementais relativamente às declarações sobre fundos governamentais (preparadas numa base contabilística diferente). A metodologia consistiu na apresentação de estatísticas não paramétricas (correlações de Pearson) e modelos econométricos. As conclusões de Plummer et al. (2007) são de que a informação financeira produzida de acordo com a norma GASB n.º 34 é relevante para avaliar o risco de incumprimento das escolas e que as informações disponibilizadas pelas demonstrações financeiras elaboradas de acordo com esta norma são incrementais relativamente às declarações sobre fundos governamentais.

IV.2.4. Outras abordagens

A literatura identifica outras metodologias para a avaliação da qualidade da informação financeira que não usam as características qualitativas ou as normas de contabilidade. Sem qualquer preocupação de exaustividade, destacamos a investigação baseada na relação entre a qualidade da informação financeira e a eficiência do investimento (Biddle et al., 2009) e entre a qualidade da informação e as variáveis da atividade e modelo governativo (Wright, 1996). Com alguma relevância, referimos também os estudos que analisam a qualidade da informação divulgada (*disclosure quality*), os que se baseiam no valor relevante (*value relevance models*), na deteção de demonstrações financeiras falsas e fraudulentas (*false financial statement*) e nos erros lógicos e aritméticos. Os trabalhos de Lobo e Zhou (2001), Beisland (2009), Spathis (2002), Weets e Jegers (2000), são exemplos destas linhas de investigação.

Em geral, estas abordagens relacionam a qualidade da informação financeira com as variáveis associadas à atividade das empresas. Por exemplo, o trabalho de Biddle et al. (2009) destaca que a pesquisa por eles realizada forneceu evidência de que a elevada qualidade dos relatórios financeiros melhora a eficiência dos investimentos de capital. As empresas com relatórios financeiros de elevada qualidade também apresentam previsões mais estáveis sobre o nível de investimento e evidenciam uma menor sensibilidade às condições macroeconómicas. Segundo Wright (1996) a credibilidade da informação das demonstrações financeiras está relacionada com as características institucionais específicas da governação das empresas. Recorrendo a modelos econométricos, o autor relaciona a qualidade da informação com as características do modelo de governação das empresas e conclui que existe uma correlação significativa entre duas medidas de qualidade das demonstrações financeiras e a composição dos conselhos que administram as empresas. As duas medidas de qualidade utilizadas foram as avaliações publicadas de analistas sobre as práticas empresariais usadas pelas empresas e as sanções

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

aplicadas pela *Securities and Exchange Commission* (SEC) contra as empresas ou os seus auditores.

Lobo e Zhou (2001) estudaram a relação entre a qualidade da divulgação da informação financeira (*disclosure quality*) e a gestão dos resultados. Segundo os autores, a divulgação de informação empresarial e a gestão dos resultados estão ambas sujeitas a critérios discricionários dos gestores. Os autores usam um modelo de equações simultâneas para testar a hipótese de a qualidade da divulgação da informação empresarial e a gestão dos resultados estarem negativamente relacionadas, utilizando para medir a qualidade da divulgação empresarial as classificações publicadas pela Associação para a Gestão do Investimento e Investigação e o modelo modificado de Jones (1991) para medir a gestão dos resultados (acréscimos discricionários).

Segundo Lobo e Zhou (2001), a análise empírica realizada indica que existe uma relação negativa estatisticamente significativa entre a divulgação da informação e a gestão dos resultados feita pelos gestores: empresas com um menor índice de divulgação empresarial tendem a estar mais envolvidas na gestão dos resultados, e vice-versa. O estudo fornece evidência empírica de que os gestores usam a flexibilidade permitida pelo nível mínimo de exigências de divulgação para realizarem gestão dos resultados. Diversos modelos analíticos demonstram que a extensão da gestão oportunista dos resultados aumenta com o nível de assimetria da informação (Lobo e Zhou, 2001). Os autores concordam que a existência de informação assimétrica entre os gestores e os acionistas é uma condição necessária para a gestão dos resultados.

O valor relevante (*value relevance*) é definido como a capacidade das informações financeiras capturarem e sintetizarem o valor da empresa e pode ser medido como a relação estatística entre as informações financeiras das empresas e os valores ou rendibilidades das ações no mercado de capitais. De acordo com Beisland (2009), a pesquisa sobre o valor relevante investiga empiricamente a utilidade da informação contabilística para os investidores em ações. As informações contabilísticas são consideradas relevantes se houver uma associação estatística entre os números da contabilidade (agregados contabilísticos) e os valores de mercado das ações das empresas (valor do capital próprio). De acordo com o autor, a pesquisa empírica sobre a relação entre o mercado de capitais e as demonstrações financeiras é geralmente referida como *capital market-based accounting research* (CMBAR). Trata-se,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

segundo Beisland (2009), de um amplo campo de investigação que pode ser categorizado em vários subcampos.

A literatura sobre a deteção de informação falsa ou fraudulenta associa a qualidade da informação financeira à existência de informação financeira falsa ou fraudulenta. Spathis (2002) estudou um conjunto de dados publicados com o objetivo de propor um modelo para detetar fatores associados a demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas. Segundo o autor, “a falsificação de demonstrações financeiras consiste, principalmente, na manipulação de elementos sobreestimando o valor dos ativos, vendas e lucros, ou subestimando o valor das responsabilidades, despesa ou perdas. Quando as demonstrações financeiras contêm uma falsificação de tal modo que os seus elementos já não representam o verdadeiro retrato, fala-se em fraude” (p. 179).

Segundo Spathis (2002), a fraude da gestão é uma ação deliberada realizada pela gestão com o objetivo de lesar os investidores e credores através de demonstrações financeiras enganadoras e, enquanto sistema concebido para enganar, pode ser realizado com documentos fictícios e representações que suportam demonstrações financeiras fraudulentas. Há que distinguir, no entanto, entre fraude e erro, uma vez que a fraude é um ato intencional enquanto o erro resulta de ações não intencionais.

No seu trabalho, Spathis (2002) utilizou uma amostra de 72 empresas não financeiras, e identificou 10 variáveis financeiras cujo comportamento poderia indicar a existência de demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas. As 72 empresas foram divididas em 36 empresas com demonstrações financeiras previamente classificadas como falsas ou fraudulentas e outras 36 empresas sem esta identificação. Utilizando testes de significância estatística e excluindo variáveis altamente correlacionadas, o autor selecionou 10 variáveis financeiras, sob a forma de rácios, e contemplou ainda uma variável Z-score de Altman¹¹, usada para investigar a associação entre demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas e as dificuldades financeiras das empresas.

A lógica subjacente à utilização destes indicadores (rácios) é a de que eles, uma vez testados estatisticamente, poderão dar indicações sobre se as demonstrações financeiras de cada uma das empresas da amostra podem ou não ser classificadas como sendo falsas ou fraudulentas. O autor argumenta que existe uma relação entre demonstrações financeiras falsas ou

¹¹ A variável Z – Score de Altman é o resultado de uma fórmula que tem sido usada para prever a falência de empresas. Baseia-se em cinco variáveis para prever a probabilidade de falência de uma empresa nos próximos dois anos.

fraudulentas e as escolhas das empresas sobre os métodos de valorização contabilística e o tipo de depreciação. Os gestores envolvidos em atividades fraudulentas tentam disfarçar as suas ações através de escolhas de critérios e métodos contabilísticos, que permitem aumentar ou diminuir os valores indicados para determinadas variáveis. Por exemplo, uma elevada estrutura de dívida pode aumentar a probabilidade da existência de demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas uma vez que ela desloca o risco dos gestores e dos detentores de capital da empresa para os detentores da dívida. Para o autor, esta situação sugere que elevados níveis de dívida poderão aumentar a probabilidade da existência de demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas.

Existe ainda outra informação financeira que, com maior ou menor probabilidade, poderá ser manipulada pelos gestores, como, por exemplo, as vendas, as contas a receber, as contas de provisão para devedores duvidosos e as contas de inventário. A atividade fraudulenta na contabilização das vendas através do seu registo antes do seu ganho efetivo poderá dar origem a uma conta a receber adicional, enquanto o valor das contas a receber e das existências depende da avaliação subjetiva dos gestores sobre o valor dos montantes que não serão efetivamente recebidos e do valor da contabilização das existências aboletas. Esta avaliação subjetiva dos gestores na determinação do verdadeiro valor destas contas, pode constituir um incentivo para manipularem as demonstrações financeiras. Os gestores podem também não fazer corresponder o valor das vendas com o custo dos bens vendidos aumentando, assim, a margem bruta e o resultado líquido e melhorando o balanço.

O autor usou uma análise de regressão logística¹² e os resultados encontrados sugerem que o modelo utilizado é relativamente robusto para detetar demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas. No caso do modelo de regressão logística sem a variável Z, o autor concluiu que o modelo apresentou previsões corretas em 82,89% dos casos (86,84% com demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas e 78,95% sem demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas). Incluindo a variável Z, a percentagem de previsão correta foi de 84,21% dos casos.

¹² Também conhecida como modelo logístico ou modelo *logit*. A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita prever os valores tomados por uma determinada variável, frequentemente binária, a partir de uma série de variáveis explicativas. Neste caso, as variáveis explicativas são os ráios financeiros identificados e os valores esperados para a variável são se a empresa da amostra se pode classificar ou não com tendo demonstrações financeiras falsas ou fraudulentas.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Uma outra área de investigação, que estuda a relação entre a qualidade da informação financeira e a intervenção das empresas de auditoria, propõe uma metodologia baseada na existência de erros lógicos e aritméticos nas demonstrações financeiras. De acordo com esta metodologia, a informação financeira com um número elevado de erros lógicos e aritméticos nas demonstrações financeiras tende a ter reduzida qualidade. Weets e Jegers (2000) identificaram três tipos de ameaças à exatidão da informação das demonstrações financeiras: 1) números errados que podem dar uma falsa representação da situação financeira da empresa; 2) erros lógicos e aritméticos que tornam as demonstrações financeiras internamente inconsistentes, juntamente com perda da informação, e; 3) ambiguidade e imprecisão da narrativa da informação.

No seu trabalho, os autores analisaram a qualidade das empresas de auditoria usando o número de erros lógicos e aritméticos observados nas demonstrações financeiras como um estimador da qualidade das empresas de auditoria. Os autores argumentam que é difícil, externamente à empresa, avaliar se as demonstrações financeiras representam claramente a situação real da empresa, ou avaliar a qualidade da informação financeira através da respetiva narrativa. Assim, propuseram uma metodologia baseada no número de erros lógicos e aritméticos para medir a qualidade das demonstrações financeiras que tinham uma opinião de auditoria sem reservas.

A metodologia foi aplicada a uma amostra de 1720 empresas e 1429 demonstrações financeiras depositadas e magneticamente gravadas no Banco Central da Bélgica. Os resultados encontrados mostraram existir uma relação inversa entre o tamanho da empresa de auditoria e o número de erros nas demonstrações financeiras dos seus clientes (o número de erros nas demonstrações financeiras diminui com a dimensão da empresa de auditoria que certifica as demonstrações financeiras). Os resultados revelaram, ainda, que quase 2/3 das empresas da amostra apresentavam erros nas suas demonstrações financeiras. Apenas 672 empresas estavam isentas de erros. O número de empresas com 4 ou mais erros era de 387 (22,5%). Para a amostra considerada, a aplicação de 261 testes para avaliar a existência de erros lógicos e/ou aritméticos revelou a existência de 3.848 erros nas demonstrações financeiras. Segundo os autores, os três erros mais frequentemente observados foram os seguintes: 1) falta de coerência entre o Balanço e a Demonstração dos Resultados, por um lado, e os anexos das demonstrações financeiras, por outro lado; 2) diferença entre totais e a soma dos seus componentes e; 3) diferença entre números a débito e a crédito, que têm de ser

iguais, nas demonstrações financeiras. Os 100 testes efetuados à ligação entre o balanço e os anexos às demonstrações financeiras revelaram a existência de 1.243 erros.

IV.2.5. A gestão dos resultados

A gestão de resultados (*earnings management*) através da manipulação dos acréscimos (*accruals management*) é, porventura, a mais ampla área de investigação relacionada com a qualidade da informação financeira. A ideia subjacente à gestão dos resultados é a de que existe uma relação negativa entre a gestão dos resultados das empresas e a qualidade dos relatórios financeiros. Se existir uma gestão dos resultados, através da manipulação dos critérios contabilísticos ou da ausência de informação clara sobre operações e ativos, a qualidade dos resultados tende a ser reduzida e a qualidade dos relatos financeiros será pobre. Segundo Healy e Wahlen (1999), a gestão de resultados ocorre quando os gestores usam o seu julgamento nos relatórios financeiros e estruturam as operações alterando os relatórios financeiros no sentido de desinformar os acionistas sobre o desempenho económico da empresa ou influenciar os resultados contractuais que dependem dos números contabilísticos divulgados.

Para Jones (1991), a gestão de resultados pode ser alcançada através da manipulação dos acréscimos (*accruals*), pela alteração dos métodos contabilísticos ou por alterações na estrutura de capital e Gunny (2005) classifica a gestão de resultados em três categorias: 1) contabilidade fraudulenta; 2) gestão dos acréscimos (*accruals management*) e; 3) alteração das atividades reais de produção (*real earnings management*). Segundo o autor, a contabilidade fraudulenta traduz-se em tomar decisões contabilísticas que violam as normas de contabilidade, a gestão dos acréscimos consiste em decisões que, no limite das normas de contabilidade, obscurecem ou mascaram o verdadeiro desempenho da empresa e a gestão dos acréscimos relacionados com as atividades reais de produção ocorre quando os gestores empreendem ações que se afastam das boas práticas no sentido de aumentar os resultados reportados. A autora argumenta que a contabilidade fraudulenta e a gestão dos acréscimos não se realizam alterando as atividades económicas fundamentais da organização mas através da escolha de métodos contabilísticos usados para representar a sua atividade fundamental. Pelo contrário, a gestão de resultados através das atividades reais relacionadas com a produção alcança-se alterando as atividades fundamentais das organizações através, por exemplo, da redução dos preços no final do exercício para antecipar as vendas do próximo exercício, do atraso das decisões de investimento desejável e da venda de ativos fixos para influenciar os ganhos e perdas com o objetivo de melhorar os resultados do exercício corrente.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

De acordo com Chaney *et al.* (2011), os utilizadores da informação financeira estão geralmente interessados em avaliar o desempenho atual e futuro das empresas e, segundo os autores, tem havido desde sempre um debate intenso sobre em que medida as várias regras contabilísticas refletem esse objetivo. Para os autores existem operações cujos registos contabilísticos requerem apenas uma aplicação mecânica das regras contabilísticas mas existem outras operações cuja forma de contabilização depende do entendimento ou julgamento dos gestores ou dos contabilistas. Chaney *et al.* (2011) argumentam que estes julgamentos introduzem erros, intencionais e não intencionais, na contabilização das operações que estão depois refletidos nas respetivas demonstrações financeiras. Os erros intencionais são frequentemente referidos como discricionários. No que diz respeito à qualidade da informação, acrescentam os autores que não interessa a fonte do erro, mas sim que ambos os tipos de erros reduzem a qualidade da informação contabilística e das demonstrações financeiras associadas.

Chaney *et al.* (2011) defendem que os resultados divulgados pelas empresas nas demonstrações financeiras são considerados um indicador primário da qualidade da informação, sendo prática comum a análise concentrar-se na magnitude absoluta e/ou na variabilidade dos acréscimos para avaliar a qualidade dos resultados, uma vez que o resultado de uma empresa é função do dinheiro gerado pelas operações e do montante dos acréscimos reportados. Em particular, considerando que os acréscimos incluem tanto a componente discricionária como a componente não discricionária, e uma vez que a componente discricionária reflete o julgamento da gestão, a maioria da investigação sobre a qualidade dos resultados, segundo os autores, tem-se centrado no estudo dos acréscimos discricionários.

Um acréscimo pode definir-se da seguinte forma (adaptado de Dechow, 1994): suponha-se que as vendas totais de uma determinada organização no exercício t são S_t , das quais as vendas a crédito constituem uma proporção θ das vendas totais e as restantes são vendas a dinheiro. Tudo o resto constante, os resultados (E_t) da organização no exercício t são iguais a S_t , em que uma parte é constituída por uma entrada de dinheiro $[(1 - \theta)S_t]$ e outra parte por um crédito igual a θS_t . A venda a crédito, apesar de ser recebida no período seguinte (“ $t+1$ ”), afeta os resultados do período “ t ”. Esta venda a crédito no período “ t ”, que afeta o resultado do período “ t ”, mas que é recebida no período “ $t+1$ ” tem a designação de “acréscimo”. A equação do resultado para esta operação pode escrever-se da seguinte forma:

$$E_t = (1 - \theta)S_t + \theta S_t$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Identificando o fluxo de caixa (entrada de dinheiro), $(1 - \theta)S_t$, por CF_t e a venda a crédito (acrédito), θS_t , por AC_t ¹³, a equação anterior pode escrever-se da seguinte forma:

$$E_t = CF_t + AC_t$$

em que os resultados (E_t) são iguais à soma da entrada de dinheiro (CF_t) com o acréscimo (AC_t). O acréscimo, sendo um direito de recebimento futuro, é contabilisticamente um ativo que figura no balanço da empresa no final do período “ t ”. O princípio contabilístico do acréscimo significa, precisamente, que o acréscimo AC_t (venda a crédito) é o registo de uma operação que é reconhecida no momento em que ocorre (momento “ t ”), independentemente do momento em que o seu valor vier a ser recebido (momento “ $t+I$ ”).

Esta identidade mostra que o valor dos resultados (E_t) depende do valor líquido dos fluxos de caixa e do valor do acréscimo total. Qualquer manipulação do valor do acréscimo reflete-se no nível de resultados do período. A manipulação deliberada do valor dos acréscimos (aumentando-os ou reduzindo-os), com o objetivo de alcançar maiores ou menores resultados, corresponde a uma manipulação dos resultados da organização. Segundo Dechow (1994), os resultados são uma medida sintética do desempenho de uma empresa apurados com base na contabilidade de acréscimo, mas a autora argumenta que a utilização deste sistema de contabilidade pode apresentar um problema relacionado co o facto de a gestão ter alguma discricionariedade no reconhecimento dos acréscimos. Acrescenta a autora que os potenciais investidores usam a informação financeira disponibilizada pelas demonstrações financeiras para preparar as suas decisões de investimento e para avaliar a capacidade das empresas gerarem resultados, acrescentando que uma elevada manipulação dos acréscimos traduz-se em informação sobre os resultados pouco fiável e, neste caso, a informação sobre os *cash-flows* pode ser mais adequada para avaliar a capacidade da empresa em gerar resultados.

Dechow *et al.* (2010) sumarizam os modelos mais amplamente usados para estimar os acréscimos normais, confirmando que a modelização do processo de geração de acréscimos é uma importante área de investigação. De um modo geral, o objetivo da investigação é o de distinguir entre acréscimos normais e acréscimos anormais ou discricionários (devido à discricionariedade da gestão). Dechow *et al.* (2010) definem os acréscimos normais como aqueles que capturam os ajustamentos que refletem o desempenho fundamental da empresa, enquanto os acréscimos anormais (*abnormal accruals*) são os que capturam as distorções

¹³ *CF* e *AC* são as expressões mais frequentemente usadas na literatura para designar as entradas e saídas de dinheiro e os acréscimos, respetivamente. Manteremos, tanto quanto possível, as expressões originais utilizadas na literatura.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

induzidas pela aplicação das regras de contabilidade ou pela gestão dos resultados, ou seja, são os acréscimos que resultam de um sistema de medição impreciso. Os autores defendem que a interpretação geral é a de que, se a componente “normal” dos acréscimos for modelizada corretamente, então a componente “anormal” representam uma distorção de menor qualidade.

Os autores destacam que um importante ponto a ter em conta nestes modelos é o de que as medidas de acréscimos anormais obtidas por estes modelos tendem a estar positivamente correlacionados com o nível de acréscimos, ou seja, uma empresa com acréscimos extremos também apresenta acréscimos anormais extremos. Esta observação é importante para interpretar os resultados destes modelos. A correlação levanta preocupações sobre se os acréscimos anormais refletem distorções contabilísticas, ou se, em vez disso, eles são o resultado de uma deficiente ou pobre especificação do modelo.

Dechow *et al.* (2010) focam a discussão na capacidade de cada um destes modelos identificar os acréscimos anormais que representam uma distorção. Erros de classificação incorreta dos acréscimos (entre normais ou anormais ou discricionários) podem incluir erros do Tipo I que classificam os acréscimos como anormais quando eles resultam do desempenho normal da atividade, e erros do Tipo II que classificam os acréscimos como normais quando eles na verdade não o são.

Os modelos para estimação dos acréscimos apresentados por Dechow *et al.* (2010) são os seguintes:

- i) O modelo de Jones (1991);
- ii) O modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995);
- iii) O modelo de desempenho equilibrado (Performance matched);
- iv) A abordagem de Dechow e Dichev (2002);
- v) Erros de estimativa discricionária (Francis et el., 2005).

Antes de Jones, a investigação sobre a gestão de resultados começou a ganhar notoriedade com o trabalho de DeAngelo (1986). Este autor estudou a questão da gestão dos resultados a partir da análise dos acréscimos usando uma abordagem não baseada em qualquer modelo de estimação de acréscimos, como a de Jones.

DeAngelo (1986) investigou as decisões contabilísticas tomadas pelos gestores de 64 empresas de Nova Iorque e do mercado de capitais norte-americano num processo de

Management Buy-Out (MBO) testando empiricamente a hipótese de os gestores que pretendiam adquirir essas empresas, e que são simultaneamente os gestores responsáveis, minimizaram os resultados reportados pelas empresas nos períodos que antecederam o processo de aquisição.

Uma vez que os resultados das empresas, apurados na ausência de decisões de gestão contabilística discricionária não são diretamente observáveis, foi necessário definir uma *proxy* para esses resultados. DeAngelo (1986), citando Healy (1983; 1985), afirma que este autor “desenvolveu uma abordagem empírica que usa o fluxo de caixa operacional da empresa como uma *proxy* para o que deveriam ser os resultados da empresa na ausência de manipulação do resultado de gestão. A metodologia de Healy estima a extensão dessa manipulação como o acréscimo contabilístico total (*total accounting accrual*) no período em causa” (p.408), definindo este como “a diferença entre os resultados reportados e o *cash-flow* operacional desse período” (p. 408):

$$AC_t = E_t - CFO_t$$

Segundo DeAngelo (1986) a abordagem dos acréscimos pode revelar as técnicas subtis de redução dos resultados usadas pelos gestores, na medida em que estes podem ter um incentivo para utilizar estas técnicas porque, de um modo geral, elas não são facilmente detetáveis pelos indivíduos (potenciais investidores, por exemplo) ou pelas entidades exteriores à organização. Os acréscimos, refere o autor, refletem as decisões dos gestores relativamente a *write-downs*¹⁴, ao reconhecimento ou diferimento de receitas ou despesas e à capitalização ou realização de determinados custos, para além de capturarem o efeito de estimativas contabilísticas, a alteração dessas estimativas e a alteração nos métodos contabilísticos. Continuando a citar Healy (1983; 1985), DeAngelo (1986) argumenta que a abordagem dos acréscimos, no entanto, apresenta algumas limitações, a mais importante das quais é a de que o total dos acréscimos engloba a componente discricionária, ou anormal (*abnormal*), e a componente não discricionária das decisões dos gestores¹⁵. Assim, identificando para o período t os acréscimos discricionários como DA_t e os acréscimos não discricionários como NA_t , o acréscimo total AC_t de Healy (1983; 1985) apresenta-se como:

$$AC_t = DA_t + NA_t$$

¹⁴ Redução do valor contabilístico de um ativo porque está sobrevalorizado relativamente ao seu valor de mercado. Aproxima-se do conceito atual de “imparidade”.

¹⁵ Na literatura sobre os acréscimos, “anormal” ou “discricionário” são utilizados como sinónimos.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Segundo DeAngelo (1986), se os acréscimos não discricionários (NA_t) forem relativamente grandes em relação ao acréscimo total (AC_t), então o acréscimo total é uma *proxy* pobre para a dimensão da manipulação dos resultados no período t .

Para além de grandes, os acréscimos não discricionários podem também ser sistematicamente negativos para muitas empresas, mesmo na ausência de manipulação sistemática dos resultados. Neste caso, a observação de que $AC_t < 0$ pode conduzir à inferência errada de que os gestores deliberadamente minimizaram os resultados quando a explicação correta é a de que os acréscimos totais normalmente contêm uma componente não discricionária negativa. Para DeAngelo (1986) existem dois fatores que podem conduzir a que o acréscimo total possa ser negativo. O primeiro é de que o principal componente do acréscimo é a depreciação do imobilizado o qual implica um acréscimo total negativo¹⁶, para além de que a despesa de depreciação inclui uma componente elevada de não discricionariedade. O segundo fator é de que Healy (1983) apresenta na sua investigação um acréscimo total médio de -2,01% em relação ao ativo total na sua amostra de 250 empresas da Fortune no período de 1973-1980, o que fornece evidência empírica de que, para um dado período, o nível de acréscimo total pode ser normalmente negativo, mesmo na ausência de incentivos sistemáticos para minimizar os resultados.

Com base nesta evidência empírica e nos trabalhos anteriores, designadamente os trabalhos de Healy de 1983 e de 1985, DeAngelo (1986) utiliza no seu estudo o acréscimo total do período anterior (AC_{t-1}) como referência para o que deveria ser o acréscimo total do período corrente (t) na ausência de manipulação de resultados, testando se o valor médio do acréscimo anormal, ou discricionário, é significativamente negativo para as empresas da amostra no período anterior à operação de MBO, interpretando este resultado (de significativamente negativo) como evidência de atenuação ou redução dos resultados. Esta interpretação baseia-se na hipótese de que a variação média dos acréscimos não discricionários é aproximadamente próxima de zero ($NA_t - NA_{t-1} \sim 0$).

Considerando esta hipótese, uma redução média significativa do acréscimo total ($AC_t - AC_{t-1}$) reflete, principalmente, uma significativa redução média nos acréscimos discricionários ($DA_t - DA_{t-1}$).

¹⁶ Partindo da identidade $AC_t = E_t - CFO_t$, um aumento da despesa com a depreciação do imobilizado reduz o valor de AC_t .

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Partindo das identificações anteriormente feitas, a formulação de DeAngelo (1986) é a seguinte:

$$(AC_t - AC_{t-1}) = (DA_t - DA_{t-1}) + (NA_t - NA_{t-1})^{17}$$

ou seja,

$$\Delta AC = \Delta DA + \Delta NA$$

se,

$$\Delta NA \sim 0$$

Então:

$$\Delta AC = \Delta DA$$

O acréscimo total (AC) é calculado como a diferença entre os resultados líquidos (NI) e o fluxo de caixa operacional (CF), dado que, como se viu, segundo Healy (1983; 1985) $AC_t = E_t - CFO_t$. Deste modo é possível escrever a variação do acréscimo total entre dois períodos da seguinte forma:

$$(AC_t - AC_{t-1}) = (NI_t - NI_{t-1}) - (CF_t - CF_{t-1})$$

Os resultados globais encontrados por DeAngelo (1986) para a amostra selecionada são de que as variações nos resultados e as variações nos fluxos de caixa operacionais são insignificantemente diferentes de zero em cada um dos três períodos anteriores à operação de MBO. Segundo DeAngelo (1986) a evidência empírica não permite suportar a hipótese conjunta de que os gestores das empresas da amostra sistematicamente reduziram os resultados antes da operação de MBO, nem que tal redução seja aproximadamente medida por uma redução sistemática nos acréscimos totais.

Jones (1991) utilizou uma amostra de 23 empresas pertencentes a 5 indústrias para estudar se as empresas que beneficiaram do auxílio às importações tentaram reduzir os resultados, através da gestão de resultados, durante a investigação feita pela *United States International Trade Commission* (ITC). A autora estimou a componente discricionária dos acréscimos totais em vez da componente discricionária de um único acréscimo, argumentando que a estimativa dos acréscimos totais é mais apropriada ao contexto em que a pesquisa é realizada, dado que a ITC estava interessada nos ganhos antes de impostos e que estes incluem os efeitos de todas as contas de acréscimos. Os gestores, segundo a autora, poderão ter usado várias dessas

¹⁷ t representa o período corrente e $t-1$ o período imediatamente anterior. Na sua formulação DeAngelo (1986) identifica $t = 1$ pelo que o período imediatamente anterior é representado por 0.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

contas de acréscimos, em vez de um só acréscimo, para reduzir os resultados antes de impostos.

Utilizando a metodologia de DeAngelo (1986) para um período de 7 anos¹⁸, Jones (1991) verificou que no período antes do ano 0 todas as variações dos acréscimos são relativamente pequenas. No ano 0 a variação dos acréscimos é negativa, o que, visto isoladamente, pode sugerir que os gestores tomaram decisões no sentido de reduzirem os acréscimos e os resultados. A autora argumenta que a metodologia de DeAngelo (1986) pode ser usada como suporte da afirmação da existência de gestão de resultados apenas se for assumida a hipótese de que a diferença entre o acréscimo total do período corrente e o acréscimo total do período anterior é devido somente a variações nos acréscimos discricionários, uma vez que se assume que a variação do acréscimo total não discricionario entre o período corrente e o período anterior é igual a 0 ($NA_t - NA_{t-1} \sim 0$). Para relaxar esta hipótese, Jones (1991) optou por estimar os acréscimos totais a partir de variáveis relacionadas com a atividade das empresas. O modelo estimado foi o seguinte:

$$\frac{TA_{it}}{A_{it-1}} = \alpha_i \left[\frac{1}{A_{it-1}} \right] + \beta_{1i} \left[\frac{\Delta REV_{it}}{A_{it-1}} \right] + \beta_{2i} \left[\frac{PPE_{it}}{A_{it-1}} \right] + \varepsilon_{it}$$

em que:

TA_{it} = Acréscimos totais no ano t para a empresa i

ΔREV_{it} = Receitas das vendas no ano t menos receitas das vendas no ano $t-1$ para a empresa i

PPE_{it} = Imobilizado bruto no ano t para a empresa i

A_{it-1} = Ativos totais no ano $t-1$ para a empresa i

ε_{it} = Termo de erro no ano t para a empresa i

$i = 1, \dots, N$ (dimensão da amostra)

$t = 1, \dots, T$ (número de anos considerados no período de estimação para a empresa i)

O modelo de Jones (1991) estima os acréscimos totais (TA) em função da variação das receitas entre o período corrente (t) e o período anterior ($t-1$) e em função do valor do imobilizado no período corrente. A inclusão do imobilizado no modelo tem como objetivo controlar as variações nos acréscimos não discricionários causados por alterações nas

¹⁸ De -5 até +1, em que o ano 0 corresponde ao ano em que se verificou o auxílio às importações.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

condições de funcionamento da empresa, bem como controlar a parte do acréscimo total relacionada com a despesa de depreciação não discricionária, argumentando a autora que as receitas são usadas para controlar o ambiente económico da empresa uma vez que são uma medida objetiva do funcionamento da empresa antes da manipulação dos gestores. As variáveis usadas são divididas pelo ativo líquido do período anterior para controlar o efeito da dimensão nos resultados. O acréscimo total é calculado da seguinte forma:

$$TA_t = [\Delta Activo\ corrente_t - \Delta Disponibilidades_t] - [\Delta Responsabilidades\ correntes_t] \\ - Despesas\ de\ Depreciação\ e\ Amortização_t$$

O acréscimo total inclui, portanto, a variação das contas do capital circulante, tais como as contas a receber, as quais dependem numa certa dimensão da variação das receitas, existências e contas a pagar. O valor estimado do resíduo da equação é dado por:

$$\varepsilon_{it} = \frac{TA_{it}}{A_{it-1}} - (\alpha_i \left[\frac{1}{A_{it-1}} \right] + \beta_{1i} \left[\frac{\Delta REV_{it}}{A_{it-1}} \right] + \beta_{2i} \left[\frac{PPE_{it}}{A_{it-1}} \right])$$

Para a autora o nível de acréscimos discricionários é dado pelo valor estimado do resíduo (ε_{it}): “*The prediction error, ε_{it} , represents the level of discretionary accruals at a time t* ” (p. 212). A ideia subjacente é a seguinte: se o modelo estimar os acréscimos decorrentes da atividade normal das empresas, então, a sua comparação com os acréscimos observados fornecem uma ideia da dimensão dos acréscimos anormais, ou discricionários. Na verdade, os resíduos do modelo estimado, ou erros, representam todos os fatores que afetam os acréscimos mas que não são explicitamente considerados (é um substituto de todas as variáveis explicativas omitidas do modelo mas que coletivamente afetam os acréscimos). Se o erro de previsão (ε_{it}) for estatisticamente significativo, então a conclusão é a de que existe manipulação de resultados.

Os resultados dos testes empíricos apresentados pela autora suportam a hipótese da existência de gestão dos resultados, sugerindo que os gestores tomaram decisões no sentido de manipularem os acréscimos para redução do rendimento (resultados) durante o período de auxílio às importações. Os acréscimos discricionários terão sido acentuados, mais do que seria esperado, durante o ano em que a ITC completou a sua investigação (ano 0).

Segundo Dechow *et al.* (2010), apesar de o crescimento das vendas e do investimento em ativo imobilizado serem condutores razoáveis e intuitivos do valor da empresa e o modelo confirmar a correlação entre estes atributos fundamentais da empresa e os acréscimos, o poder explicativo do modelo de Jones (1991), no entanto, é baixo, explicando apenas cerca de 10%

da variação dos acréscimos. Uma interpretação para a baixa capacidade explicativa do modelo de Jones (1991) é, segundo os autores, que os gestores têm uma considerável discricionariedade sobre o processo de geração de acréscimos.

Dechow *et al.* (1995) propuseram uma modificação ao modelo Jones (1991) ajustando-o pelas vendas a crédito com o objetivo de reduzir os erros do tipo II produzidos pelo modelo inicial de Jones, uma vez que, de acordo com Dechow *et al.* (2010), as vendas a crédito são frequentemente manipuladas. O modelo especificado por Dechow *et al.* (1995) é o seguinte (tal como no modelo original, as variáveis são alisadas pelo ativo líquido do período anterior):

$$NDA_t = \alpha_1 \left(\frac{1}{A_{t-1}} \right) + \alpha_2 (\Delta REV_t - \Delta REC_t) + \alpha_3 (PPE_t)$$

Em que ΔREC_t representa as contas a receber líquidas do período menos as contas a receber líquidas do período anterior. A introdução desta variável no modelo tem como objetivo controlar o efeito discricionário sobre as receitas, dado que, segundo Dechow *et al.* (2010), é sobre as contas a receber que os gestores exercem maior discricionariedade. Na verdade, segundo Dechow *et al.* (1995), o único ajustamento em relação ao modelo original de Jones (1991) é o de que as variações nas receitas (rendimentos) são ajustadas pela variação nos créditos a receber no período do evento, argumentando os autores que o modelo original de Jones implicitamente assumia que a discricionariedade não era exercida sobre as receitas das vendas, quer no período de estimação quer no período do evento.

De acordo com Dechow *et al.* (1995), a versão modificada do modelo de Jones implicitamente assume que as variações no crédito das vendas no período do evento resultam de gestão dos resultados. Os autores argumentam que a afirmação se baseia no raciocínio de que é mais fácil os gestores exercerem discricionariedade (manipulação) sobre o reconhecimento do rendimento das vendas a crédito do que sobre o rendimento proveniente das vendas a dinheiro, acrescentando que se a modificação do modelo tiver sucesso, a estimativa da gestão de resultados não será mais enviesada no sentido de ser zero nas amostras onde a gestão dos resultados tem lugar através da gestão das receitas. As variáveis ΔREV_t e PPE_t representam as mesmas grandezas que no modelo de Jones (1991). O ajustamento proposto por Dechow *et al.* (1995) para o modelo de Jones (1991) considerando o crescimento das vendas a crédito, para além de ter como objetivo reduzir os erros do Tipo II, aumenta também o poder explicativo do modelo de Jones. No entanto, de acordo com

Dechow *et al.* (2010), o modelo modificado de Jones (Dechow *et al.*, 1995) continua a sofrer de erros do Tipo I, talvez ainda mais do que o modelo original de Jones (Jones, 1991).

Em 1999, Healy e Wahlen (1999) fazem o ponto de situação da abordagem associada a este tipo de modelos. Referem os autores que, apesar da sabedoria popular de que a gestão de resultados existe, tem sido muito difícil para os investigadores documentá-la, acrescentando que o problema resulta, em primeiro lugar, de que, para identificar se os resultados foram objeto de gestão, os investigadores têm primeiro que estimar os resultados antes do efeito da gestão dos resultados. Uma abordagem comum, referem os autores, é identificar primeiro as condições prováveis para as quais existem fortes incentivos para os gestores gerirem os resultados (*event period*) e depois testar se os padrões de acréscimos não esperados (ou escolhas contabilísticas) são consistentes com esses incentivos. De acordo com os autores, estas abordagens levantam duas questões: a primeira exige que sejam identificados os incentivos reportados pelos gestores e, segundo, têm de ser medidos os efeitos do uso contabilístico discricionário dos gestores nos acréscimos inesperados ou nas escolhas do método contabilístico. Relativamente ao primeiro caso, os autores referem que os investigadores têm examinado diversos incentivos para a gestão de resultados, designadamente, as expectativas e a valorização do mercado de capitais, contratos de gestão com objetivos contabilísticos e regulamentos governamentais *anti-trust* ou outros. Quanto ao segundo caso, as estimativas dos acréscimos inesperados que medem os efeitos da discricionariedade contabilística dos gestores têm sido apresentadas com algum grau de erro. Para estimar os acréscimos não esperados (leia-se, acréscimos anormais ou discricionários) alguns estudos começam com os acréscimos totais medidos como a diferença entre o rendimento líquido reportado e o *cash-flow* operacional, sendo os acréscimos totais depois estimados com variáveis que são *proxies* para os acréscimos normais, tais como as receitas (ou o *cash-flow* dos clientes) para as necessidades de capital circulante e ativos fixos brutos para a depreciação normal. Os autores concluem que os acréscimos não esperados correspondem, portanto, à componente inexplicada (os resíduos) do total dos acréscimos estimados.

Segundo Peasnell e Young (2000), as metodologias para estimação dos acréscimos anormais enfrentam um obstáculo considerável: o de estimar com precisão os acréscimos reportados na sua componente discricionária e não-discricionária. Para os autores, as técnicas mais frequentemente usadas para alcançar a separação dos acréscimos em discricionários e não-discricionários têm sido o modelo de Jones (1991) e o modelo modificado de Jones (Dechow

et al., 1995). No entanto, acrescentam os autores que a evidência recente para os EUA sugere que ambos os modelos estimam os acréscimos discricionários com considerável imprecisão. Estes resultados levaram alguns investigadores a questionar a fiabilidade deste corpo emergente de evidência empírica relativamente ao uso feito pelos gestores dos acréscimos contabilísticos para manipular os números (resultados) reportados.

Peasnell e Young (2000) acrescentam que ambos os modelos mostram ser mal especificados quando o desempenho financeiro é extremo, com cada um dos modelos a gerar uma quantidade significativa de erros do tipo I quando aplicados a empresas com fluxos de caixa extremos. Estes resultados colocam dúvidas sobre a eficácia de ambos os modelos para isolarem a manipulação dos acréscimos. Para ultrapassar estas limitações, os autores propõem um modelo (*margin model*) alternativo ao modelo de Jones (1991) e ao modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995), usando também duas fases: a primeira fase estima os acréscimos com base num vetor de variáveis explicativas projetadas para capturar os acréscimos não discricionários (*unmanaged accruals*) e, na segunda fase, procede-se aos testes estatísticos para determinar a significância estatística do coeficiente estimado da regressão associado aos acréscimos anormais ou discricionários. Ao contrário dos modelos de Jones, no entanto, as variáveis explicativas no modelo resultam de um modelo formal que liga as vendas, os acréscimos e os resultados. Os autores excluem a depreciação das medidas dos acréscimos com o argumento de que ela representa uma fonte improvável ou inadequada de gestão sistemática dos resultados. O modelo baseia-se, assim, nos acréscimos relacionados com o capital circulante das empresas.

Com base no respetivo conceito, Peasnell e Young (2000) defendem que o capital circulante é expresso como a soma de duas margens: a margem bruta das vendas e o fluxo de caixa associado e a margem sobre outros fluxos de dinheiro recebido (são estas duas margens que dão o título ao modelo). Argumentam os autores que, com base nesta abordagem, os acréscimos do capital circulante que não resultem das vendas e dos recebimentos de dinheiro no período são classificados como “anormais” e são considerados a manifestação mais provável da gestão de resultados. O modelo proposto pelos autores para estimar os acréscimos relacionados com o capital circulante é o seguinte:

$$WCA_t = \lambda_0 + \lambda_1 REV + \lambda_2 CR + \eta_t$$

Em que *REV* representa as vendas totais e *CR* corresponde à diferença entre as vendas totais e a variação dos devedores (contas a receber). Como habitualmente, λ_0 , λ_1 e λ_2 são os

coeficientes estimados da regressão e η_t são os erros da regressão. Após estimar os acréscimos anormais, é testada a hipótese nula de inexistência de acréscimos anormais ou discricionários. Segundo os autores, um modelo bem especificado para calcular os acréscimos anormais em princípio não levará à rejeição da hipótese nula, interpretando os autores a frequência de rejeição da hipótese nula como um indicador da capacidade do modelo para identificar os acréscimos anormais: tudo o resto constante, quanto mais alta for a frequência de rejeição associada a um modelo particular, mais poderoso é o modelo para detetar a atividade relacionada com a gestão de resultados.

O modelo foi estimado usando uma amostra de 4.352 contas anuais relativas aos anos de 1990-1996 (7 anos) de 837 empresas distribuídas por 6 grupos de indústrias. Segundo os autores, a capacidade explicativa do modelo de Jones (1991) e do modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995), quando comparados com o modelo proposto pelos autores, é muito baixa: o R^2 ajustado do modelo de Jones varia entre -2% em 1992 e 15% em 1993. No entanto, o R^2 ajustado é negativo para mais de 45% das indústrias em 4 dos 7 anos da amostra, ou seja, os modelos de Jones não tiveram qualquer capacidade explicativa para um grande número de anos da indústria. Em contrapartida, o R^2 ajustado do modelo de margem dos autores varia desde 7% em 1994 até 41% em 1993. Com base nestes resultados, os autores afirmam que o modelo de margem está melhor especificado do que os modelos de Jones, ou seja, segundo os autores os três modelos *cross-section* parecem estar bem especificados quando aplicados a uma amostra aleatória de empresas/anos, no entanto, testes adicionais indicam que o modelo de margem gera relativamente melhores estimativas de acréscimos anormais quando o desempenho dos fluxos de caixa é extremo. Especificamente, acrescentam os autores, as estimativas médias de acréscimos anormais produzidas pelo modelo de margem são significativamente baixas (altas) do que as produzidas pelos modelos de Jones quando os fluxos de caixa operacionais relacionados com o capital circulante são anormalmente altos (baixos).

Dichow e Dichev (2002) usam também a abordagem dos fluxos de caixa para apresentarem uma nova medida para um dos aspectos da qualidade dos acréscimos e dos resultados, tendo como suporte uma teoria cuja intuição é baseada na observação de que os acréscimos são essencialmente ajustamentos temporários que mudam os fluxos de caixa entre períodos. Portanto, a abordagem de Dichow e Dichev (2002) não se ocupa da separação dos acréscimos entre acréscimos discricionários ou acréscimos não discricionários, mas apenas da qualidade dos acréscimos e da sua relação com os fundamentais da economia das empresas. Os autores

usam os resultados do modelo para deduzir uma medida empírica da qualidade dos acréscimos relacionados com o capital circulante. A medida apresentada pelos autores para os erros dos acréscimos são os resíduos do modelo regressivo (time-series) específico para uma determinada empresa em que os acréscimos do capital circulante são estimados a partir dos fluxos de caixa operacionais do período anterior, do período corrente e do próximo período.

Partindo da identidade em que os resultados correspondem à soma dos fluxos de caixa com os acréscimos ($E = CF + AC$) e a intuição de que os acréscimos são transferências temporárias dos fluxos de caixa entre períodos, os autores usam o seguinte modelo empírico para obter medidas práticas de qualidade dos acréscimos:

$$\Delta WC_t = \beta_0 + \beta_1 CFO_{t-1} + \beta_2 CFO_t + \beta_3 CFO_{t+1} + \varepsilon_t$$

Em que ΔWC_t representa os acréscimos associados ao capital circulante e CFO os fluxos de caixa operacionais. De acordo com Dichow e Dichev (2002), a medida dos acréscimos corresponde às variações do capital circulante e os resíduos da regressão refletem a magnitude dos acréscimos não relacionados com as realizações de fluxos de caixa. O desvio padrão destes resíduos é a medida de qualidade dos acréscimos, em que desvios-padrão elevados denotam baixa qualidade dos acréscimos. Dichow e Dichev (2002) afirmam que podiam usar alternativamente, como medida de qualidade dos acréscimos, o coeficiente de determinação da regressão (R^2). Os autores optaram pelos resíduos, uma vez que o R^2 é essencialmente uma medida da variação relativa explicada enquanto o desvio padrão dos resíduos é uma medida absoluta da variação não explicada.

O modelo foi estimado ao nível da empresa, ao nível da indústria e a um nível que combina os dois anteriores, usando uma amostra de 1.725 empresas com um mínimo de 8 observações para cada empresa, e 136 indústrias. Os resultados do modelo estimado ao nível da empresa são consistentes com a teoria e, conforme previsto, as variações no capital circulante estão negativamente relacionadas com os fluxos de caixa operacionais correntes e positivamente relacionadas com os fluxos de caixa do período anterior e do período seguinte. Os coeficientes estimados são estatisticamente muito significativos (a estatística t varia, em termos absolutos, entre 10 e 57) e o R^2 ajustado é da ordem dos 47%, o que indica, segundo os autores, que a especificação do modelo fornece um poder explicativo razoável para as variações do capital circulante (acréscimos). Estes resultados são consistentes com os resultados do modelo estimado para o nível da indústria e da regressão combinada, que apresentam coeficientes de determinação ajustados de 34% e 29%, respectivamente. Estes

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

coeficientes de determinação ajustados são maiores que os do modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995).

Os outros resultados mostram que a qualidade dos acréscimos está fortemente relacionada com os fundamentais da economia das empresas e que existe ainda uma relação entre a qualidade dos acréscimos e a persistência de resultados. No primeiro caso, é apresentada uma forte evidência de que a qualidade dos acréscimos está negativamente relacionada com a magnitude absoluta dos acréscimos, com o comprimento do ciclo operacional, com o desvio padrão das vendas (volatilidade) e com os fluxos de caixa e resultados e positivamente relacionada com o tamanho da empresa. No segundo caso, foi encontrada uma relação positiva forte entre a qualidade dos acréscimos e a persistência de resultados: empresas com acréscimos de reduzida qualidade apresentam uma quantidade elevada de acréscimos não relacionados com os fluxos de caixa realizados e, portanto, têm uma persistência de resultados baixa.

Wysocki (2009) reexaminou os fundamentos empíricos do modelo de regressão empírica de Dichow e Dichev (2002) dos acréscimos do capital circulante e identificou importantes limitações deste modelo, demonstrando que o modelo não consegue distinguir entre acréscimos de alta qualidade, erros de medição e acréscimos discricionários oportunistas. De acordo com Wysocki (2009), Dichow e Dichev (2002) concentraram-se na capacidade do seu modelo para detetar erros de estimação nos acréscimos. Dichow e Dichev (2002) argumentam, na opinião de Wysocki (2009), que, se não houver erros de estimação nem erros de medição, então os coeficientes estimados do modelo deverão ser $\beta_1 = \beta_3 = 1$ e $\beta_2 = -1$, a variância dos resíduos deverá ser igual a zero e o coeficiente de determinação será de 100% ($R^2 = 1$). Wysocki (2009) confirmou analiticamente este resultado. O autor refere ainda que, conforme Dichow e Dichev (2002) notam, é inviável estimar empiricamente a versão teórica do seu modelo porque os relatórios financeiros não contêm informação suficiente para determinar os fluxos de caixa diretamente relacionados com os acréscimos do capital circulante, pelo que o modelo estimado usou como substituto desta informação os fluxos de caixa com origem na atividade operacional. Portanto, são usados apenas uma parte dos fluxos de caixa mais relacionados com a atividade corrente, ficando de fora os fluxos de caixa relacionados com a atividade financeira e com a atividade de investimento. Deste modo, as variáveis usadas na estimação do modelo empírico de Dichow e Dichev (2002) representam as variáveis do modelo teórico mas com “erro de medição”. Por exemplo, o “erro de medição” no fluxo de caixa operacional do período corrente corresponde ao fluxo de caixa recebido e

reconhecido nos resultados do período corrente que não geraram quaisquer acréscimos associados ao capital circulante do período corrente, ou seja, o fluxo de caixa considerado na estimação do modelo tanto considera o fluxo de caixa associado aos acréscimos do capital circulante, como os fluxos de caixa que não geraram acréscimos do capital circulante.

Wysocki (2009) argumenta que estes “erros de medição” enviesam os coeficientes de regressão no sentido de se aproximarem de zero e reduzem o coeficiente de determinação (R^2) relativamente ao coeficiente de determinação do modelo que inclui apenas os fluxos de caixa diretamente relacionados com os acréscimos do capital circulante. Consequentemente, o problema com o modelo empírico de Dichow e Dichev (2002) é que o problema dos “erros de medição” reduzem a capacidade do modelo para corretamente classificar a qualidade contabilística das empresas. Para além disso, é possível que os erros de medição possam estar correlacionados com outras características das empresas, o que pode levar a inferências incorretas sobre a relação entre a qualidade contabilística das empresas e as características das empresas como, por exemplo, o risco da empresa.

Wysocki (2009) identifica ainda um problema adicional com o modelo empírico de Dichow e Dichev (2002), que pode ocorrer quando as escolhas de acréscimos discricionários dos gestores estão correlacionadas, ou são mesmo determinadas, pela componente dos erros de medição dos fluxos de caixa das operações das empresas. O autor analisa um cenário provável onde os gestores usam acréscimos discricionários oportunísticos para gerir ou suavizar os resultados para compensar os choques nos fluxos de caixa do período corrente. Ora, segundo Wysocki (2009), se um gestor usa acréscimos discricionários oportunísticos para gerir ou suavizar choques nos fluxos de caixa, então ele mecanicamente cria uma relação negativa entre os fluxos de caixa e os acréscimos discricionários e os acréscimos totais associados ao capital circulante. Assim sendo, conclui o autor, se o modelo de Dichow e Dichev (2002) é usado para medir a qualidade dos acréscimos das empresas, então pode ser estimado o seguinte modelo:

$$A_t = NDA_t + DA_t = \beta_0 + \beta_1 CFO_{t-1} + \beta_2 CFO_t + \beta_3 CFO_{t+1} + \varepsilon_t$$

Em que NDA_t representa os acréscimos não discricionários e DA_t os acréscimos discricionários. De acordo com Wysocki (2009), os resultados da estimação do modelo mostram que o modelo de Dichow e Dichev (2002) atribui uma classificação de elevada qualidade contabilística às empresas que sistematicamente se envolvem em gestão oportunística de resultados e em atividades de suavização de resultados quando comparadas

com empresas que não se envolvem nesse tipo de decisões e de atividades. Estes resultados, argumenta o autor, mostram que o modelo de Dichow e Dichev (2002) é bastante eficaz em explicar os acréscimos totais do capital circulante, ou seja, $NDA_t + DA_t$, mas isto é de pouca utilidade quando se pretende detetar a gestão de resultados ou avaliar a qualidade dos acréscimos.

O trabalho de Francis et al. (2005) investigou a relação entre a qualidade dos acréscimos e o custo do capital para uma amostra de empresas no período 1970-2001. Os autores alargaram ainda a sua investigação à distinção entre a qualidade dos acréscimos com origem nos fundamentais da atividade das empresas (o que os autores designam por acréscimos inatos, naturais ou próprios da atividade) e os acréscimos que resultam de escolhas da gestão (acréscimos discricionários).

Francis et al. (2005) defendem que a incerteza em relação aos acréscimos é melhor capturada pela medida de qualidade dos acréscimos de Dichow e Dichev (2002). Deste modo, a métrica para a qualidade dos acréscimos usada por Francis et al. (2005) é baseada no modelo de Dichow e Dichev (2002). No entanto, dado que o modelo de Dichow e Dichev (2002) se foca nos fluxos de caixa relacionados com o capital circulante e que o trabalho de Francis et al. (2005) se baseia nos acréscimos totais, os autores consideraram no seu modelo uma combinação entre o modelo dos fluxos de caixa de Dichow e Dichev (2002) e o modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995). A métrica para a qualidade dos acréscimos proposta por Francis et al. (2005) é baseada, portanto, no modelo de Dichow e Dichev (2002) aumentado com as variáveis fundamentais do modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995), designadamente a dimensão do imobilizado (PPE_t) e a variação das receitas das vendas (ΔRev_t):

$$TCA_{j,t} = \phi_{0,j} + \phi_{1,j}CFO_{j,t-1} + \phi_{2,j}CFO_{j,t} + \phi_{3,j}CFO_{j,t+1} + \phi_{4,j}\Delta Rev_{j,t} + \phi_{5,j}PPE_{j,t} \\ + v_{j,t}$$

Os autores argumentam que, juntando as variáveis do modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995), o modelo de Dichow e Dichev (2002) aumenta significativamente o seu poder explicativo, reduzindo, deste modo, os erros de medição. De acordo com os resultados da amostra usada pelos autores, a adição destas variáveis aumentou a capacidade explicativa do modelo de 39% para uma média de 50%. Tal como no modelo de Dichow e Dichev (2002), a métrica para a qualidade dos acréscimos é dada pelo desvio padrão dos resíduos do modelo estimado [$AQ_{j,t} = \sigma(v_t)$]: um desvio padrão elevado dos resíduos indica uma qualidade dos

acréscimos pobre. Francis et al. (2005) não investigaram se os ajustamentos feitos no modelo contribuem ou dificultam os erros de classificação do Tipo I ou do Tipo II (Dichow e Dichev, 2002).

Francis *et al.* (2005) apresentam, ainda, uma metodologia para separar a qualidade dos acréscimos em acréscimos inatos, ou próprios da atividade, e acréscimos discricionários. Segundo os autores, Dichow e Dichev (2002) identificam 5 fatores inatos que afetam a qualidade dos acréscimos: a dimensão da empresa (*size*), o desvio padrão (volatilidade) dos fluxos de caixa operacionais [$\sigma(CFO)$] e das receitas das vendas [$\sigma(Sales)$], o tamanho do ciclo de operação (*OperCycle*) e a incidência da realização de ganhos negativos (*NegEarn*). A primeira abordagem para identificar as duas componentes da qualidade dos acréscimos (inata e discricionários) tem início com a estimativa anual do seguinte modelo:

$$\begin{aligned}\sigma(v_t) = & \lambda_0 + \lambda_1 Size_{j,t} + \lambda_2 \sigma(CFO)_{j,t} + \lambda_3 \sigma(Sales)_{j,t} + \lambda_4 OperCycle_{j,t} \\ & + \lambda_5 NegEarn_{j,t} + \mu_{j,t}\end{aligned}$$

Em que $AQ_{j,t} = \sigma(v_t)$. Os valores estimados deste modelo permitem calcular uma estimativa da porção inata, ou própria da atividade, da qualidade dos acréscimos no ano t:

$$\begin{aligned}Innate\ AQ_{j,t} = & \hat{\lambda}_0 + \hat{\lambda}_1 Size_{j,t} + \hat{\lambda}_2 \sigma(CFO)_{j,t} + \hat{\lambda}_3 \sigma(Sales)_{j,t} + \hat{\lambda}_4 OperCycle_{j,t} \\ & + \hat{\lambda}_5 NegEarn_{j,t}\end{aligned}$$

O resíduo do modelo ($\mu_{j,t}$) é uma estimativa da componente discricionária da qualidade dos acréscimos ($DiscAQ_{j,t} = \mu_{j,t}$). Os coeficientes da regressão são todos estatisticamente significativos (a estatística t varia, em termos absolutos, entre 12,38 e 24,38) e a capacidade explicativa do modelo (R^2_{Aju}) é de 45%. Os resultados do trabalho de Francis *et al.* (2005) mostram que as empresas com acréscimos de menor qualidade apresentam custos de capital mais elevados do que as empresas com acréscimos de qualidade. Isolando a porção discricionária da qualidade dos acréscimos, os autores rejeitam a hipótese de que a componente discricionária e a componente inata da qualidade dos acréscimos tenham efeitos indistinguíveis nos custos de capital, em favor da ideia de que a componente discricionária dos acréscimos, em média, tem um efeito nos preços significativamente menor do que a componente inata dos acréscimos.

IV.3. A qualidade na perspetiva das estatísticas das contas nacionais

As contas nacionais, e a conta das Administrações Públicas, são estatísticas na medida em que resultam de um processo estatístico que envolve a recolha de informação, a utilização de amostras estatísticas e a estimativa de alguma informação. Segundo as Nações Unidas, a informação usada no processo de produção das contas nacionais é basicamente proveniente de três fontes de informação principais: registos administrativos, métodos estatísticos e estimativas (United Nations, 2003). Os registos administrativos, ou as fontes administrativas, incluem as demonstrações financeiras das entidades públicas e a exploração destes registos constituem um dos principais métodos para elaborar as contas nacionais (Lequiller e Blades, 2006). Para o Eurostat (2012), as fontes de informação administrativa para o sector do governo (*General Government Sector*) são um elemento central no processo de produção das contas nacionais. No caso da conta das Administrações Públicas é privilegiada a informação sobre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras das entidades públicas que integram o sector público.

De acordo com Lequiller e Blades (2006), a conta das Administrações Públicas é a mais precisa das contas nacionais porque se dispõe das contas de todas as unidades institucionais que compõem o sector e não apenas uma amostra estatística. Por essa razão, o método utilizado na recolha de informação nas Administrações Públicas é, segundo os autores, um processo menos estatístico e mais contabilístico. De um modo geral, toda a informação necessária para produzir a conta das Administrações Públicas (contas nacionais) está disponível na informação sobre a execução do orçamento e nas demonstrações financeiras das entidades públicas que gerem esse orçamento. É por esta razão que, no caso de Portugal, os sistemas contabilísticos como o antigo POCP e o atual SNC-AP foram concebidos tendo em conta as necessidades de informação decorrentes do Sistema Europeu de Contas (SEC).

A qualidade das estatísticas das contas nacionais está prevista nos respetivos manuais de qualidade estatística, os quais, a exemplo do que acontece com a qualidade da informação em geral e da qualidade da informação financeira, usam também dimensões, características ou componentes de qualidade para avaliar a qualidade das estatísticas. Por exemplo, o *Office of Management and Budget* (OMB) dos EUA (OMB, 2002) define a qualidade da informação estatística como um termo abrangente que comprehende a utilidade, a objetividade e a integridade da informação, em que a utilidade está relacionada com o uso da informação pelos utilizadores, e a objetividade assegura que a informação divulgada é apresentada de forma

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

precisa, clara, completa e imparcial, e envolve a garantia de que a informação é imparcial precisa e confiável. O *Statistics Canada* (2009), por sua vez, considera que a qualidade é um conceito relativo e não absoluto e é multidimensional. Esta entidade estatística define a qualidade da informação estatística, ou a aptidão para o uso, em termos de seis elementos constitutivos ou dimensões de onde se destaca a relevância e a precisão. Na visão do *Statistics Canada* (2009), a relevância é um conceito subjetivo na medida em que depende das diferentes necessidades dos utilizadores, mas a precisão da informação estatística corresponde ao grau com que a informação estatística corretamente descreve o fenômeno para a qual foi projetada para medir.

A estrutura para a avaliação da qualidade dos dados (*Data Quality Assessment Framework - DQAF*) do FMI fornece uma estrutura para avaliar a qualidade dos dados, comparando as práticas estatísticas dos países com as melhores práticas estatísticas, incluindo as metodologias internacionalmente aceites (IMF, 2003). Com origem nos princípios fundamentais das estatísticas oficiais das Nações Unidas, a DQAF é o produto de um processo de consultas intensivas com as autoridades estatísticas nacionais e internacionais e com os utilizadores dos dados de dentro e de fora do FMI, incidindo a sua atenção sobre as características relacionadas com a qualidade de gestão dos sistemas estatísticos, dos processos estatísticos básicos e dos produtos estatísticos.

A avaliação da qualidade dos dados tem por base uma estrutura dividida em seis partes começando com uma revisão do quadro jurídico e institucional (pré-requisitos de qualidade) e seguido por uma análise de cinco dimensões da qualidade. Cada uma das dimensões de qualidade integra um conjunto de elementos e cada um destes elementos, por sua vez, comporta um conjunto de indicadores. As dimensões de qualidade usadas pela DQAF são: garantia de integridade, solidez metodológica, precisão e confiabilidade, facilidade de manutenção (*serviceability*) e acessibilidade. De acordo com a DQAF, a precisão e a confiabilidade significam que os dados de base e as técnicas estatísticas são sólidos e os produtos estatísticos retratam suficientemente a realidade, enquanto a *serviceability* deve ser entendida no sentido de as estatísticas, com periodicidade e prazo de difusão adequados, serem consistentes e seguirem uma política de revisões previsível. A precisão e fiabilidade dos dados integram cinco elementos (fontes de dados, avaliação dos dados de origem, técnicas estatísticas, avaliação e validação dos dados intermédios e dos outputs estatísticos e estudos de revisão) e a *serviceability* integra três elementos (periodicidade e pontualidade, consistência e políticas e práticas de revisão). O elemento da consistência é acompanhado por

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

três indicadores: as estatísticas são consistentes dentro do conjunto de dados, as estatísticas são consistentes ou reconciliáveis por um período de tempo razoável e as estatísticas são consistentes ou reconciliáveis com os dados obtidos através de outras fontes ou sistemas estatísticos.

O manual de métodos de avaliação de qualidade de dados e ferramentas (*Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools - DatQAM*) do Eurostat (2007) visa facilitar a implementação sistemática de avaliação da qualidade dos dados no Sistema Estatístico da União Europeia (ESS). De acordo com o DatQAM, a produção de estatísticas de elevada qualidade depende da avaliação da qualidade dos dados. Sem uma sistemática avaliação da qualidade dos dados, os departamentos de estatística correm o risco de perder o controlo dos vários processos estatísticos como, por exemplo, a recolha de dados. Ao mesmo tempo, a avaliação da qualidade dos dados é uma condição prévia para informar os utilizadores sobre os possíveis usos dos dados. O DatQAM fornece uma descrição concisa dos métodos de avaliação em uso sobre a qualidade dos dados e disponibiliza recomendações sobre como estes métodos e ferramentas devem ser implementados e como devem ser razoavelmente combinados: um uso eficaz e eficiente dos métodos exige que eles sejam usados como uma combinação entre si. A ideia é a de que deve ponderar-se o custo do método de avaliação em função dos resultados que se podem obter com eles.

Os métodos de avaliação da qualidade dos dados mais importantes identificados pelo DatQAM são: os relatórios de qualidade, os indicadores de qualidade, os processos de medida das variáveis, os inquéritos aos utilizadores, a autoavaliação e a auditoria e certificação. Os indicadores de qualidade são elementos específicos e mensuráveis da prática estatística usada para caracterizar a qualidade das estatísticas e são os mais usados para medir a qualidade das estatísticas. Podem ser agrupados em três tipos: 1) orientação; 2) referência e; 3) componentes de qualidade. O manual identifica as seguintes componentes da qualidade: relevância, precisão, oportunidade e pontualidade, acessibilidade e clareza, comparabilidade e coerência. A cada componente da qualidade está associado um indicador (métrica).

De acordo com o DatQAM, a noção de qualidade dos dados envolve três aspetos que se relacionam entre si: 1) as características do produto estatístico; 2) a percepção do produto estatístico pelos utilizadores, e; 3) algumas características do processo de produção estatística. A qualidade do produto estatístico é assegurada através do processo de produção. Diferentes modelos de produção estatística dão ênfase a diferentes componentes de qualidade. Nenhum

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

processo de produção maximiza todas as componentes da qualidade ao mesmo tempo. O Manual dá como exemplo o *trad-off* que poderá existir entre a componente da precisão e a componente da oportunidade do produto estatístico. Esta escolha está também presente nas características qualitativas da informação financeira, o que consolida a ideia de que a avaliação da qualidade está associada à verificação de um conjunto de dimensões, componentes ou características qualitativas, quer se trate da informação em geral, da informação financeira ou das estatísticas produzidas pelos institutos nacionais de estatística.

A forma como o produto e o processo estatístico são percebidos pelos utilizadores é muitas vezes, segundo o DatQAM, diferente da forma como são percebidos pelos produtores. Embora a percepção dos produtores de estatísticas seja fortemente dependente da qualidade do produto alcançada, a percepção dos utilizadores depende da sua própria perspetiva e das suas prioridades. Por vezes, os utilizadores vêm o produto estatístico com olhos diferentes do produtor. A introdução da perspetiva do utilizador do produto estatístico na definição da qualidade das estatísticas não é inovadora, uma vez que ela também está presente na avaliação da qualidade da informação onde, como mostrou a literatura, é o consumidor da informação que decide se determinado produto tem, ou não, aptidão para ser usado (*fitness for use*).

Segundo o DatQAM, a qualidade do produto estatístico no ESS (as contas nacionais, por exemplo) é avaliada de acordo com as componentes da qualidade. Estas componentes da qualidade são também conhecidas por critérios de qualidade ou, a exemplo do que acontece na avaliação da qualidade da informação em geral, dimensões da qualidade. As componentes ou dimensões da qualidade do produto estatístico identificadas pelo DatQAM são a relevância, a precisão, a oportunidade e a pontualidade, a comparabilidade, a coerência e a acessibilidade e clareza: 1) a relevância é o grau em que as estatísticas satisfazem as necessidades de informação dos atuais e potenciais utilizadores, no sentido de que as estatísticas e os conceitos usados – definições, classificações, etc. – vão de encontro às necessidades dos utilizadores; 2) a precisão, no sentido estatístico geral, corresponde à proximidade dos cálculos ou das estimativas aos valores exatos ou verdadeiros (que são desconhecidos); 3) a oportunidade (atualidade) e a pontualidade reflete o período de tempo entre a disponibilidade da informação e o acontecimento ou fenómeno que descreve, enquanto a pontualidade diz respeito ao desfasamento temporal entre a data da divulgação dos dados e a data em que estes deveriam ter sido efetivamente entregues; 4) a comparabilidade tem como objetivo medir o impacto das diferenças entre conceitos estatísticos aplicados e ferramentas/procedimentos de medição quando se comparam estatísticas, por exemplo, ao

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

longo do tempo; 5) a coerência das estatísticas é a sua adequação para serem combinadas de modo fiável de maneiras diferentes e para várias utilizações, uma vez que, quando provenientes de diferentes fontes, e em particular, a partir de inquéritos estatísticos de natureza diferente e/ou frequências distintas, as estatísticas podem não ser completamente coerentes na medida em que elas comportam diferentes abordagens, classificações e padrões metodológicos; 6) por fim, a acessibilidade diz respeito às condições físicas em que os utilizadores podem obter dados (maior ou menor facilidade no acesso aos dados) e a clareza refere-se ao ambiente de informação dos dados (se a informação é acompanhada de documentação apropriada e meta-dados, gráficos e informação sobre a limitação na utilização). É, no fundo, o grau em que a informação é clara para o utilizador, ou quando não lhe suscita dúvidas de interpretação.

De acordo com o *Australian Bureau of Statistics* (ABS), o *Quality Measures for Systems of Economic Accounts* (QMSEA) é um projeto que considera as questões relacionadas com um conjunto abrangente de medidas de qualidade para os sistemas de contas económicas (*Australian Bureau of Statistics*, 2001). O QMSEA tem como objetivo ajudar os utilizadores na tomada de decisões informadas sobre a utilidade das estatísticas e a avaliar a informação (“inteligência”) fornecida pelo sistema de contas económicas, bem como ajudar os produtores de sistemas de contas económicas a determinar, a atingir e a manter padrões de qualidade.

As principais características do QMSEA são as seguintes: 1) é projetado para divulgar informações relevantes sobre os aspetos de qualidade, para que o utilizador da informação possa avaliar o grau em que o sistema de contas económicas pode ser considerado "apto para o efeito"; 2) é projetado principalmente para uso dentro do ABS e por um grupo relativamente pequeno e sofisticado de utilizadores externos (tais como as agências da política económica e investigadores acadêmicos), e; 3) está alinhado com as medidas do DQAF do FMI.

O QMSEA identifica doze aspetos (ou facetas) da qualidade associada ao sistema de contas económicas: acessibilidade, precisão, observância (*compliance*), consistência, continuidade, frequência, longevidade, lucidez, relevância, revisibilidade, sentido e oportunidade. Destas dimensões da qualidade, destacamos a precisão, a consistência e a relevância. De acordo com o QMSEA, a precisão apresenta o significado habitual em termos estatísticos: expressa a proximidade de uma estimativa em relação ao seu “verdadeiro” (“true”) valor. Abrange aspetos como os erros nos dados de origem, erros de tempo, erros na avaliação e erros metodológicos. A consistência expressa o grau em que a estrutura, conceitos e limites de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

classificação são completas e internamente consistentes. Finalmente a relevância expressa a capacidade do produto estatístico para atender as necessidades atuais (e provavelmente futuras) dos decisores políticos, das empresas e de outros tomadores de decisão e analistas.

O ponto de situação do projeto QMSEA apresentado por Zarb (2001) realçava que a necessidade do projeto QMSEA estava relacionada com a ideia de que os procedimentos de medição da qualidade existentes são parciais e apenas disponibilizam informações completas para avaliar se os sistemas de contas económicas e as suas estatísticas estão em condições para serem usadas. Segundo este autor, a estratégia de desenvolvimento do QMSEA envolve vários passos, designadamente a definição de um conjunto ideal de indicadores de qualidade e o seu refinamento em cooperação com os *stakeholders*.

De acordo com o Eurostat (2007) têm sido realizados vários esforços de implementação de métodos de avaliação de qualidade de dados e têm sido realizados alguns projetos de desenvolvimento sobre métodos de avaliação, como, por exemplo, a autoavaliação, auditorias e pesquisas de satisfação do utilizador. Os institutos nacionais de estatística também desenvolveram abordagens nacionais. No entanto, conclui o Eurostat (2007), não existe um sistema coerente de avaliação da qualidade de dados no Sistema Estatístico da União Europeia (ESS).

A avaliação da qualidade das estatísticas das contas nacionais não tem sido uma preocupação exclusiva dos manuais de qualidade. Segundo Novak (1975), a natureza das contas nacionais de um modo geral exige a preparação de estimativas a partir de dados inadequados, em que algumas destas estimativas são baseadas em hipóteses simplificadoras, imputações e outros tipos de aproximações. O autor argumenta que:

- i) A fiabilidade das contas nacionais, ou a fiabilidade da informação disponibilizada pelas estatísticas das contas nacionais, é determinada pela adequação de uma grande variedade de fontes de informação e métodos de estimação. De um modo geral, aceita-se que a qualidade estatística é tanto maior quanto os valores estimados se aproximarem dos valores reais (dos verdadeiros valores das operações/transações);
- ii) Medir a fiabilidade das contas nacionais tem sido considerada uma “tarefa insolúvel” mas a busca de medidas adequadas de confiabilidade ainda continua;
- iii) A natureza complexa das contas nacionais e das estatísticas básicas usadas na sua compilação torna quase impossível chegar a um único critério de confiabilidade

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- mas é possível usar critérios parciais adequados para medir os principais elementos da fiabilidade;
- iv) Existem dois critérios importantes para medir a fiabilidade (confiabilidade) das estatísticas das contas nacionais: os critérios da precisão e da consistência;
 - v) A precisão é definida como a discrepância entre o valor observado de uma variável e o seu valor "verdadeiro". Na prática, trata-se de comparar o valor de um agregado apurado provisoriamente ou preliminarmente nas estatísticas das contas nacionais, como, por exemplo, o PIB, com o valor final do agregado que se admite com sendo o "verdadeiro" valor. A conclusão é a de que, quanto menor for a diferença entre o valor provisório ou preliminar do agregado e o seu valor final, maior será a fiabilidade das estatísticas das contas nacionais. O valor de um agregado das contas nacionais é considerado final porque é definitivo (no sentido de que já não será objeto de mais correções) mas não significa que seja o "verdadeiro" valor do agregado. O verdadeiro valor do agregado, na verdade, nunca é conhecido, pelo que, sendo normalmente um valor aproximado, os resultados dos testes de precisão podem eles próprios ser objeto de erros e enviesamentos;
 - vi) A consistência mede a discrepância entre dois ou mais valores de uma variável, observados a partir de diferentes fontes de informação ou dados de base, os quais podem estar consideravelmente afastados dos seus "verdadeiros" valores. Os testes de precisão e consistência complementam-se um ao outro como medidas de fiabilidade. A aplicação de testes de consistência pode detetar erros de precisão ou enviesamentos, e a compensação e a eliminação de erros de precisão pode reduzir ou eliminar completamente as discrepâncias entre os valores observados. A consistência pode não provar a precisão e, embora os testes de consistência possam ser adequados para as contas nacionais, os testes de precisão podem ser mais facilmente aplicados aos dados de base (fontes de informação). Uma aplicação direta de testes de consistência aos dados de base às vezes é difícil e o uso direto de testes de precisão às contas nacionais é quase impossível.

Em resumo, Novak (1975) afirma que medir a fiabilidade das estatísticas das contas nacionais é uma tarefa quase impossível, mas que têm havido uma procura intensa de medidas de fiabilidade e que existem dois testes, ou critérios, importantes para o efeito: o critério da precisão e o critério da consistência.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

De acordo com Calzaroni e Puggioni (2001) a análise da qualidade das estimativas das contas nacionais tem assumido uma grande importância. Trata-se de uma questão que está a ganhar autonomia no campo da qualidade dos dados (inquéritos estatísticos). A importância desta questão tem sido sublinhada pelo Tribunal de Contas Europeu que tem questionado a necessidade de medir a qualidade estatística do Produto Nacional Bruto (PNB). Segundo os autores, devem ser discutidas duas questões antes de se analisar a qualidade das estimativas das contas nacionais. A primeira abrange a ligação entre a metodologia utilizada para construir as estimativas e a metodologia para analisar a sua qualidade. A segunda questão abrange a implementação de uma base de dados necessária para a construção das estimativas das contas nacionais. Estas questões são de extrema importância na construção de um modelo para definir a metodologia e as técnicas para medir a qualidade dos agregados.

Calzaroni e Puggioni (2001) definem o sistema de contas económicas como um sistema complexo que evoluiu de uma espécie de processo artesanal para um processo mais do tipo industrial (*industrial-like*). Para os autores o processo de construção das contas nacionais pode ser definido como um “processo de processos” (p. 3), composto pelos seguintes “macro-passos” (p. 3): 1) análise e estandardização de metodologias para estimação dos agregados económicos e as definições usadas a nível nacional e internacional; 2) construção de um sistema integrado de informação, incluindo os dados necessários para implementar a metodologia definida no ponto anterior; 3) verificação do grau de precisão de cada fonte de informação no sistema; 4) verificação do grau de precisão dos agregados das contas nacionais. O grau de precisão resulta da análise integrada de cada fonte de informação no sistema.

Relativamente à seleção de fontes de informação os autores defendem, previamente à análise da sua precisão e fiabilidade, que deve existir um processo de escolha das fontes com base em critérios que devem ter em conta a relevância (conformidade com as necessidades de informação), a precisão (cobertura com referência a outros domínios da fonte, bem como inclusão de aspectos do perfil de erro), a adequação (conformidade com as definições do sistema europeu de contas e com o sistema de contas nacionais das Nações Unidas) e a pontualidade (disponibilidade de informação dentro do tempo esperado).

Para Nijmeijer e Hiemstra (2008) a consistência é um aspeto muito importante das estimativas das contas nacionais mas não assegura por si só a sua qualidade. Segundo estes autores as estimativas do produto nacional bruto (PNB) podem estar sobreestimadas, pelo que a qualidade das estimativas das contas nacionais tem sido uma preocupação desde sempre dos estatísticos.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Para os autores, a “precisão” e a “confiança” dos dados são inerentes à qualidade das estimativas das contas nacionais, mas os estatísticos fazem notar que as técnicas matemáticas tradicionais para a avaliação da precisão (exatidão) e confiança dos dados não são aplicáveis às contas nacionais. Segundo os autores, a solução para este problema consiste em deslocar o foco do *output* para o processo de compilação das estatísticas, ou seja, boas fontes de informação, definições e classificações claras e corretas, técnicos de elevada qualidade e técnicas e métodos robustos são a garantia de um produto (contas nacionais) de qualidade. Para Nijmeijer e Hiemstra (2008), boas fontes de informação são, entre outras, a garantia de um produto (contas nacionais) de qualidade.

Em resumo, os aspectos mais relevantes relacionados com a qualidade da informação, ou qualidade dos dados, são os seguintes:

- i) A qualidade da informação é um conceito multidimensional (Wang e Strong, 1996; Wand e Wang, 1996; Pipino et al., 2002), em que as dimensões da qualidade representam um papel central, destacando-se, contudo que não existe um consenso sobre o que constitui um bom conjunto de dimensões de qualidade e uma definição apropriada para cada dimensão (Wand e Wang, 1996);
- ii) As dimensões da qualidade da informação e as métricas usadas para as medir são críticas em qualquer processo ou sistema de avaliação da qualidade da informação (Batini et al., 2007). As métricas podem ir de simples inquéritos até algoritmos e *software* específico;
- iii) A investigação relacionada com a qualidade da informação, ou qualidade dos dados, é relevante para a eficácia das organizações (Wang e Strong, 1996; Wand e Wang, 1996; Lee et al., 2002; Batini et al., 2007) e está essencialmente centrada nos sistemas de informação e nas metodologias de gestão da qualidade (sistemas de gestão de qualidade da informação) (Lee et al., 2002; Batini et al., 2009);
- iv) O ponto de vista dos utilizadores de dados é importante, uma vez que é o utilizador/consumidor quem decide se determinado produto tem ou não aptidão para ser usado (*is fit for use*) (Wang e Strong, 1996; Wang, 1998);
- v) Existem várias metodologias para avaliar a qualidade da informação financeira, sendo as mais populares as que associam a qualidade da informação financeira à gestão de resultados através da manipulação dos acréscimos (*accruals management*). Os modelos mais frequentemente referidos são o modelo de Jones (1991) e o modelo modificado de Jones (Dechow et al., 1995);

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- vi) De um modo geral, os modelos estimam os acréscimos totais, correspondendo os resíduos do modelo à componente discricionária dos acréscimos. O desvio padrão dos resíduos é normalmente referido como um indicador de qualidade dos acréscimos e como uma medida absoluta dos acréscimos não explicados pelas variáveis do modelo, ou seja, os acréscimos discricionários. A literatura encontra-se dividida quanto à capacidade destes modelos para separar com precisão os acréscimos discricionários dos acréscimos não discricionários e quanto à sua capacidade explicativa relativamente aos acréscimos totais. A literatura posterior não eliminou esta divisão;
- vii) As contas nacionais são estatísticas, embora usem essencialmente na produção da conta das Administrações Públicas as contas financeiras (execução do orçamento e demonstrações financeiras) das entidades públicas que consolidam;
- viii) Medir a fiabilidade das estatísticas das contas nacionais não tem sido uma tarefa fácil, sendo os critérios da precisão e da consistência os mais importantes para medir a fiabilidade (Novak, 1975);
- ix) A qualidade das fontes de informação, ou dos dados de base, tem sido referida como uma garantia da qualidade (fiabilidade) das contas nacionais (Eurostat, 2007; Novak, 1975; Calzaroni e Puggioni, 2001; Nijmeijer e Hiemstra, 2008).

V. Consistência Interna, Identidades Básicas e Qualidade

V.1. Metodologia para a qualidade das contas públicas

Como avaliar a qualidade das contas públicas? É possível obter uma medida da qualidade das contas públicas? Poderá a qualidade das contas públicas ser sintetizada numa única medida de qualidade?

A metodologia usada para estudar a qualidade das contas públicas portuguesas associa a qualidade das contas públicas à qualidade das fontes de informação, ou qualidade dos dados, seguindo a abordagem usada nas contas nacionais, revista na literatura, de acordo com a qual a qualidade das contas nacionais está relacionada com a qualidade dos dados de base usados na sua produção. Assume-se, apesar de as contas públicas consolidarem informação de um número elevado de entidades públicas, que o processo de produção é neutro, ou seja, o processo de consolidação não influencia a qualidade das contas. As fontes de informação são essencialmente duas: as demonstrações orçamentais, que divulgam a informação sobre a execução do orçamento, e as demonstrações financeiras (balanço, demonstração dos resultados e demonstração dos fluxos de caixa), das entidades consolidadas nas contas públicas (*general government*). Estas fontes de informação são também usadas nas contas nacionais (conta das Administrações Públicas).

Para avaliar a qualidade das fontes de informação são usadas duas das dimensões da qualidade revistas na literatura mais adequadas ao contexto. Em todas as metodologias de avaliação da qualidade, a definição de qualidade, as dimensões da qualidade e as métricas para avaliar a qualidade dos dados representam uma atividade crítica (Batini *et al.*, 2009). A qualidade da informação é contextual, dependendo da situação em concreto em que é utilizada. A qualidade da informação, ou qualidade dos dados, é uma percepção ou uma avaliação da aptidão da informação para servir o seu propósito em determinado contexto. No contexto das contas públicas, a qualidade é interpretada como a capacidade de as contas públicas reportarem de uma forma fiel e adequada a situação financeira do governo e do sector público (desempenho e posição financeira) e permitirem aos *stakeholders* a avaliação do risco de investir em dívida pública, formular uma opinião sobre a solvência do governo e a sustentabilidade das finanças públicas ou ter uma percepção adequada dos riscos orçamentais. Deste modo, as dimensões da qualidade mais apropriadas ao contexto, seguindo a literatura, são a precisão e a consistência. De acordo com Novak (1995) a precisão e a consistência são

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

os dois critérios mais importantes para medir a fiabilidade das contas nacionais e “a fiabilidade das contas nacionais depende largamente da precisão dos dados de base” (p.325).

A consistência e a precisão não são as únicas dimensões da qualidade da informação, mas no contexto concreto do nosso trabalho, nem todas as dimensões da qualidade são relevantes para o objetivo que se pretende alcançar. É o contexto que determina as dimensões da qualidade relevantes: por exemplo, as contas públicas podem ser oportunas e, todavia, não revelarem de forma fiel e apropriada a situação financeira do governo. As dimensões da qualidade como a oportunidade, a pontualidade, a comparabilidade, a acessibilidade e a clareza podem ser úteis do ponto de vista de certos utilizadores num determinado contexto, mas não nos dizem nada quanto à fiabilidade das contas. Ou seja, a informação pode ser oportuna e pontual, pode ser acessível e clara, e pode até ser comparável, mas estas dimensões são irrelevantes para assegurar que as contas apresentam adequadamente a situação financeira do governo.

A consistência e a precisão podem assumir significados distintos devido à sua natureza contextual. Definimos dois níveis de consistência: o primeiro nível de consistência é entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras das entidades públicas; o segundo nível de consistência com reflexo na qualidade das contas públicas é a consistência entre as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas). No contexto do nosso trabalho as dimensões da precisão e da consistência apresentam a seguinte definição:

- i) A precisão é definida como a diferença entre o valor registado de uma variável observada em qualquer das fontes de informação e o seu verdadeiro valor (valor real ou efetivo). Uma variável ou agregado é considerado preciso se o seu valor, observado em qualquer fonte de informação, é igual ao seu verdadeiro valor (valor real ou efetivo);
- ii) A consistência é definida como a diferença entre o valor observado da mesma variável ou agregado a partir de fontes de informação, ou dados de base, diferentes. As fontes de informação, ou dados de base, são consistentes se o valor observado de uma variável ou agregado for o mesmo independentemente da fonte de informação onde é observado (execução do orçamento público ou demonstrações financeiras). Pelo contrário, considera-se não existir consistência das fontes de informação se o valor das variáveis observadas na execução do orçamento for diferente do valor observado nas demonstrações financeiras (e vice-versa). Por exemplo, a consistência, assume uma importância particular no caso

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

em que um orçamento aprovado e executado numa base de caixa convive com demonstrações financeiras que usam a base de acréscimo: as decisões políticas são tomadas numa base de caixa mas são medidas numa base de acréscimo, significando a consistência entre o orçamento e as demonstrações financeiras que as decisões, ainda que tomadas numa base de caixa, têm o respetivo reflexo de acréscimo nas demonstrações financeiras. Designamos este tipo de consistência por “consistência interna”, porque a consistência é observada internamente na mesma entidade pública, ou conjunto de entidades públicas (1º nível de consistência);

- iii) A consistência entre as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) significa que, se ambas usam as mesmas fontes de informação, ou dados de base, utilizam a mesma base contabilística (base de acréscimo) para registar as operações (Cottarelli, 2012) e consolidam o mesmo universo de entidades públicas, então as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) divulgam a mesma informação (embora em formatos distintos), designadamente no que diz respeito ao saldo B.9 (Capacidade/Necessidade líquida de financiamento, na nomenclatura das contas nacionais). As diferenças que possam existir são conciliáveis e apenas podem ser explicadas por diferenças no perímetro de consolidação e por operações que, por imposição metodológica, estejam contabilizadas nas contas públicas e não nas contas nacionais, e vice-versa (2º nível de consistência). A precisão e a consistência observadas na perspetiva da relação entre as contas públicas e as contas nacionais baseia-se na ideia de que boas contas públicas, ou contas públicas de qualidade, são uma ajuda importante para as contas nacionais (Cottarelli, 2012), uma vez que elas próprias constituem uma fonte de informação para as contas nacionais.

Assim, a precisão e a consistência das fontes de informação, ou dos dados de base, manifesta-se na divulgação, por ambas as contas, da mesma informação financeira ou, pelo menos, da divulgação de informação financeira conciliável entre si, como acontece com as contas públicas do Reino Unido (*Whole Government Accounts*). Este aspeto é particularmente importante em termos de qualidade do relato financeiro porque as contas públicas são da responsabilidade do governo, geralmente do ministério das finanças (IPSAS 1, n.º 20), enquanto a conta das Administrações Públicas (contas nacionais) é da responsabilidade dos

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

institutos ou agências nacionais de estatística, os quais, de um modo geral, gozam de independência em relação ao governo.

A qualidade das contas públicas resulta, assim, da comparação entre a informação financeira divulgada por si (por exemplo, saldo e dívida líquida) e a informação financeira apresentada nas contas nacionais (conta das Administrações Públicas). A ausência de diferenças, ou discrepâncias estatísticas, materialmente significativas, ou de diferenças inconciliáveis entre as contas públicas e a conta das Administrações Públicas (contas nacionais) é um bom indicador de qualidade das contas públicas. Uma vez que as contas divulgam a mesma situação financeira, por força da precisão e da consistência das fontes de informação usadas por ambas, a probabilidade de ambas não divulgarem a verdadeira situação financeira do governo tenderá a ser reduzida. Este tipo de consistência entre as contas públicas e a conta das Administrações Públicas (contas nacionais) assegura a qualidade da informação divulgada.

As dimensões da precisão e da consistência relacionam-se da seguinte forma:

Relativamente à dimensão da precisão, supõe-se, por exemplo, que a execução do orçamento público revela, num dado momento da execução, ou no final do período da execução, um determinado valor para o total de pagamentos. Correspondará o valor dos pagamentos observado na execução do orçamento ao seu valor real ou efetivo, ou seja, ao seu verdadeiro valor? As contas públicas são fiáveis se divulgarem o verdadeiro valor dos pagamentos realizados durante a execução do orçamento, ou seja, a fiabilidade das contas públicas depende do valor real ou efetivo dos pagamentos. O mesmo acontece com outras variáveis, como as responsabilidades (obrigações): a fiabilidade das contas públicas, ou seja, a sua qualidade, depende de elas reportarem o verdadeiro valor das responsabilidades decorrentes da execução do orçamento. A precisão da informação relativa aos pagamentos, ou da informação sobre as responsabilidades, depende da diferença entre o valor observado na execução do orçamento e o seu valor real ou efetivo, isto é, o seu valor verdadeiro: quanto maior for esta diferença, menor será a fiabilidade das contas, ou seja, as contas públicas apenas serão fiáveis se a diferença entre o valor variáveis registados nas contas e o seu verdadeiro valor for igual a zero.

Mas como saber qual é o valor real ou efetivo destas variáveis? Para responder a esta questão torna-se necessário ter presente a dimensão da consistência.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Retomando o exemplo, admitamos, por momentos, que o valor dos pagamentos observado na execução do orçamento é diferente do valor dos pagamentos observado nas demonstrações financeiras. Duas hipóteses se podem levantar: ou ambos os valores estão errados, afastando-se ambos do seu verdadeiro valor (as fontes de informação são inconsistentes e imprecisas), ou pelo menos um dos valores é verdadeiro, o que significa que, embora inconsistentes, pelo menos um deles é um valor preciso. A dificuldade adicional é saber qual dos dois representa o valor verdadeiro.

No caso em que o valor dos pagamentos observado na execução do orçamento é igual ao valor dos pagamentos divulgado nas demonstrações financeiras (consistência dos dados), apesar de existir a probabilidade de ambos poderem ser valores errados, admite-se que esta probabilidade tenda a ser pequena ou próxima de zero. No nosso trabalho assume-se que a consistência do valor de uma variável reduz a possibilidade de os dados de base serem imprecisos. Ou seja, admite-se que é reduzida a probabilidade de um valor consistente observado em duas fontes de informação ou dados de base diferentes ser errado (impreciso).

A precisão e a consistência das fontes de informação tendem a relacionar-se positivamente: quanto maior for a consistência das fontes de informação, maior tenderá a ser a sua precisão. A relação entre a consistência e a precisão das fontes de informação pode ser abordada da seguinte forma (adaptado de Calzaroni e Puggioni, 2001):

Admita-se que o valor de uma determinada variável (ou agregado) observada na execução do orçamento do período t é X_t^* , quando o seu verdadeiro valor, observado nas demonstrações financeiras (ou vice-versa) é X_t . Donde:

$$X_t^* = X_t + \varepsilon$$

Em que X_t^* é o valor da variável observado com erro na execução do orçamento, X_t o verdadeiro valor da variável observado nas demonstrações financeiras e ε o valor do erro.

A primeira observação é que as fontes de informação, ou os dados de base, são inconsistentes, uma vez que o valor da mesma variável é diferente consoante ele seja observado numa fonte de informação (execução do orçamento) ou noutra (demonstrações financeiras). A segunda observação é a de que a precisão dos dados depende do valor de ε . Quanto menor for o valor de ε maior tenderá a ser a precisão das variáveis. Para que as fontes de informação ou dados de base sejam consistentes é necessário que $X_t^* = X_t$, o que implica que o erro seja nulo

($\varepsilon = 0$), ou seja, que a precisão seja total. Isto permite afirmar que a consistência das fontes de informação é máxima quando o erro for nulo.

A consistência da informação deteta e ajuda a eliminar, ou a reduzir, a falta de precisão dos dados de base. Esta afirmação é coerente com o argumento de Novak (1975) de que a consistência não pode provar a precisão, mas fornece um método para detetar deficiências de precisão.

As definições de consistência e de precisão associados às dimensões da qualidade usadas no presente trabalho baseiam-se num conjunto de identidades básicas. Por fim, usámos um modelo correlacional do tipo econométrico como métrica para medir as dimensões da qualidade. Considerando as definições de consistência e de precisão, este modelo estima os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento (direitos e obrigações/responsabilidades), o que equivale a comparar e medir a informação entre aquelas duas fontes de informação.

V.2. Dimensões da qualidade e identidades básicas

V.2.1. Execução do orçamento e demonstrações financeiras

As dimensões da qualidade da consistência e da precisão das fontes de informação, ou dos dados de base, aplicadas ao contexto das contas públicas, têm como suporte, um conjunto de identidades básicas que resultam da formalização da relação entre as duas fontes de informação usadas, ou seja, entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras. Pode afirmar-se, assim, que as identidades básicas são a base teórica que sustenta as definições de consistência e de precisão. Deste modo, as identidades básicas conferem às dimensões da qualidade usadas (consistência e precisão) uma interpretação e significado objetivos que reduzem ou eliminam qualquer subjetividade associada à sua utilização. Na demonstração das identidades básicas são consideradas as seguintes hipóteses:

- i) O orçamento desempenha um papel central, dado que se trata do documento político mais importante que traduz as opções políticas e financeiras do governo aprovadas pelo parlamento. Deste modo, objetivo das demonstrações financeiras é o de divulgar a execução do orçamento público, designadamente os direitos e as obrigações/responsabilidades dela decorrente, contribuindo para a divulgação fiel e apropriada da atividade do governo e do sector público (desempenho e posição

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- financeira). Assim, de acordo com a IPSAS 24, as demonstrações financeiras contêm integralmente a informação sobre a execução do orçamento;
- ii) A execução do orçamento tem em conta o ciclo da receita e o ciclo da despesa (Apêndice A). O ciclo da receita pressupõe que a cobrança de qualquer receita é precedida da sua liquidação e o ciclo da despesa que o pagamento de uma obrigação é precedido do seu registo como compromisso;
 - iii) As contas públicas são constituídas pelas demonstrações financeiras previstas nas normas de contabilidade (demonstração da posição financeira, ou balanço, demonstração de desempenho financeiro, ou demonstração dos resultados e demonstração dos fluxos de caixa);
 - iv) Na contabilização das operações são usadas as regras da contabilidade orçamental (execução do orçamento) e as regras da contabilidade financeira (demonstrações financeiras);
 - v) Considerando a natureza política da aprovação do orçamento, nenhuma despesa é realizada e nenhuma receita é cobrada sem que esteja prevista no orçamento e todas as despesas e todas as receitas, sem exceção, são registadas na execução do orçamento;
 - vi) Todas as receitas e todas as despesas são tituladas por faturas ou documentos equivalentes.

A execução do orçamento consiste na utilização pelo governo e pelas entidades do sector público das dotações de receita e de despesa do orçamento aprovado pelo parlamento, ou seja, na fase da execução do orçamento, as entidades públicas consolidadas no orçamento público liquidam e cobram impostos e taxas, vendem bens e serviços, adquirem bens e serviços para o seu funcionamento, assumem compromissos de despesa e realizam pagamentos de despesas, criam direitos sobre terceiros, assumem responsabilidades perante terceiros e consomem os recursos imóveis e equipamentos que estão afetos à atividade (depreciação ou consumo de capital fixo). Estas decisões traduzem-se em fluxos monetários (pagamentos e recebimentos), fluxos não-monetários (direitos, responsabilidades, depreciação de equipamentos, etc.) e, no final do período, apresentam *stocks* de direitos, de responsabilidades e de dívida decorrentes da execução do orçamento.

Os orçamentos podem ser elaborados, aprovados e executados numa base de caixa, caixa modificada ou numa base de acréscimo. No caso de um orçamento de base exclusivamente de caixa, a despesa total corresponde ao total de pagamentos autorizados e a receita total

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

corresponde ao valor da receita cobrada (recebimentos). Numa base de acréscimo, a despesa total diz respeito ao valor dos compromissos de despesa, independentemente do momento em que forem pagos, enquanto a receita total corresponde ao total da receita liquidada, independentemente do momento em que vier a ser cobrada (recebida). O orçamento executado numa base de caixa modificada regista os pagamentos e recibimentos realizados mas também os montantes de compromissos de despesa assumidos e os montantes de receita liquidada.

A representação estilizada de um orçamento aprovado e da sua execução (caixa modificada) é a seguinte (quadro 7):

Quadro 7. Orçamento aprovado e orçamento executado

Orçamento Aprovado		(Período t)		
		(3)	(4)	(5)=(3)-(4)
Receitas	RT_t	RL_t	RC_t	$RLnc_t$
Despesas	DT_t	CO_t	PA_t	$EANP_t$
Saldo	0	$RC_t - PA_t$		

As colunas 1 e 2 dizem respeito ao orçamento aprovado. A coluna 1 regista o tipo de receitas e de despesas aprovadas enquanto a coluna 2 identifica os respetivos montantes de despesas a realizar (DT_t) e o montante de receitas previstas para o seu financiamento (RT_t). O orçamento aprovado está equilibrado, ou seja, apresenta um saldo nulo ($RT_t - DT_t = 0$). Em alguns casos este saldo pode ser positivo ($RT_t > DT_t$), mas em nenhum caso o orçamento pode apresentar um défice ($RT_t < DT_t$).

As colunas 3, 4 e 5 correspondem à execução do orçamento. A coluna 3 regista o montante de receita liquidada (RL_t) e o montante de compromissos de despesa assumidos (CO_t) no período de execução do orçamento (período t). Por imposição legal, não é possível observar uma situação em que $RL_t > RT_t$ (não é possível liquidar mais receita do que a prevista no orçamento), ou em que $CO_t > DT_t$ (não é possível assumir mais compromissos de despesa do que a dotação de despesa autorizada). As alterações às dotações do orçamento inicial de despesa e de receita são possíveis mas estas visam apenas assegurar o cumprimento destas relações. As operações internas de gestão do orçamento não têm reflexos sobre terceiros e não alteram as relações anteriormente definidas.

Ao longo do período t de execução do orçamento a entidade pública liquida receitas (RL_t), cobra essas receitas ou parte delas (RC_t), assume compromissos de despesas (CO_t) e paga a

totalidade ou parte desses compromissos de despesa (PA_t). A coluna 4 regista o montante total de recebimentos (RC_t) e de pagamentos (PA_t) que ocorrem no período de execução do orçamento. A diferença entre as receitas cobradas (recebimentos) e os pagamentos realizados ($RC_t - PA_t$) corresponde ao saldo de caixa de execução do orçamento. A diferença entre os compromissos de despesa e os pagamentos realizados designa-se por compromissos de despesa assumidos e não pagos ($EANP_t$) e representam responsabilidades de pagamentos futuros, enquanto a diferença entre a receita liquidada e a receita cobrada designa-se por receita liquidada não cobrada ($RLnc_t$) e representam direitos de recebimento futuro. A coluna (5) indica o valor das receitas liquidadas no período que não foram cobradas no período ($RLnc_t$) e o valor dos compromissos de despesa assumidos no período que não foram pagos no período ($EANP_t$).

A receita liquidada no período e não cobrada no período ($RLnc_t$) é recebida no período seguinte ($t+1$) pelo que, no final do período de execução, constituiu um direito da entidade pública de receber uma certa importância no futuro. Os compromissos de despesa assumidos no período e não pagos no período ($EANP_t$) são pagos no período seguinte e representam, no final do período de execução do orçamento, uma obrigação (responsabilidade) de pagamento no futuro da entidade pública. As operações registadas como despesas ou receitas mas cujo pagamento ou recebimento efetivo ainda não ocorreu, são contas a receber ou a pagar. As contas a pagar são passivos do governo, e os estatísticos reconhecem-nos como tal (Buti *et al.*, 2007). Desta forma, a receita liquidada no período e não cobrada no período ($RLnc_t$) e os compromissos de despesa assumidos no período e não pagos no período ($EANP_t$) correspondem a acréscimos que resultam da execução do orçamento que figuram nas demonstrações financeiras como contas a receber e a pagar.

A relação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras processa-se da seguinte forma:

Recuperando o conceito de acréscimo revisto na literatura, supõe-se que, num dado momento, uma entidade pública liquida um imposto, uma taxa ou vende um bem ou serviço no montante de RL_t do qual recebe uma proporção θ ficando o restante $(1 - \theta)$ por receber (recebe no período $t + 1$). O resultado (saldo) da entidade pública para esta operação é o seguinte:

$$E_t = \theta RL_t + (1 - \theta) RL_t$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Em que E_t representa o resultado (saldo) do período t . O montante θRL_t corresponde a uma entrada imediata de dinheiro (fluxo de caixa positivo) e o montante $(1 - \theta)RL_t$, embora afetando o resultado do período, é um acréscimo positivo que representa um direito de recebimento futuro (é um acréscimo no período t , que se converte num fluxo de caixa no futuro ($t + 1$)). Identificando o fluxo de caixa θRL_t por CF_t e o acréscimo $(1 - \theta)RL_t$ por AC_t , tem-se:

$$E_t = CF_t + AC_t$$

Esta identidade diz-nos que o resultado do período t é função da entrada do dinheiro e do acréscimo do período.

O mesmo acontece com a despesa. Suponha-se agora que noutro dado momento, uma entidade pública assume um compromisso de despesa (CO_t) do qual paga uma proporção γ ficando o restante $(1 - \gamma)$ por pagar (paga no período $t + 1$). O saldo (resultado) da entidade pública para esta operação é o seguinte:

$$E_t = -\gamma CO_t - (1 - \gamma)CO_t$$

Em que E_t representa o resultado (saldo) do período t . O montante $-\gamma CO_t$ corresponde a uma saída de dinheiro (fluxo de caixa negativo) e o montante $-(1 - \gamma)CO_t$, embora afetando o resultado do período, é um acréscimo negativo que corresponde a uma obrigação de pagamento futuro (é um acréscimo no período t , que se converte num fluxo de caixa no futuro ($t + 1$)). Identificando o fluxo de caixa $-\gamma CO_t$ por $-CF_t$ e o acréscimo $-(1 - \gamma)CO_t$ por $-AC_t$, tem-se:

$$E_t = -CF_t - AC_t$$

Esta identidade mostra que o resultado do período t é função da saída do dinheiro e do acréscimo do período (o sinal “-“ significa que se trata de uma saída de dinheiro - fluxo de caixa negativo - e de um acréscimo negativo).

Somando as duas operações realizadas nos dois períodos e identificando os *cash-flows* e os acréscimos positivos com (+) e os *cash-flows* e os acréscimos negativos com (-), obtém-se a expressão:

$$E_t = CF_t(+) + AC_t(+) + [-CF_t(-) - AC_t(-)]$$

Rearranjando:

$$E_t = [CF_t(+) - CF_t(-)] + [AC_t(+) - AC_t(-)] \quad (1)$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

É esta igualdade que determina a ligação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras e indica que os resultados no período t (período de execução do orçamento) correspondem à soma dos *cash-flows* com o acréscimo total. Mais especificamente, esta equação mostra que os resultados no período t correspondem à soma da diferença entre entradas e saídas de dinheiro com a diferença entre acréscimos positivos e acréscimos negativos. Os *cash-flows* e os acréscimos positivos aumentam os resultados do período e os *cash-flows* e os acréscimos negativos reduzem os resultados do período. Todas estas variáveis orçamentais, que resultam exclusivamente da execução do orçamento, estão representadas nas demonstrações financeiras. Na verdade, a diferença entre as entradas e as saídas de dinheiro, correspondentes ao valor dos recebimentos (RC_t) e ao valor dos pagamentos (PA_t) associados à execução do orçamento, corresponde ao saldo da soma das contas de disponibilidades e está representada no balanço, os acréscimos positivos ($RLnc_t$), que dizem respeito à receita liquidada no período mas não cobrada no período e que será recebida no período seguinte, representam direitos sobre terceiros e o seu valor está representado no ativo do balanço, os acréscimos negativos ($EANP_t$), que correspondem aos compromissos de despesa assumidos no período mas que não foram pagos no período e que serão pagos no período seguinte, representam responsabilidades assumidas perante terceiros e o seu valor está representado no passivo do balanço e, por fim, os resultados (E_t) do período que integram o património líquido do balanço.

A igualdade (1) pode, então, escrever-se:

$$E_t = RC_t - PA_t + RLnc_t - EANP_t \quad (2)$$

Ou,

$$E_t = (RC_t + RLnc_t) - (PA_t + EANP_t) \quad (3)$$

Esta equação corresponde ao caso geral em que uma entidade pública liquida receita (no montante de RL_t) e recebe uma parte dessa receita (RC_t), ao mesmo tempo que assume compromissos de despesa (CO_t) e paga parte desses compromissos (PA_t), em que $RL_t > RC_t$ e $CO_t > PA_t$. As demonstrações orçamentais (orçamento aprovado e execução do orçamento) e as demonstrações financeiras (balanço, demonstração dos resultados e mapa dos fluxos de caixa) são as seguintes (quadro 8):

Quadro 8. Orçamento aprovado e executado e demonstrações financeiras (caso geral)

(Período t)

Orçamento Aprovado		Orçamento Executado		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)
Receitas	RT_t	RL_t	RC_t	$RLnc_t$
Despesas	DT_t	CO_t	PA_t	$EANP_t$
Saldo	0			$(RC_t - PA_t)$

Balanço

Disponibilidades	$(RC_t - PA_t)$	Fundos Próprios	E_t
Terceiros	$RLnc_t$	Terceiros	$EANP_t$
Ativo Total	$(RC_t - PA_t) + RLnc_t$	Fundos Próprios+Passivo	$E_t + EANP_t$

Demonstração dos resultados

Receitas	RL_t
Despesas	CO_t
Resultado (saldo)	E_t

Mapa dos fluxos de caixa

Recebimentos	RC_t
Pagamentos	PA_t
Saldo	$(RC_t - PA_t)$

A análise conjunta das demonstrações orçamentais e das demonstrações financeiras permite confirmar o seguinte:

- i) Os valores dos recebimentos (RC_t) e dos pagamentos (PA_t) da coluna 4 da execução do orçamento são os mesmos que se podem observar nas demonstrações financeiras. Consequentemente, o saldo de caixa associado à da execução do orçamento é igual ao saldo de disponibilidades do balanço e ao saldo do mapa dos fluxos de caixa;
- ii) A receita liquidada e não cobrada no período ($RLnc_t$) e dos encargos assumidos e não pagos no período ($EANP_t$) associados à execução do orçamento (coluna 5) figuram no balanço como acréscimos e os seus valores são iguais;
- iii) O saldo, ou resultado, do período (E_t) determinado na demonstração dos resultados é o mesmo apresentado no balanço e o seu valor corresponde à diferença entre a receita liquidada (RL_t) e os compromissos de despesa (CO_t) associados à execução do orçamento (coluna 3);

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- iv) Deste modo, pode afirmar-se que a execução do orçamento público está totalmente contida nas demonstrações financeiras (IPSAS 24);
- v) O balanço encontra-se formalmente equilibrado, uma vez que, recorrendo à equação fundamental do balanço (Milesi-Ferretti e Moriyama, 2006), o valor do ativo é igual à soma do valor dos fundos próprios, ou do património líquido, com o valor do passivo:

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t = E_t + EANP_t$$

Dado que:

$$E_t = RL_t - CO_t$$

Então:

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t = RL_t - CO_t + EANP_t$$

Uma vez que, de acordo com as demonstrações orçamentais (execução do orçamento):

$$RC_t + RLnc_t = RL_t \text{ e } PA_t + EANP_t = CO_t$$

Então:

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t = RC_t + RLnc_t - (PA_t + EANP_t) + EANP_t$$

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t = RC_t + RLnc_t - PA_t - EANP_t + EANP_t$$

Finalmente, rearranjando:

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t = (RC_t - PA_t) + RLnc_t$$

- vi) A consistência das duas fontes de informação é total, significando que o valor dos recebimentos, dos pagamentos, da receita liquidada, dos compromissos de despesa, da receita liquidada e não cobrada e dos encargos assumidos e não pagos é o mesmo independentemente de ser observado na execução do orçamento ou nas demonstrações financeiras. Em concreto, a consistência das fontes significa que:

$$RC_t^{EO} = RC_t^{DF} = RC_t^{FC}$$

$$PA_t^{EO} = PA_t^{DF} = PA_t^{FC}$$

$$RL_t^{EO} = RL_t^{DF}$$

$$CO_t^{EO} = CO_t^{DF}$$

$$RLnc_t^{EO} = RLnc_t^{DF} \text{ (Terceiros)}$$

$$EANP_t^{EO} = EANP_t^{DF} \text{ (Terceiros)}$$

Consequentemente, o valor das variáveis é preciso, uma vez que corresponde ao seu verdadeiro. Na verdade, o valor dos pagamentos (PA_t), por exemplo, influencia o valor do

¹⁹ Os sobrescritos significam: *EO* = “Execução do Orçamento”, *DF* = “Demonstrações Financeiras” e *FC* = “Fluxos de Caixa”

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

saldo de disponibilidades do balanço, o saldo da demonstração dos fluxos de caixa ($RC_t - PA_t$) e o valor dos encargos assumidos e não pagos ($EANP_t = CO_t - PA_t$). Se o valor dos pagamentos realizados na execução do orçamento, ou o valor dos pagamentos contabilizados na contabilidade financeira, não correspondessem o seu valor verdadeiro dificilmente aquelas identidades seriam observáveis. A consistência das fontes de informação implica que o erro entre elas seja nulo;

- vii) O quadro de conciliação entre o saldo de base de acréscimo (demonstrações financeiras) e o saldo de base de caixa (execução do orçamento) a que se refere Chan e Xu (2013) é o seguinte (quadro 9):

**Quadro 9. Conciliação do saldo de base acréscimo e saldo de base caixa (caso geral)
(Período t)**

Saldo (base acréscimo)	E_t
(-) <u>menos</u> acréscimos positivos	$RLnc_t$
(+) <u>mais</u> acréscimos negativos	$EANP_t$
Saldo (base caixa)	$(RC_t - PA_t)$

Como se pode observar, a conciliação entre um saldo e outro depende do valor e da qualidade dos acréscimos. Os saldos são consistentes, dado que o valor dos acréscimos associados à execução do orçamento é consistente com o valor dos acréscimos observados nas demonstrações financeiras.

Este caso geral está suportado em diversas identidades básicas cuja demonstração pode ser feita individualmente.

A primeira identidade básica (**Ib1**) diz-nos que o resultado, ou saldo, do período t , observado nas demonstrações financeiras (balanço e demonstração dos resultados), corresponde à diferença entre a receita total (receita liquida) e a despesa total (compromissos de despesa assumidos) realizados e observados na execução do orçamento desse período. Esta identidade deduz-se a partir da equação (3). Dado que, de acordo com a execução do orçamento:

$$RL_t = RC_t + RLnc_t$$

E que:

$$CO_t = PA_t + EANP_t$$

Então, a identidade (3) pode escrever-se da seguinte forma:

$$E_t = RL_t - CO_t \quad (4) \quad [\text{Ib1}]$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A principal implicação desta identidade básica é a de que não é possível observar na demonstração dos resultados do período valores da receita superiores à receita liquidada na execução do orçamento do período e valores da despesa superiores aos compromissos de despesa assumidos na execução do orçamento do período.

A segunda identidade básica (**Ib2**) estabelece que a diferença entre o valor do total de recebimentos e o valor do total de pagamentos observados na execução do orçamento é igual ao valor da soma dos saldos das contas de disponibilidades das demonstrações financeiras (balanço). Esta identidade básica demonstra-se da seguinte forma:

Na execução do orçamento, as entidades públicas assumem compromissos de despesa que, em cada momento, podem estar pagos ou não. O pagamento de uma despesa na execução do orçamento é feito no momento em que o facto efetivamente teve lugar e é normalmente realizada através da emissão de meios de pagamento sobre os bancos. Este pagamento reduz, no mesmo momento, as disponibilidades existentes (dinheiro ou equivalentes em caixa) afetando negativamente o saldo de disponibilidades do período na contabilidade financeira e evidenciado no balanço. O mesmo se passa com o recebimento de uma receita, neste caso aumentando as disponibilidades (dinheiro ou equivalente em caixa) e afetando positivamente na contabilidade financeira o saldo das disponibilidades do período evidenciado no balanço.

Suponha-se que a execução do orçamento de uma determinada entidade pública no período t traduz-se apenas em recebimentos (RC_t) e pagamentos (PA_t). Isto significa que no período em causa não existe receita liquidada por cobrar (toda a receita liquidada no período foi recebida no período), nem compromissos de despesa assumidos por pagar (todos os compromissos de despesa no período foram pagos no período). Ou seja, no período em causa não há acréscimos de receita nem acréscimos de despesa. Na execução do orçamento do período t tem-se $RL_t = RC_t$ e $CO_t = PA_t$, o que implica que $RLnc_t = 0$ e $EANP_t = 0$.

Recorrendo à igualdade (2), os resultados do período determinam-se da seguinte forma:

$$\begin{aligned}E_t &= (RC_t - PA_t) + (0 - 0) \\E_t &= (RC_t - PA_t)\end{aligned}$$

A execução do orçamento e o balanço apresentam a seguinte estrutura (quadro 10)²⁰:

²⁰ Para evitar que o texto se torne pesado, apresenta-se apenas o orçamento aprovado, o orçamento executado (demonstrações orçamentais) e o balanço (demonstração financeira). A não apresentação da demonstração dos resultados e da demonstração dos fluxos de caixa não invalida a demonstração que se pretende fazer nem altera as conclusões que se querem alcançar, tendo em conta o caso geral (quadro 8).

Quadro 10. Orçamento aprovado, orçamento executado e balanço (Ib2)
(Período t)

Orçamento Aprovado		Orçamento Executado		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)
Receitas	RT_t	RL_t	RC_t	0
Despesas	DT_t	CO_t	PA_t	0
Saldo	0	$(RC_t - PA_t)$		

Balanço			
Disponibilidades	$(RC_t - PA_t)$	Fundos Próprios	E_t
Terceiros	0	Terceiros	0
Ativo Total	$(RC_t - PA_t)$	Fundos Próprios+Passivo	E_t

Como se pode observar no quadro 10, depois de registada a operação o balanço encontra-se formalmente equilibrado, visto que o total dos fundos próprios, adicionado do valor do passivo, é igual ao total do ativo. A informação sobre a execução do orçamento revela um montante de recebimentos (RC_t) e de pagamentos (PA_t) associados à execução do orçamento cuja diferença ($RC_t - PA_t$) é igual ao saldo da conta de disponibilidades divulgado no balanço. Esta diferença pode também ser observada na demonstração dos fluxos de caixa e tem o mesmo valor. Tal como no caso geral, a informação sobre a execução orçamento, que neste caso se resume a pagamentos e recebimentos, está totalmente contida nas demonstrações financeiras (balanço, demonstração dos resultados e demonstração dos fluxos de caixa) e as fontes de informação são totalmente consistentes.

O mesmo resultado pode ser demonstrado da seguinte forma:

Em cada momento, o saldo da execução do orçamento (base de caixa), que designamos por SG_t , corresponde à soma do saldo inicial (correspondente ao saldo do período anterior) (SG_{t-1}), adicionado dos recebimentos do período (RC_t) e deduzido dos pagamentos do período (PA_t):

$$SG_t = SG_{t-1} + RC_t - PA_t \quad (5)$$

Admitindo a hipótese simplificadora de que a entidade iniciou a sua atividade no período t ($SG_{t-1} = 0$)²¹, ou que não existe saldo inicial, o saldo do orçamento do período t corresponde apenas à diferença entre recebimentos e pagamentos e pode escrever-se da seguinte forma:

$$SG_t = RC_t - PA_t \quad (6)$$

²¹ Estas hipóteses simplificadoras não alteram o sentido e as conclusões do que se pretende demonstrar. Servem apenas para tornar mais leve a demonstração analítica.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Por sua vez, de acordo com a contabilidade financeira, a soma dos saldos das contas de disponibilidades do balanço corresponde à soma dos saldos iniciais das contas de disponibilidades, acrescidos dos movimentos a débito (recebimentos), e deduzido dos movimentos a crédito (pagamentos). Representando estas grandezas, respectivamente, por SDi_t , MD_t e MC_t , o saldo de disponibilidades do balanço no período t pode escrever-se da seguinte forma:

$$SD_t = SDi_t + MD_t - MC_t \quad (7)$$

Se a entidade pública iniciou a sua atividade no período t e se todos os pagamentos e recebimentos realizados na execução do orçamento estiverem refletidos na contabilidade financeira, então:

$$\begin{aligned} SDi_t &= 0 \\ RC_t &= MD_t \\ PA_t &= MC_t \end{aligned}$$

São as igualdades $RC_t = MD_t$ e $PA_t = MC_t$ que asseguram a consistência entre a informação da execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras, uma vez que estas igualdades impõem que o valor das variáveis seja o mesmo consoante elas sejam observadas na execução do orçamento ou nas demonstrações financeiras. A igualdade (7) pode, então, escrever-se na seguinte forma:

$$SD_t = RC_t - PA_t \quad (8)$$

Dado que:

$$SG_t = RC_t - PA_t$$

então, substituindo esta igualdade na identidade (8), tem-se:

$$SD_t = SG_t \quad (9) \quad [\mathbf{Ib2}]$$

A identidade (9) confirma que, se as fontes de informação forem consistentes, a soma dos saldos das contas de disponibilidades do balanço é igual ao saldo de execução do orçamento (base de caixa), o que implica que o valor dos recebimentos e pagamentos é o mesmo quer eles sejam observados na execução do orçamento ou nas demonstrações financeiras.

A terceira identidade básica (**Ib3**) diz-nos que o valor das receitas liquidadas no período t e não cobradas nesse período ($RLnc_t$) é igual ao valor da soma dos saldos das contas de terceiros divulgadas no balanço (ativo) da entidade pública. Esta identidade demonstra-se da seguinte forma:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

De acordo com o ciclo da receita, se a receita foi liquidada, isto é, se já foi determinado o montante exato a pagar pelo contribuinte ou pelo adquirente do bem ou serviço, mas não foi ainda cobrada (recebida), então existe um direito da Administração (entidade pública) sobre terceiros correspondente ao valor liquidado e não cobrado.

Suponha-se que uma entidade pública liquida na execução do seu orçamento do período t um imposto, uma taxa ou vende um serviço, cuja importância não foi recebida nesse período ($RC_t = 0$). No período em causa, por hipótese, a entidade pública não assumiu quaisquer compromissos de despesa nem realizou quaisquer pagamentos ($CO_t = PA_t = 0$, o que implica que $EANP_t = 0$).

Neste caso, não existe qualquer fluxo monetário no período t ($RC_t = 0$ e $PA_t = 0$) mas existe um direito (ativo) a receber no período seguinte ($t+1$) com um valor correspondente ao da receita liquidada no período t mas não cobrada ($RLnc_t$).

A partir da identidade (2), tem-se:

$$E_t = (0 - 0) + (RLnc_t - 0)$$

Ou seja:

$$E_t = RLnc_t$$

A execução do orçamento e o balanço da entidade pública para esta operação são os seguintes (quadro 11):

Quadro 11. Orçamento aprovado, orçamento executado e balanço (Ib3)
(Período t)

Orçamento Aprovado		Orçamento Executado		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)
Receitas	RT_t	RL_t	0	$RLnc_t$
Despesas	DT_t	0	0	0
Saldo	0		0	

Balanço			
Disponibilidades	0	Fundos Próprios	E_t
Terceiros	$RLnc_t$	Terceiros	0
Ativo Total	$RLnc_t$	Fundos Próprios+Passivo	E_t

Como se pode observar, o balanço está formalmente equilibrado uma vez que o total do ativo ($RLnc_t$) é igual à soma dos fundos próprios (E_t) mais o passivo (0). A variável $RLnc_t$,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

associada à execução do orçamento, corresponde a um acréscimo positivo no balanço da entidade pública.

Este resultado está de acordo com as regras e técnicas de registo contabilístico destas operações. Segundo o POCP, por exemplo, as operações derivadas de relações com terceiros estão englobadas nas contas da classe 2 (Terceiros). São estas contas que registam as dívidas a receber e a pagar pela entidade pública. A articulação entre a contabilidade orçamental (execução do orçamento) e a contabilidade financeira faz-se através das contas da classe 2 e a diferença entre o valor das liquidações e dos recebimentos constitui o ativo realizável, ou seja, o valor da dívida à Administração (Silva, 2002). O SNC-AP segue o mesmo princípio referindo que a receita liquidada (e não recebida) corresponde ao direito que se constitui em contas a receber do qual se espera influxos de caixa futuros.

Tal como na identidade básica anterior, as demonstrações financeiras da entidade pública contêm a informação sobre a execução do orçamento, uma vez que a receita liquidada mas não cobrada registada na execução do orçamento figura no balanço como um direito sobre terceiros. Consequentemente, as fontes de informação são consistentes. Esta identidade básica pode ser também demonstrada da seguinte forma:

De acordo com a execução do orçamento, o total da receita liquidada no período t mas não cobrada (recebida) no período ($RLnc_t$) é igual à diferença entre a receita liquidada no período (RL_t) e a receita cobrada no mesmo período (RC_t):

$$RLnc_t = RL_t - RC_t$$

Por sua vez, na contabilidade financeira a soma dos saldos das contas de terceiros (ativo) no período t corresponde à soma dos saldos iniciais de cada uma das contas de terceiros acrescido dos movimentos a débito (receitas liquidadas) e deduzido dos movimentos a crédito (receitas cobradas).

Representando estas grandezas por SC_t , SCI_t , MD_t e MC_t , respetivamente, e assumindo a hipótese de que todas as receitas liquidadas estão representadas por faturas ou documentos equivalentes, a soma dos saldos das contas de terceiros do ativo do balanço pode escrever-se da seguinte forma:

$$SC_t = SCI_t + MD_t - MC_t \quad (10)$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Se todas as receitas liquidadas e cobradas na execução do orçamento foram igualmente registados na contabilidade financeira, e admitindo que a entidade em causa inicia a sua atividade no período t , então:

$$\begin{aligned} SCi_t &= 0 \\ MD_t &= RL_t \\ MC_t &= RC_t \end{aligned}$$

Então, a igualdade (10) pode escrever-se da seguinte forma:

$$SC_t = RL_t - RC_t \quad (11)$$

Mas, dado que:

$$RLnc_t = RL_t - RC_t$$

Então, substituindo:

$$SC_t = RLnc_t \quad (12) \quad [\mathbf{Ib3}]$$

A consistência entre a informação da execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras é dada pelas igualdades $MD_t = RL_t$ e $MC_t = RC_t$. A identidade (12) demonstra que, de acordo com as hipóteses assumidas, a receita liquidada e não cobrada observada na execução do orçamento é igual ao valor da soma dos saldos das contas de terceiros (ativo do balanço).

A quarta identidade básica (**Ib4**) determina que o valor dos compromissos de despesa assumidos no período t e não pagos nesse período ($EANP_t$) é igual ao valor da soma dos saldos das contas de terceiros divulgadas no balanço (passivo) da entidade pública.

Suponha-se, mais uma vez, que no decorrer da execução do orçamento do período t , foram assumidos compromissos de despesa que não foram pagos no período. Não houve lugar a pagamentos ou recibimentos no período ($RC_t = PA_t = 0$), nem houve liquidação de quaisquer receitas ($RL_t = RC_t = 0$, o que implica que $RLnc_t = 0$). Partindo da identidade (2), os resultados (saldo) do período são determinados da seguinte forma:

$$\begin{aligned} E_t &= (0 - 0) + (0 - EANP_t) \\ E_t &= - EANP_t \\ E_t + EANP_t &= 0 \end{aligned}$$

A execução do orçamento e o balanço da entidade pública assumem a seguinte estrutura (quadro 12):

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 12. Orçamento Aprovado, Orçamento Executado e balanço (Ib4)

(Período t)

Orçamento Aprovado		Orçamento Executado		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)
Receitas	RT_t	0	0	0
Despesas	DT_t	CO_t	0	$EANP_t$
Saldo	0		0	

Balanço			
Disponibilidades	0	Fundos Próprios	E_t
Terceiros	0	Terceiros	$EANP_t$
Ativo Total	0	Fundos Próprios+Passivo	$E_t + EANP_t$

Como se esperava, o balanço está formalmente em equilíbrio visto que, conforme mostra a equação, o valor do ativo (0) é igual à soma do valor dos fundos próprios (E_t) com o valor do passivo ($EANP_t$). O valor negativo dos resultados é compensado, em termos de representação no balanço, pelo valor positivo dos $EANP_t$.

O resultado está de acordo com as regras contabilísticas de registo destas operações. A diferença entre os compromissos assumidos (na execução do orçamento) e os pagamentos efetuados corresponde ao montante em dívida, ou seja, ao passivo da Administração (Silva, 2002). No mesmo sentido vai o SNC-AP que segue o princípio de que a obrigação é um compromisso orçamental que se constitui em contas a pagar.

A leitura do balanço revela também que a informação sobre a execução do orçamento está contida nas demonstrações financeiras e que as fontes de informação são consistentes. Tal como as anteriores, esta identidade básica também pode ser demonstrada da seguinte forma:

Os compromissos de despesa assumidos e não pagos na execução do orçamento são obrigações assumidas perante terceiros que não foram pagas no exercício orçamental corrente (são pagas no período seguinte). Trata-se, como se viu, de acréscimos negativos, uma vez que reduzem o montante dos resultados e estão refletidos no passivo do balanço (fornecedores/contas a pagar).

De acordo com a execução do orçamento, o total de compromissos de despesa por liquidar no período t ($EANP_t$) é determinado pela diferença entre o total de compromissos de despesa assumidos (CO_t) e o total de pagamentos efetuados (PA_t):

$$EANP_t = CO_t - PA_t$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A soma dos saldos das contas de terceiros do passivo, por sua vez, corresponde à soma do saldo inicial de cada uma dessas contas, acrescido dos movimentos a crédito (responsabilidades assumidas, ou compromissos assumidos, em relação a terceiros) e deduzido dos movimentos a débito (pagamentos efetuados). Representando estas variáveis por SP_t , SPi_t , MC_t e MD_t , respetivamente, e assumindo, por hipótese, que todos os compromissos de despesa estão titulados por faturas ou documentos equivalentes, então a soma dos saldos das contas de terceiros do passivo no período t (SP_t) pode escrever-se da seguinte forma:

$$SP_t = SPi_t + MC_t - MD_t \quad (13)$$

Admitindo que todos os registos dos compromissos de despesa assumidos na execução do orçamento foram registados na contabilidade financeira e que a entidade pública em causa iniciou a sua atividade no período t , então:

$$\begin{aligned} SPi_t &= 0 \\ CO_t &= MC_t \\ PA_t &= MD_t \end{aligned}$$

Como habitualmente, são as igualdades $CO_t = MC_t$ e $PA_t = MD_t$ que asseguram a consistência entre a informação da execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras. Neste caso, a soma dos saldos das contas de terceiros do passivo pode escrever-se da seguinte forma:

$$SP_t = CO_t - PA_t \quad (14)$$

Mas dado que:

$$CO_t - PA_t = EANP_t$$

então, substituindo esta igualdade na identidade (14), tem-se:

$$SP_t = EANP_t \quad (15) \quad [\text{Ib4}]$$

A quinta entidade básica (**Ib5**) refere-se aos pagamentos realizados no período de execução do orçamento (período corrente, ou período t) que dizem respeito a compromissos de despesa assumidos e não pagos no período anterior ($t - 1$) e aos recebimentos no período de execução do orçamento relativos a liquidações de receitas do período anterior e não recebidas nesse período.

O total pagamentos realizados por uma entidade pública no orçamento do período corrente (PA_t) distribuem-se entre pagamentos do período corrente relativos a compromissos de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

despesa assumidos no mesmo período (PA_t^t)²² e pagamentos do período corrente relativos a compromissos de despesa assumidos em períodos anteriores (PA_{t-1}^{t-1}). Ou seja:

$$PA_t = PA_t^t + PA_{t-1}^{t-1} \quad (16)$$

O total dos compromissos de despesa assumidos no período anterior que ficaram por pagar no final desse período ($EANP_{t-1}$), são pagos no período corrente. Assim, esta identidade básica estabelece que o total de pagamentos realizados no período corrente relativos a compromissos de despesa assumidos no período anterior e não pagos nesses período (PA_t^{t-1}) não pode ser superior ao total de compromissos assumidos e não pagos do período anterior:

$$PA_t^{t-1} \leq EANP_{t-1} \quad (17) \quad [\text{Ib5.a}]$$

O sinal de inconsistência das fontes de informação é dado no caso em que o valor dos pagamentos do período corrente relativos a compromissos assumidos e não pagos no período anterior observado na execução do orçamento do período corrente (PA_t^{t-1}) for superior ao valor dos encargos assumidos e não pagos no período anterior, a serem pagos no período corrente, observados no balanço do período anterior ($EANP_{t-1}$). A violação desta identidade básica sugere que terão sido assumidos na execução do período anterior ($t-1$) mais compromissos do que os que foram considerados na execução do orçamento à data do seu encerramento, ou que foram identificados no período corrente compromissos do período anterior que não foram considerados na execução do orçamento do período anterior.

No caso em que as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) usam a informação de base de caixa (recebimentos e pagamentos) para estimar os agregados na base de acréscimo, a utilização de informação inconsistente (em que $PA_t^{t-1} > EANP_{t-1}$) conduz a uma subavaliação das estimativas dos agregados uma vez que o valor dos compromissos de despesa considerados no período anterior pode ter sido superior ao seu verdadeiro valor.

Suponha-se que se pretende estimar (ou ajustar) para as contas públicas, ou para as contas nacionais, de forma a estimar o respetivo saldo, o valor da despesa a partir da informação sobre os pagamentos (base de caixa). O ajustamento na despesa para o período t (Jesus, 2010) pode ser formalizado da seguinte forma:

$$AD_t = PA_t - PA_t^{t-1} + EANP_t^{t+1} \quad (18)$$

²² O subscrito indica o período em que ocorre o pagamento e o sobrescrito identifica o período em que os compromissos de despesa foram assumidos

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Em que AD_t representa o agregado da despesa na base de acréscimo relevante para o ajustamento do saldo (desempenho financeiro) do período t , PA_t representa o total dos pagamentos realizados no período t , PA_t^{t-1} os pagamentos realizados no período t mas relativos a compromissos de despesa assumidos e não pagos no período anterior ($t-1$) e $EANP_t^{t+1}$ os compromissos de despesa assumidos no período corrente (período t) que serão pagos no período seguinte ($t+1$). Este ajustamento a partir da informação sobre os pagamentos (base de caixa) conduz a um agregado da despesa na base de acréscimo de valor igual ao que seria observável nas demonstrações financeiras se elas existissem ou estivessem disponíveis. Na verdade, o valor das variáveis PA_t^{t-1} e $EANP_t^{t+1}$ correspondem ao valor dos acréscimos que deveriam figurar nas demonstrações financeiras (balanço do período anterior e balanço do período corrente) se elas estivessem disponíveis.

De acordo com a Ib5.a, para que haja consistência da informação, os pagamentos no período seguinte ($t+1$) relativos a encargos assumidos e não pagos não podem ser superiores ao valor dos encargos assumidos e não pagos no período anterior.

Se no período seguinte ($t+1$) $PA_{t+1}^t > EANP_t^{t+1}$, então isso significa que os encargos assumidos e não pagos considerados no período anterior (t) são menores do que os verdadeiros encargos assumidos e não pagos do período usados para ajustar os agregados da despesa. Identificando os verdadeiros encargos assumidos e não pagos por $EANP_t^{t+1*}$, então:

$$EANP_t^{t+1*} > EANP_t^{t+1}$$

Deste modo, tendo presente a equação (18), o valor do agregado da despesa ajustado para o período t encontra-se subavaliado, dado que o seu valor é inferior ao verdadeiro valor do agregado:

$$AD_t < AD_t^*$$

A subavaliação do agregado da despesa conduz à subavaliação do saldo das contas públicas (E_t) e da conta das Administrações Públicas (contas nacionais).

De acordo com a demonstração dos resultados, o saldo, ou resultado, do período corresponde à diferença entre o total da receita e o total da despesa [Equação (4), Ib1]. Se os valores das variáveis de base caixa usadas no ajustamento [Equação (18)] forem consistentes, o agregado na base de acréscimo ajustado (AD_t) será igual ao valor dos compromissos de despesa (CO_t) que se observaria nas demonstrações financeiras se elas existissem ou estivessem disponíveis.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Na verdade, todos os compromissos de despesa assumidos no período são pagos no período (PA_t^t) ou são pagos no período seguinte ($EANP_t^{t+1}$). Então:

$$CO_t = PA_t^t + EANP_t^{t+1} \quad (19)$$

De acordo com a equação (16), o total de pagamentos realizados no período corresponde à soma dos pagamentos feitos no período relativos ao próprio período mais os pagamentos realizados no período mas relativos ao período anterior. Então:

$$PA_t^t = PA_t - PA_t^{t-1}$$

Substituindo esta identidade na equação (19):

$$CO_t = PA_t - PA_t^{t-1} + EANP_t^{t+1} \quad (20)$$

Dado que, $AD_t = PA_t - PA_t^{t-1} + EANP_t^{t+1}$ (igualdade 18), então

$$AD_t = CO_t \quad (21)$$

Esta igualdade diz-nos que, se as variáveis usadas no ajustamento forem consistentes, o valor do agregado de despesa relevante para a conta das Administrações Públicas, ajustado a partir do valor dos pagamentos (base de caixa), corresponde ao valor dos compromissos de despesas assumidos no período (CO_t) que seria observável nas demonstrações financeiras se elas existissem. Ora, dado que, na ausência de consistência das variáveis, o agregado AD_t é inferior ao seu verdadeiro valor AD_t^* , então a estimativa de CO_t encontra-se subavaliada, melhorando o resultado (saldo) das contas públicas. O ajustamento do agregado AD_t só conduz ao seu verdadeiro valor se o valor dos fluxos monetários relativos aos pagamentos de despesa (PA_t^t e PA_t^{t-1}) e o valor do agregado $EANP_t$, forem iguais aos valores que seriam observados nas demonstrações financeiras²³.

No caso da receita, a inconsistência da informação resulta do seguinte:

O total dos recebimentos do período corrente (RC_t) decompõem-se em recebimentos do período relativos a liquidações de receita do próprio período (RC_t^t) e recebimentos do período mas que dizem respeito a liquidações de receita do período anterior (RC_t^{t-1}):

$$RC_t = RC_t^t + RC_t^{t-1} \quad (22)$$

²³ Em Portugal, por exemplo, a informação sobre os $EANP_t$ é recolhida administrativamente. Deste modo, a probabilidade de este valor estar próximo do verdadeiro valor que seria observado se existissem demonstrações financeiras é, em nossa opinião, muito reduzida. A qualidade do agregado AD_t depende da precisão e da consistência desta informação, a qual pode ser testada com base na Ib5.a.

No final da execução do orçamento do período anterior ($t-1$), o total de receita liquidada que ficou por cobrar é $RLnc_{t-1}$. Deste modo, no período corrente não é possível receber mais receita do que aquela que ficou por receber no período anterior. Donde:

$$RC_t^{t-1} \leq RLnc_{t-1} \quad (23) \quad [\text{Ib5.b}]$$

A inconsistência da informação verifica-se quando os recebimentos do período t relativos a liquidações de receita do período anterior são superiores ao valor da receita liquidada que ficou por cobrar (receber) no final do período anterior ($RC_t^{t-1} > RLnc_{t-1}$).

Tal como no caso da despesa, esta inconsistência da informação pode dar origem à subestimação dos agregados da receita quando eles são ajustados a partir da informação sobre os recebimentos (base de caixa) e à subavaliação do saldo das contas públicas.

O ajustamento na receita (Jesus, 2010) pode ser formalizado da seguinte forma²⁴:

$$AR_t = RC_t - RC_t^{t-1} + RLnc_t^{t+1} \quad (24)$$

Em que AR_t representa o agregado da receita relevante para o ajustamento do saldo das contas públicas e das contas nacionais (conta das Administrações Públicas) no período t , RC_t a receita total cobrada (recebida) no período, RC_t^{t-1} a receita recebida no período t relativa a liquidações (receita liquidada) no período anterior e $RLnc_t^{t+1}$ representa a receita liquidada no período corrente (período t) que será recebida (cobrada) no período seguinte ($t+1$). O valor destas variáveis é observado exclusivamente na execução do orçamento.

O valor da receita na base de acréscimo (AR_t) é aquele que se obteria diretamente das demonstrações financeiras se elas existissem ou estivessem disponíveis. Como se viu, o valor da variável RC_t^{t-1} corresponde ao valor do acréscimo que figuraria no balanço do período anterior como um direito a receber no período “ t ” e que o valor da variável $RLnc_t^{t+1}$ corresponde também ao valor do acréscimo que figuraria no balanço corrente como um direito a receber no período seguinte. Deste modo, o agregado da receita numa base de acréscimo só corresponderá ao seu verdadeiro valor se as variáveis usadas no ajustamento forem exatamente as mesmas que se observariam se as demonstrações financeiras estivessem disponíveis. Ou seja, o verdadeiro valor do agregado depende da consistência da informação.

²⁴ Tal como no caso do ajustamento dos agregados da despesa, esta é uma formalização estilizada. Na verdade as receitas provenientes da liquidação e cobrança de impostos obedecem a regras específicas (Jesus, 2010). Há casos, por exemplo, em que a receita de certos impostos é contabilizada pelo montante cobrado (recebido) e não pelo montante liquidado. Esta opção implica um acréscimo nulo. Na verdade, trata-se do caso em que $RL_t = RC_t$ e, portanto, $RLnc_t = 0$. Isto não invalida o raciocínio subjacente às identidades básicas nem afeta as conclusões formuladas com base nelas.

Tal como no caso da despesa, a inconsistência da informação relativa à receita ($RC_t^{t-1} > RLnc_{t-1}$) sugere que o verdadeiro valor da receita liquidada no período anterior que ficou por cobrar ($RLnc_{t-1}^*$) é maior do que o valor da receita liquidada por cobrar considerada no ajustamento ($RLnc_{t-1}$), ou seja, está a ser usado no ajustamento uma valor da receita liquidada e não cobrada que é inferior ao seu verdadeiro valor. Deste modo, dado que $RLnc_{t-1}^* > RLnc_t$, o agregado estimado da receita é inferior ao verdadeiro valor do agregado:

$$AR_t < AR_t^* \quad (25)$$

Demonstra-se, também, no caso da receita, que, se os valores das variáveis de base de caixa usadas no ajustamento forem consistentes, o agregado na base de acréscimo ajustado será igual ao valor da receita liquidada (RL_t) que se observaria caso as demonstrações financeiras estivessem disponíveis. Como se viu, os resultados do período têm origem na diferença entre a receita e a despesa. Ora, toda a receita liquidada no período (RL_t) é cobrada no próprio período (RC_t^t), ou é cobrada no período seguinte ($RLnc_t^{t+1}$):

$$RL_t = RC_t^t + RLnc_t^{t+1} \quad (26)$$

Por sua vez, a receita total cobrada no período (RC_t) engloba a receita recebida no período relativa a liquidações do próprio período (RC_t^t) e a receita recebida no período mas relativa a liquidações do período anterior (RC_t^{t-1}):

$$RC_t = RC_t^t + RC_t^{t-1} \quad (27)$$

Donde,

$$RC_t^t = RC_t - RC_t^{t-1} \quad (28)$$

Substituindo esta identidade na equação (26), tem-se:

$$RL_t = RC_t - RC_t^{t-1} + RLnc_t^{t+1} \quad (29)$$

Ora, dado que $AR_t = RC_t - RC_t^{t-1} + RLnc_t^{t+1}$, então:

$$AR_t = RL_t \quad (30)$$

Esta identidade mostra que o agregado da receita relevante na base de acréscimo, ajustado a partir de informação de base caixa, é igual ao total da receita liquidada no período que figuraria nas demonstrações financeiras se estas existissem, mas, no entanto, a igualdade só é verdadeira se o valor dos fluxos monetários relativos aos recebimentos no período (RC_t e RC_t^{t-1}), bem como o valor da variável $RLnc_t^{t+1}$, forem iguais aos valores que seriam observáveis nas demonstrações financeiras. Ou seja, o ajustamento do agregado da receita só

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

conduz ao mesmo resultado que seria observado nas demonstrações financeiras se as variáveis usadas no ajustamento forem consistentes entre si.

O ajustamento feito a partir da informação sobre os pagamentos e recebimentos do período está relacionado com as operações de especialização do exercício que são a essência da base de acréscimo – que é a mesma que está na base das contas públicas e da contabilidade nacional usada nas contas nacionais – e têm como objetivo assegurar que as transações são imputadas ao período em que os direitos ou obrigações tiveram lugar independentemente do momento em que ocorram os fluxos monetários respetivos (recebimentos ou pagamentos).

Na ausência de demonstrações financeiras a tarefa de avaliar a precisão e a consistência da informação, ou dos dados de base usados nas contas públicas e nas contas nacionais (conta das Administrações Públicas), torna-se muito difícil. Na verdade, o valor das variáveis PA_t , PA_t^{t-1} , RC_t e RC_t^{t-1} é apenas observado na execução do orçamento. A desagregação dos pagamentos e dos recebimentos do período em pagamentos e recebimentos realizados no período mas relativos a compromissos de despesa e a receita liquidada no período anterior também contribui para algum incerteza quanto à precisão e consistência dos dados, uma vez que esta desagregação tem associada uma grande subjetividade. O mesmo acontece com as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$.

As variáveis RC_t^{t-1} , $RLnc_t^{t+1}$, PA_t^{t-1} e $EANP_t^{t+1}$ correspondem a acréscimos resultantes da execução do orçamento que, na hipótese de existirem demonstrações financeiras, figurariam no balanço da entidade pública: a variável RC_t^{t-1} figuraria no balanço do período “ $t-1$ ” como um direito sobre terceiros a receber no período seguinte (período “ t ”) e a variável PA_t^{t-1} corresponde a uma responsabilidade que figuraria no balanço do período anterior a pagar no período seguinte. Por sua vez, a variável $RLnc_t^{t+1}$ figuraria no balanço do período corrente como um direito a receber no período seguinte (“ $t+1$ ”) e a varável $EANP_t^{t+1}$ corresponde a uma responsabilidade que figuraria no Balanço do período corrente a pagar no período seguinte (“ $t+1$ ”). A comparação do valor destas variáveis que têm origem na execução do orçamento com o seu valor nas demonstrações financeiras ajudaria a eliminar a dúvida sobre a sua consistência e precisão.

O problema (e a qualidade) destes ajustamentos é particularmente importante no caso em que, não existindo contas públicas apoiadas em demonstrações financeiras, o saldo global, usado para avaliar o desempenho do governo e a sustentabilidade das finanças públicas, é ajustado a

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

partir do saldo de base de caixa usando apenas informação com origem na execução do orçamento. O ajustamento estilizado do saldo de base de caixa para se obter um saldo na base de acréscimo (que é também encarado como uma forma de assegurar a coerência entre as duas bases contabilísticas através da conciliação entre os dois saldos), é apresentado no quadro 13 (usando as designações anteriores):

Quadro 13. Conciliação entre o saldo de base caixa e o saldo de base acréscimo
(identidades básicas)

Saldo (base caixa)		$RC_t - PA_t$
+ Acréscimos positivos $AC_t (+)$		$RLnc_t$
- Acréscimos negativos $AC_t (-)$		$EANP_t$
Saldo (base acréscimo)		$(RC_t - PA_t) + (RLnc_t - EANP_t)$

O quadro 13 permite observar que:

- i) Este quadro é estruturalmente idêntico ao quadro 9 (caso geral) e confirma que o ajustamento dos agregados de base de caixa para obter agregados de base de acréscimo só conduz aos mesmos resultados se as variáveis com origem na execução do orçamento usadas no ajustamento (RC_t , PA_t , $RLnc_t$ e $EANP_t$) forem consistentes com as variáveis que existiriam nas demonstrações financeiras se estas existissem ou estivesse disponíveis;
- ii) A qualidade do ajustamento depende da qualidade das variáveis, ou seja, depende da precisão e da consistência das variáveis usadas no ajustamento, confirmando que a qualidade da informação está associada à consistência e precisão das fontes de informação.

No Apêndice B encontra-se um exemplo representado o funcionamento estilizado de 15 entidades públicas em dois períodos. O exemplo apresenta o balanço do período $t-1$ e, relativamente ao período t , são apresentados, com base nas hipóteses simplificadoras assumidas, a execução do orçamento (execução da receita, execução da despesa) e as demonstrações financeiras no final do período t (balanço, demonstração dos resultados e mapa dos fluxos de caixa). O registo das operações de execução do orçamento é feito de acordo com a contabilidade orçamental e o registo das mesmas operações na contabilidade financeira segue a técnica usual das partidas dobradas. Todas as operações relacionadas com a execução do orçamento têm reflexo nas demonstrações financeiras das entidades públicas, ou seja, a informação sobre a execução do orçamento está totalmente contida nas demonstrações financeiras (IPSAS 24).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O exemplo revela que, de acordo com as dimensões da qualidade e o respetivo conceito usados no nosso trabalho, as fontes de informação são precisas e consistentes, uma vez que o valor das variáveis RC_t , PA_t , RL_t , CO_t , $RLnc_t$ e $EANP_t$ é o mesmo independentemente de ser observado na execução do orçamento ou nas demonstrações financeiras. Embora, como se discutiu, a consistência da informação não elimine a ausência de precisão, o exemplo demonstra que dificilmente os dados de base são imprecisos se a consistência dos valores das variáveis observadas for total. Consequentemente, todas as identidades básicas estão presentes no exemplo: o saldo do período, ou os resultados (E_t), com base nos quais se avalia o desempenho do governo e a sustentabilidade das finanças públicas, são determinados pela diferença entre a receita liquidada no período e os compromissos de despesa assumidos no período (**Ib1**). O saldo de execução do orçamento, correspondente à diferença entre o total de recebimentos e o total de pagamentos, é igual ao saldo das contas de disponibilidades (balanço) e ao saldo da demonstração dos fluxos de caixa (**Ib2**). O total de compromissos de despesa assumidos no período e pagos no período seguinte ($EANP_t^{t+1}$) associados à execução do orçamento, apurados pela diferença entre o total de compromissos de despesa e o total de pagamentos realizados no período, estão refletidos por igual valor no balanço (passivo) como uma responsabilidade de pagamento futuro (**Ib3**). O total de receita liquidada no período de execução do orçamento e não cobrada ($RLnc_t^{t+1}$), correspondendo à diferença entre a receita liquidada e os recebimentos do período, também figura no balanço (ativo) pelo mesmo valor observado na execução do orçamento como um direito sobre terceiros (**Ib4**).

Nos dois períodos considerados no exemplo, o valor dos pagamentos do período relativos a compromissos de despesa assumidos no período anterior e as receitas do período relativas a liquidações de receitas do período anterior contabilizados na execução do orçamento (PA_t^{t-1} e RC_t^{t-1}) nunca é superior ao valor dos compromissos de despesa assumidos e não pagos no período anterior ($EANP_{t-1}^t$), nem ao valor da receita liquidada e não recebida no período anterior ($RLnc_{t-1}^t$), cujos valores correspondem, exatamente, aos valores dos acréscimos registados nas contas de terceiros no passivo e no ativo do balanço do período $t-1$ (**Ib5**).

O ajustamento do saldo de base de caixa (execução do orçamento) para se obter um saldo de base de acréscimo, confirma que o ajustamento só conduz ao valor observado na demonstração de desempenho financeiro porque o valor das variáveis usadas no ajustamento (RC_t , PA_t , $RLnc_t$ e $EANP_t$) corresponde ao valor dessas variáveis observado nas demonstrações financeiras.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Admitindo que as contas públicas apenas consolidam a informação destas 15 entidades públicas, o exemplo permite concluir que a fiabilidade da informação divulgada por estas contas públicas é total porque a informação consolidada é consistente e precisa. Deste modo, pode afirmar-se que as contas públicas constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas das 15 entidades do exemplo, têm qualidade elevada (total) porque divulgam de forma fiel e apropriada a situação financeira deste hipotético sector público, ou seja, o saldo global (resultado), a dívida bruta ou a dívida líquida reflete apropriadamente e com fiabilidade a execução do orçamento público.

V.2.2. Contas públicas e contas nacionais

A precisão e a consistência entre as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas), juntamente com a precisão e a consistência das fontes de informação usadas, são igualmente relevantes para a análise contextual da qualidade das contas públicas.

As contas nacionais constituem um sistema coerente, consistente e integrado de contas, saldos e quadros baseados num conjunto de conceitos, definições e regras de contabilização aceites internacionalmente (United Nations, 2003). O sistema de contas nacionais produz, designadamente, informação sobre a produção, a estrutura da despesa e a distribuição do rendimento de uma determinada economia, bem como o valor acrescentado por ramo de atividade. Enquanto as contas públicas oferecem uma visão do sector público e da generalidade do governo, as contas nacionais representam a estrutura de uma economia, sintetizando e quantificando o conjunto das transações económicas que se realizam entre os diversos agentes económicos, tendo como principal objetivo a criação de um quadro de informação adequada para analisar o funcionamento de todo o sistema económico (Ruggles e Ruggles, 1970).

O registo das transações económicas entre os diversos agentes económicos é feito utilizando um sistema de contabilização designado por contabilidade nacional, a qual é constituída por um conjunto de conceitos, definições e regras de contabilização aceites internacionalmente que regista as transações económicas realizadas no mercado pelos agentes económicos dentro de um determinado espaço económico (Nações Unidas, 2003). Na essência da contabilidade nacional encontra-se a base de acréscimo para registar as operações/transações entre os agentes económicos.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A União Europeia utiliza um sistema de contas designado por Sistema Europeu de Contas Nacionais, instituído pelo Regulamento (EU) n.º 549/2013 do Parlamento e do Conselho de 21 de maio de 2013, também conhecido por SEC2010 (União Europeia, 2013). Este sistema de contas é coerente com o Sistema Nacional de Contas da Organização das Nações Unidas no que diz respeito a definições, regras contabilísticas e nomenclaturas, embora apresente algumas diferenças, particularmente na sua apresentação, que estão mais de acordo com a sua utilização específica na União. O SEC2010 é um quadro contabilístico assente num sistema interligado de contas que tem como objetivo descrever o funcionamento da economia da União Europeia, sendo constituído por quatro elementos principais:

- i) Unidades estatísticas e seus conjuntos;
- ii) Fluxos e *stocks*;
- iii) Sistema de contas e agregados;
- iv) Sistema de Entradas/Saídas.

As unidades estatísticas são constituídas por “unidades institucionais” (UI). De acordo com o SEC2010, os agentes económicos, ou entidades económicas, que realizam as mais diversas operações de produção, comercialização, financiamento, distribuição, etc., são considerados como unidades institucionais se tiverem capacidade para possuir bens ativos, puderem contrair passivos e realizarem atividades e operações económicas com outras unidades em seu próprio nome (ponto 1.57). As UI são, portanto, centros de decisão com uma unicidade de comportamento e autonomia de decisão no exercício da sua função principal. É neste conceito de UI que caem a generalidade das entidades públicas.

As UI encontram-se agrupadas e cinco “sectores institucionais” (SI). O conjunto dos cinco sectores institucionais corresponde ao total da economia (ponto 1.57). A estes cinco sectores institucionais junta-se o sector institucional “Resto do Mundo” que agrupa as unidades institucionais de “não residentes” que efetuam operações com as unidades institucionais de “residentes”, permitindo analisar o fluxo de operações entre uma determinada economia e o resto do mundo. De acordo com a Nomenclatura das Contas Nacionais, os cinco SI de uma economia, identificados com a letra “S”, são o sector das Sociedades não Financeiras [S11], o sector das Sociedades Financeiras [S12], o sector das Administrações Públicas [S13], o sector das Famílias [S14] e o sector das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias [S15]. Cada sector institucional pode desagregar-se em subsectores.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O sistema de contas nacionais regista dois tipos básicos de informação: fluxos e *stocks* (ponto 1.64). Os fluxos refletem a criação, transformação, troca, transferência ou extinção de valor económico e implicam uma variação no valor dos ativos ou passivos de uma UI. Existem dois tipos de fluxos: operações e outras variações de ativos.

As operações, também identificadas por letras, dividem-se em quatro grupos principais:

- i) Operações sobre produtos (bens e serviços) [P];
- ii) Operações de distribuição [D];
- iii) Operações sobre instrumentos financeiros [F];
- iv) Outras variações de ativos [K].

As operações sobre produtos são registadas consoante a sua origem (produção interna ou importação) e a sua utilização (consumo intermédio, consumo final, formação de capital ou exportação). As operações de distribuição referem-se à distribuição do valor acrescentado gerado pela produção entre trabalho, capital e Administrações Públicas e redistribuição do rendimento e riqueza (imposto sobre o rendimento e o património e outras transferências). As outras operações financeiras ocupam-se da aquisição líquida de ativos financeiros ou do aumento líquido de passivos em relação a cada tipo de instrumento financeiro. Finalmente, as operações que não se incluem nos grupos anteriores dizem respeito ao consumo de capital fixo e aquisições líquidas de cessões de ativos financeiros não produzidos.

As operações podem ser:

- i) Entre UI ou operações internas (a generalidade das operações são interações entre duas ou mais UI. O consumo de capital fixo, registado pelo sistema como um custo, ou o consumo da própria produção, são consideradas operações internas);
- ii) Monetárias ou não monetárias (a maioria das operações registadas são operações monetárias: efetuam ou recebem pagamentos ou contraem passivos e recebem ativos. As operações internas são não monetárias. A troca direta de produtos e as remunerações em espécie são também consideradas operações não monetárias);
- iii) Com e sem contrapartida (a maior parte das operações entre UI troca “algo por algo” (há contrapartida), ou “algo por nada” (não há contrapartida: dádivas, impostos, prestações de assistência social, etc.);
- iv) Reagrupadas (operações com reclassificação, cisão ou identificação do interveniente principal).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

As “outras variações de ativos” registam variações que não resultam de operações e são de dois tipos: “outras variações no volume de ativos e passivos” e “ganhos e perdas de detenção”. No caso das “outras variações no volume de ativos e passivos” são contabilizados o aparecimento e desaparecimento normal de ativos (por exemplo, a descoberta ou utilização de recursos no subsolo ou crescimento natural de recursos biológicos não cultivados), os acontecimentos excepcionais imprevistos (por exemplo, catástrofes, guerras ou anulação unilateral de dívidas) e a variação de classificação e de estrutura (por exemplo, reclassificação de UI ou de ativos ou passivos). Quanto aos “ganhos e perdas de detenção” regista as variações nos preços dos ativos. Os ganhos e perdas são atribuídos aos proprietários dos ativos e passivos como resultado da sua posse e sem transformação de qualquer tipo.

Finalmente, de acordo com o SEC2010, os “stocks” são constituídos por ativos e passivos que se detêm em determinado momento. Os *stocks* são registados no início e no fim de cada período contabilístico. Registam-se *stocks* para todo o tipo de ativos e passivos dentro do sistema, como ativos e passivos financeiros a ativos e passivos não financeiros, desde que utilizados na atividade económica e suscetível de permitirem direitos de propriedade. Não se registam *stocks* de ativos como o capital humano ou recursos naturais que não tenham proprietário. Todas as variações de *stocks* são explicadas através dos fluxos registados.

Nas contas nacionais todas as operações são registadas com base num sistema de contas. No sistema de contas e respetivos agregados destacam-se a definição de “conta” e o “registo da operação”. Tal como na contabilidade das empresas, a “conta” utilizada pela contabilidade nacional é um meio, em forma de “T”, para registar os “empregos” ou as “variações de ativos” (do lado esquerdo) e os “recursos” ou “variações do passivo” (do lado direito) durante o período contabilístico. A “conta” serve também para registar o *stock* de ativos e passivos que existam no início ou no fim do período contabilístico.

Os fluxos com base nas operações são registados quando o valor económico é criado, transformado ou extinto, ou quando se criam, transformam ou extinguem direitos ou obrigações (base acréscimo). Por exemplo, a produção é registada quando é produzida e não quando é vendida, a venda de um ativo é registada quando o ativo muda de mão e não quando é efetuado o seu pagamento e o juro é registado no período contabilístico em que se vence independentemente de ser efetivamente pago nesse período. As regras de contabilização usadas pela contabilidade nacional no registo das operações (fluxos) e na elaboração das estatísticas das contas nacionais (Lequiller e Blades, 2006) baseiam-se:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- i) No princípio do acréscimo (*accrual base*);
- ii) Na dupla entrada/quádrupla entrada (cada operação/UI é registada duas vezes: como recurso ou variação de passivos e respetiva contrapartida em empregos ou variação de ativos. Como cada operação envolve, pelo menos, duas UI, e quatro registos).

A consistência dos registo nas contas no formato “T” é assegurada pela igualdade entre o somatório dos recursos (ou somatório da variação de passivos) e o somatório dos empregos (ou somatório da variação de ativos).

Existe uma grande similitude entre a contabilidade nacional e a contabilidade financeira das empresas ou a contabilidade financeira das entidades públicas (IPSAS) relativamente à técnica de registo das operações (fluxos), quanto à forma em “T” das respetivas contas e, fundamentalmente, quanto ao princípio contabilístico subjacente ao registo das operações (princípio do acréscimo ou da especialização do exercício). Portanto, este princípio contabilístico é comum às contas nacionais e às contas públicas. Todavia, enquanto na contabilidade financeira das empresas e das entidades públicas as operações são feitas com base em dois registo (entre duas contas da mesma entidade), nas contas nacionais existem pelo menos quatro registo e duas UI.

Enquanto as contas públicas são constituídas por um conjunto de demonstrações financeiras, o SEC2010 é composto por dois conjuntos principais de quadros: Contas dos sectores institucionais e Sistema de entradas-saídas e contas por indústria (ramos de atividade) (ponto 1.06). As contas do SEC2010 para cada um dos sectores institucionais são de três tipos (ponto 1.113):

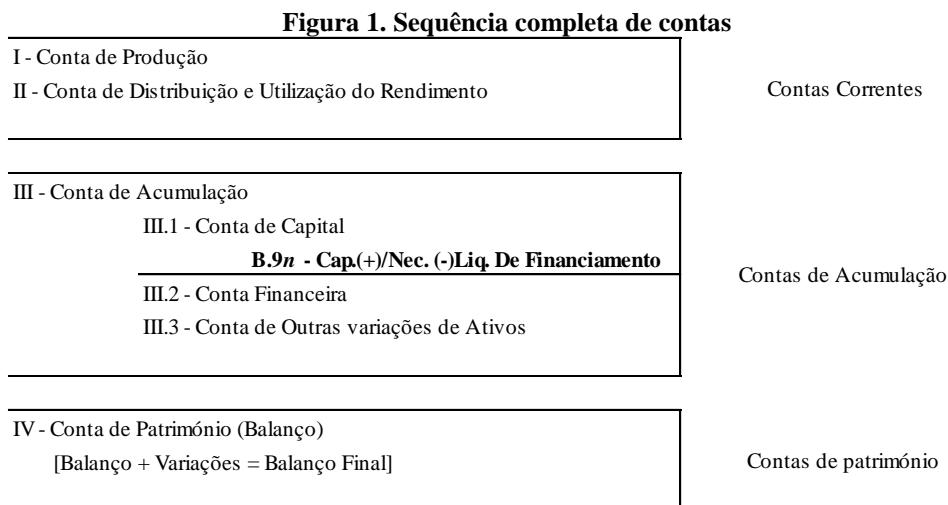
- i) “Conta-correntes”, que englobam a “conta de produção” e a “conta de distribuição e utilização do rendimento”, onde se regista a produção realizada e a utilização e distribuição do rendimento gerado por essa produção;
- ii) “Contas de acumulação”, que englobam a “Conta de capital”, a “conta financeira” e a “conta de outras variações de ativos” e onde se registam a variação dos ativos e passivos e permitem o registo das variações do património, e;
- iii) “Contas de património” (balanço), que registam os ativos e passivos totais, bem como o respetivo património líquido.

As contas de cada SI são apresentadas sob a forma de “sequência de contas”, sob a forma de “matrizes” e sob a forma de “contas económicas integradas”. As contas económicas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

integradas concentram num mesmo quadro “as contas de todos os sectores institucionais do total da economia e o Resto do Mundo”.

A sequência completa de contas para cada sector institucional é a seguinte (Figura 1):



Cada uma destas contas apresenta um saldo calculado pela diferença entre o total de recursos e o total de empregos. O saldo apurado numa conta é a primeira entrada da conta seguinte. Por exemplo, o saldo da “conta de produção” é a primeira entrada da “conta de distribuição e utilização do rendimento”, e assim sucessivamente.

O saldo da “conta de distribuição do rendimento” representa a poupança gerada pelo sector [B.8] enquanto o saldo da “conta de capital”, integrada na “conta de acumulação” fornece informação sobre a “Capacidade/Necessidade Líquida de Financiamento” do sector [B.9]. Um saldo positivo significa que o sector em causa tem capacidade para financiar os outros sectores institucionais ou o Exterior; um saldo negativo significa que o sector institucional tem uma necessidade de financiamento que terá de ser coberta pela capacidade de financiamento dos outros sectores institucionais ou pelo Exterior.

A estrutura das contas é igual para cada um dos cinco sectores institucionais. Isto quer dizer que a poupança ou a necessidade/capacidade de financiamento, por exemplo, é calculada de forma idêntica para cada sector institucional.

De acordo com a nomenclatura das contas nacionais, os saldos mais importantes apurados em cada uma das contas, identificados pela letra “B”, são os seguintes (Figura 2):

Figura 2. Sequência de contas e respetivos saldos

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Contas	Saldos
Conta de <u>Produção</u>	Valor Acrescentado/Produto Interno [B.1]
Conta de <u>Geração do Rendimento</u>	Excedente de Exploração [B.2]
Conta da <u>Distribuição do Rendimento</u>	Poupança [B.8]
Conta de <u>Capital</u>	Capacidade/Necessidade Líquida de Financiamento [B.9]

O saldo B.9 da conta de capital de cada sector institucional, também conhecido por saldo global, é uma medida da capacidade ou da necessidade líquida de financiamento do sector e, no caso do sector institucional das Administrações Públicas, é o indicador usado para avaliar o desempenho orçamental do governo e a sustentabilidade das finanças públicas. É sobre este indicador que, de um modo geral, recaem as regras as orçamentais numéricas (como é o caso da UE).

A relação entre este saldo global e o saldo (ou resultado) observado nas demonstrações financeiras das contas públicas, ou seja, a consistência entre as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) e as contas públicas, pode ser observada no exemplo seguinte.

Suponha-se que o orçamento consolidado do conjunto das entidades que integram o sector público, aprovado pelo parlamento para o período t , é o que consta no quadro 14²⁵:

**Quadro 14. Orçamento consolidado aprovado
(período t)**

RCE	Montante
Receita	
Venda de bens e serviços (mercado)	rt_t^{ven}
Impostos diretos	rt_t^{imp}
Receita total	$RT_t = rt_t^{ven} + rt_t^{imp}$
Despesa	
Despesas com o pessoal	dt_t^{pes}
Despesa com a aquisição de bens e serviços	dt_t^{aqua}
Despesa compensações	dt_t^{pen}
Despesa total	$DT_t = dt_t^{pes} + dt_t^{aqua} + dt_t^{pen}$
Saldo	$RT_t - DT_t = 0$

A receita total (RT_t) é proveniente da venda de bens e serviços (rt_t^{ven}) e da cobrança de impostos (rt_t^{imp}), enquanto a despesa total (DT_t) é realizada em despesa com o pessoal (dt_t^{pes}), em despesa com a aquisição de bens e serviços (dt_t^{aqua}) e em despesa com o pagamento de pensões (dt_t^{pen}).

²⁵ As letras minúsculas identificam os valores de cada uma das transações, enquanto as letras maiúsculas representam a soma (total) dos valores dessas transações. Os sobrescritos indicam o tipo de operação e os subscritos, como habitualmente, referem-se ao período em que as operações ocorreram.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Ao longo do período t , a execução do orçamento deste conjunto consolidado de entidades públicas foi a seguinte:

- i) Foram vendidos no mercado bens e serviços no valor de rl_t^{ven} do qual se recebeu o montante de rc_t^{ven} , ficando por receber a importância de $rlnc_t^{ven}$, dado que $rlnc_t^{ven} = rl_t^{ven} - rc_t^{ven}$;
- ii) Foram liquidados impostos no montante de rl_t^{imp} dos quais foi cobrado (recebido) o montante de rc_t^{imp} , ficando por receber o montante de $rlnc_t^{imp}$, em que $rlnc_t^{imp} = rl_t^{imp} - rc_t^{imp}$;
- iii) As despesas com o pessoal e as despesas com pensões, no montante de co_t^{pes} e co_t^{pen} , respetivamente, foram totalmente pagas (neste caso, $co_t^{pes} = pa_t^{pes}$ e $co_t^{pen} = pa_t^{pen}$, o que implica que $eanc_t^{pes} = 0$ e $eanc_t^{pen} = 0$);
- iv) A despesa com a aquisição de bens e serviços foi de co_t^{aqua} , tendo ficado por pagar, no final do período, o montante de $eanc_t^{aqua}$, em que $eanc_t^{aqua} = co_t^{aqua} - pa_t^{aqua}$;
- v) Não houve no período de execução do orçamento pagamentos ou recebimentos que dissessem respeito a compromissos de despesa ou liquidação de receita do período anterior;
- vi) No exercício foram feitas amortizações do imobilizado no valor de AR_t .

A execução do orçamento (receita e despesa) no período t é apresentada no quadro 15.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 15. Execução do orçamento consolidado (receita e despesa)

a) Receita

RCE	Previsão de receita (montante aprovado)	Receita liquidada	Receita recebida			Receita liquidada por cobrar
			<i>t</i>	<i>t - 1</i>	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7) = (3) - (6)
Venda de bens e serviços (mercado)	rt_t^{ven}	rl_t^{ven}	rc_t^{ven}	0	rc_t^{ven}	$rlnc_t^{ven}$
Impostos	rt_t^{imp}	rl_t^{imp}	rc_t^{imp}	0	rc_t^{imp}	$rlnc_t^{imp}$
Total	$RT_t = rt_t^{ven} + rt_t^{imp}$	$RL_t = rl_t^{ven} + rl_t^{imp}$	$RC_t = rc_t^{ven} + rc_t^{imp}$	0	$RC_t = rc_t^{ven} + rc_t^{imp}$	$RLnc_t = rlnc_t^{ven} + rlnc_t^{imp}$

b) Despesa

RCE	Dotações de despesa (montante aprovado)	Despesa (compromissos de despesa)	Pagamentos			Compromissos de despesa por pagar
			<i>t</i>	<i>t - 1</i>	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7) = (3) - (6)
Despesas como o pessoal	dt_t^{pes}	co_t^{pes}	pa_t^{pes}	0	pa_t^{pes}	0
Despesa aquisição bens e serviços	dt_t^{aqua}	co_t^{aqua}	pa_t^{aqua}	0	pa_t^{aqua}	$eanc_t^{aqua}$
Despesa compensações	dt_t^{pen}	co_t^{pen}	pa_t^{pen}	0	pa_t^{pen}	0
Total	$DT_t = dt_t^{pes} + dt_t^{aqua} + dt_t^{pen}$	$CO_t = co_t^{pes} + co_t^{aqua} + co_t^{pen}$	$PA_t = pa_t^{pes} + pa_t^{aqua} + pa_t^{pen}$	0	$PA_t = pa_t^{pes} + pa_t^{aqua} + pa_t^{pen}$	$EANP_t = eanc_t^{aqua}$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

De acordo com a execução do orçamento consolidado, o valor do saldo de execução (base de caixa) é igual à diferença entre o total de recebimentos e o total de pagamentos ($RC_t - PA_t$). A receita total (receita liquida) no período t (RL_t) tem origem na venda de bens e serviços e na liquidação de impostos:

$$RL_t = rl_t^{ven} + rl_t^{imp}$$

Desta receita total foi cobrado um montante total de RC_t , em que:

$$RC_t = rc_t^{ven} + rc_t^{imp}$$

O total da receita da liquida que ficou por receber no final do período t ($RLnc_t$) corresponde à soma da receita liquida e não cobrada com origem na venda de bens e serviços e na cobrança de impostos, tal que:

$$RLnc_t = rlnc_t^{ven} + rlnc_t^{imp}$$

A execução da despesa total (compromissos de despesa assumidos) foi de CO_t , distribuídos em despesas com o pessoal, com a aquisição de bens e serviços e com o pagamento de pensões:

$$CO_t = co_t^{pes} + co_t^{aqua} + co_t^{pen}$$

O valor total dos pagamentos foi PA_t , em que:

$$PA_t = pa_t^{pes} + pa_t^{aqua} + pa_t^{pen}$$

Do total de compromissos de despesa apenas ficaram por pagar parte dos compromissos de despesa relacionados com a aquisição de bens e serviços:

$$eanp_t^{aqua} = co_t^{aqua} - pa_t^{aqua}$$

Dado que:

$$eanp_t^{pes} = 0$$

$$eanp_t^{pen} = 0$$

Então:

$$EANP_t = 0 + eanp_t^{aqua} + 0$$

Donde:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

$$EANP_t = eanp_t^{a\bar{q}u}$$

As demonstrações financeiras consolidadas para o período de execução do orçamento e que integram as contas públicas daquele período são constituídas pela demonstração dos resultados consolidada, ou demonstração do desempenho financeiro consolidada (Quadro 16), pelo balanço consolidado, ou demonstração da posição financeira consolidada (Quadro 17) e pelo mapa dos fluxos de caixa consolidada, ou demonstração dos fluxos de caixa consolidada (Quadro 18).

Quadro 16. Demonstração de desempenho financeiro consolidada

Receita	
Venda de bens e serviços	rl_t^{ven}
Impostos diretos	rl_t^{imp}
Total	$RL_t = rl_t^{ven} + rl_t^{imp}$
Despesa	
Despesas com o pessoal	co_t^{pes}
Despesa com a aquisição de bens e serviços	$co_t^{a\bar{q}u}$
Despesas compensações	co_t^{pen}
Amortizações	AR_t
Total	$co_t^{pes} + co_t^{a\bar{q}u} + co_t^{pen} + AR_t$
Saldo	$E_t = RL_t - CO_t - AR_t$

A demonstração de desempenho financeiro consolidada revela que o saldo consolidado da execução do orçamento é igual a E_t e resulta da diferença entre o total da receita (receita liquida) e o total da despesa (compromissos de despesa assumidos e amortizações do período), ou seja:

$$E_t = RL_t - CO_t - AR_t$$

Como se pode observar, confirmando a Ib1, a receita contabilizada na demonstração de desempenho financeiro corresponde ao valor da receita liquida na execução do orçamento e a despesa, por sua vez, corresponde aos compromissos de despesa assumidos na execução do orçamento. As amortizações resultam da atividade das entidades públicas mas não são observáveis na execução do orçamento, uma vez que não correspondem a qualquer pagamento.

A demonstração da posição financeira consolidada é a seguinte (Quadro 17):

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 17. Demonstração da posição financeira consolidada

Ativos correntes	
Disponibilidades	$RC_t - PA_t$
Contas a receber	RL_t
Venda de bens e serviços	$rlnc_t^{ven}$
Impostos a receber	$rlnc_t^{imp}$
Ativos não correntes	
(Amortizações)	(AR_t)
Ativo total	$(RC_t - PA_t) + RLnc_t - AR_t$
Responsabilidades correntes	
Contas a pagar	$EANP_t$
Aquisição de bens e serviços	$eanp_t^{aqua}$
Responsabilidades não correntes	0
Contas a pagar	
Passivo total	$EANP_t$
Ativos líquidos/Património	
Resultados	E_t
Ativos líquidos/Património + Passivo	$E_t + EANP_t$

Como era de esperar, a demonstração da posição financeira consolidada, ou balanço consolidado, encontra-se formalmente equilibrada visto que o total do ativo é igual ao total do ativo líquido/património e passivo, ou seja:

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t - AR_t = E_t + EANP_t$$

O passivo evidencia as responsabilidades assumidas na execução do orçamento no valor de $EANP_t$, (obrigação de pagamento futuro) enquanto o ativo mostra os direitos sobre terceiros no valor de $RLnc_t$ (direito de recebimento futuro). No ativo pode ainda observar-se o saldo de disponibilidades (recebimentos e pagamentos) associado à execução do orçamento, cujo valor é igual ao saldo de execução do orçamento (base de caixa).

A declaração dos fluxos de caixa consolidada é a seguinte (Quadro 18):

Quadro 18. Demonstração dos fluxos de caixa consolidada

Atividades operacionais	
<u>Recebimentos:</u>	
Venda de bens e serviços	rc_t^{ven}
Impostos	rc_t^{imp}
<u>Pagamentos:</u>	
Pessoal	pa_t^{pes}
Aquisição de bens e serviços	pa_t^{aqua}
Pensões	pa_t^{ben}
Saldo dos fluxos de caixa das atividades operacionais	$rc_t^{ven} + rc_t^{imp} - pa_t^{pes} - pa_t^{aqua} - pa_t^{ben} = RC_t - PA_t$
Saldo dos fluxos de caixa das atividades de investimento	0
Saldo dos fluxos de caixa das atividades de financiamento	0
Caixa no início do período t	0
Caixa no final do período t	$(RC_t - PA_t)$

A demonstração dos fluxos de caixa consolidada evidencia um saldo de caixa no período t igual a $RC_t - PA_t$, o qual, como se pode observar, tem o mesmo valor do saldo de disponibilidades observado no balanço e é igual ao saldo de execução do orçamento (base de caixa).

Por fim, o quadro 19 mostra a conciliação entre o saldo consolidado de base de acréscimo, calculado na demonstração de desempenho financeiro consolidada, e o saldo consolidado de base de caixa, divulgado na demonstração de fluxos de caixa, para este exemplo:

Quadro 19. Conciliação do saldo de base acréscimo consolidado e o saldo de base caixa consolidado

Saldo (base de acréscimo)	$E_t = RL_t - CO_t - AR_t$
	$- AC (+)_t$
	$rlnc_t^{ven}$
	$rlnc_t^{imp}$
$+ AC (-)_t$	$eanc_t^{aau}$
	AR_t
Saldo (base de caixa)	$RC_t - PA_t$

O registo das mesmas operações nas contas nacionais foi feito assumindo as seguintes hipóteses simplificadoras:

- i) As contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) registam as mesmas operações e têm o mesmo perímetro de consolidação;
- ii) Ambas usam os mesmos princípios contabilísticos (base acréscimo);
- iii) A produção é toda destinada ao mercado (P.11);
- iv) As aquisições de bens e serviços são todas destinadas à produção de bens e serviços para o mercado;
- v) As amortizações correspondem ao mesmo conceito de consumo de capital fixo das contas nacionais (P.51c).

A sequência de contas das contas nacionais (Figura 1) é apresentada no quadro 20, podendo observar-se que o saldo de cada uma das contas corresponde à diferença entre o total de recursos e o total de empregos e que, em cada conta, o total de recursos e o total de empregos, incluindo os saldos, é igual. Pode ainda observar-se que o saldo da conta de capital B.9 (capacidade/necessidade líquida de financiamento) da conta das Administrações Públicas (contas nacionais) é igual ao saldo da demonstração de desempenho financeiro observado nas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

demonstrações financeiras das contas públicas. A demonstração da consistência entre os saldos das duas contas é a seguinte:

$$B.9 = rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen} - AR_t$$

Dado que:

$$rl_t^{ven} + rl_t^{imp} = RL_t$$

$$co_t^{aqua} + co_t^{pes} + co_t^{pen} = CO_t$$

Então:

$$B.9 = RL_t - CO_t - AR_t$$

Dado que:

$$E_t = RL_t - CO_t - AR_t$$

Então:

$$B.9 = E_t \quad [\text{Ib6}]$$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 20. Sequência de contas (contas nacionais) para as entidades consolidadas

Empregos	Conta da produção	Recursos
P.2 (Consumo intermédio)	co_t^{aqua} $rl_t^{ven} - co_t^{aqua}$	P.11 (Produção para o mercado)
B.1g (VAB do Setor das AP,s)		rl_t^{ven}
Total empregos	$co_t^{aqua} + rl_t^{ven} - co_t^{aqua}$	Total recursos

Empregos	Conta da geração do rendimento	Recursos
D.1 (Despesas com o pessoal)	co_t^{pes} $rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes}$	B.1g (VAB do Setor das AP,s)
B.2g (Excedente de exploração)		$rl_t^{ven} - co_t^{aqua}$
Total empregos	$co_t^{pes} + rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes}$	Total recursos

Empregos	Conta da distribuição do rendimento	Recursos
D.6211 (Pagamento de pensões)	co_t^{pen} $rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen}$	B.2g (Excedente de exploração)
B.8g (Poupança)		$rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes}$
Total empregos	$co_t^{pen} + rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen}$	D.5 (Impostos)
		rl_t^{imp}
		Total recursos
		$rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp}$

Empregos	Conta de capital	Recursos
P.51c (Consumo de capital fixo)	AR_t $rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen} - AR_t$	B.8g (Poupança)
B.9 (Cap/nec. Liq. de financiamento)		$rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen}$
Total empregos	$AR_t + rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen} - AR_t$	Total recursos
		$rl_t^{ven} - co_t^{aqua} - co_t^{pes} + rl_t^{imp} - co_t^{pen}$

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A igualdade $B.9 = E_t$ [Ib6], significa que ambas as contas usaram a mesmas fontes de informação, utilizaram a mesma base contabilística e consolidaram as mesmas entidades públicas. Na verdade, o valor das variáveis, das operações e dos agregados é o mesmo independentemente de ser observado nas contas públicas ou nas contas nacionais. Por exemplo, o valor das despesas e das receitas observadas na demonstração de desempenho financeiro das contas públicas ($rl_t^{ven}, rl_t^{imp}, co_t^{pes}, co_t^{aqua}, co_t^{pen}$) é igual ao valor das operações consideradas na sequência de contas das contas nacionais, dado que ambas usam a base de acréscimo e registam as mesmas operações. Os acréscimos observados na demonstração de desempenho financeiro são os mesmos que estão implícitos nas operações registadas na sequência de contas do sector institucional das Administrações Públicas (contas nacionais). Neste contexto, a identidade sugere que as contas públicas, da responsabilidade do governo, têm qualidade, uma vez que divulgam a mesma situação financeira que as contas nacionais, produzidas pelos institutos de estatística.

A utilização do saldo global B.9 da conta de capital das contas nacionais em vez do saldo da demonstração de desempenho financeiro para avaliar o desempenho orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas deve-se ao facto de os Estados membros da UE não disporem de contas públicas comparáveis que divulguem resultados (E_t) com base nos quais seja possível avaliar o desempenho orçamental dos países e a sustentabilidade das suas contas públicas e das suas finanças públicas. A possibilidade de se usar o saldo da demonstração de desempenho financeiro das contas públicas (E_t) para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, caso ele estivesse disponível, em vez do saldo B.9 da conta das Administrações Públicas (contas nacionais), sugere que ambos os saldos divulgam a mesma informação financeira. A igualdade $B.9 = E_t$ suporta esta afirmação.

V.3. Medir a qualidade

V.3.1. Métricas para as dimensões da qualidade

Para medir as dimensões da qualidade usámos como métrica um modelo de estimação dos acréscimos adaptado à natureza das entidades e das contas públicas. As métricas usadas para medir as dimensões da qualidade podem por vezes ser difíceis de encontrar e, noutros casos, podem variar entre algoritmos (por exemplo o algoritmo de Jaro, que encontra o número de caracteres comuns e o número de caracteres transpostos entre 2 instrumentos) e simples medidas entre valores ou distâncias ou, ainda, através de rácios (por exemplo, a proporção de valores nulos em valores de uma determinada tabela) ou relações do tipo “IF-THEN” (Batini

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

et al., 2007). Adotamos como métrica para as dimensões da qualidade um modelo correlacional do tipo econométrico baseado nas identidades básicas que estima os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento. Os modelos de estimação dos acréscimos são muito populares na investigação sobre a qualidade da informação financeira das empresas, associando a qualidade da informação à eventual gestão dos resultados (E_t) através da manipulação dos acréscimos.

A escolha deste tipo de modelo de estimação dos acréscimos como métrica para as dimensões da qualidade (consistência e precisão) fundamenta-se no seguinte:

- i) Na definição contextual de consistência e de precisão usadas no presente trabalho e na existência de um conjunto de identidades básicas que as sustentam. Na verdade, a consistência das fontes de informação e, consequentemente, a sua precisão, resulta da comparação entre a informação da execução do orçamento e a informação divulgada nas demonstrações financeiras, o que é equivalente a comparar os acréscimos das demonstrações financeiras com os direitos e responsabilidades ou obrigações associadas à execução do orçamento;
- ii) A qualidade das contas públicas e a avaliação do desempenho e da sustentabilidade das finanças públicas depende do valor e da qualidade do saldo observado nas demonstrações financeiras (E_t). Este saldo, por sua vez, é função da qualidade dos acréscimos gerados na execução do orçamento [$E_t = E_t(AC_t, \overline{CF}_t)$]. Deste modo, um modelo de estimação dos acréscimos com estas características permite avaliar em que medida os acréscimos das demonstrações financeiras refletem a execução do orçamento, ou seja, em que medida o valor de E_t reflete de uma forma fiel e adequada a execução do orçamento público;
- iii) A componente inexplicada dos acréscimos (resíduos) oferece-nos uma informação sobre a dimensão do impacte de todas as outras variáveis não relacionadas com a execução do orçamento no valor de E_t e que poderão estar relacionadas com o reconhecimento contabilístico de direitos e obrigações/responsabilidades, com o mau uso da contabilidade orçamental e da contabilidade financeira, ou outros;
- iv) De um modo geral, as regras orçamentais numéricas incidem sobre o valor de E_t

A relação funcional do modelo é a seguinte:

$$AC_t = f(Direitos\ a\ receber, Responsabilidades\ a\ pagar) \quad (30)$$

Esta função diz-nos que, de acordo com as identidades básicas (caso geral), os acréscimos observados nas demonstrações financeiras das entidades públicas têm origem nos direitos de recebimento futuro e nas responsabilidades e obrigações de pagamentos futuros resultantes da execução do orçamento, em que os acréscimos são observados nas demonstrações financeiras (balanço ou demonstração da posição financeira) e os direitos e as responsabilidades são observadas na execução do orçamento.

As identidades básicas demonstram que não existem outras variáveis para além dos direitos e das responsabilidades associadas à execução do orçamento que possam explicar os acréscimos das demonstrações financeiras das entidades públicas. A execução do orçamento apenas contempla liquidações de receita e a sua cobrança e a assunção de compromissos de despesa e o seu pagamento, bem como os direitos e responsabilidades perante terceiros daí decorrentes. Esta afirmação é válida quer o orçamento e a sua execução sejam de base caixa ou de base acréscimo. No caso de um orçamento de base acréscimo, onde a despesa total e a receita total são orçamentados em função dos compromissos de despesa a assumir e da receita liquidada, independentemente do momento em que os compromissos de despesa são pagos e a receita liquidada é recebida, a diferença entre a receita e os recebimentos e a despesa e os pagamentos traduz-se sempre em direitos e responsabilidades envolvendo terceiros.

De um modo geral as demonstrações financeiras divulgam outro tipo de acréscimos, como as provisões para a depreciação de existências, as amortizações de imobilizado e as provisões para riscos e encargos (acréscimos negativos). Estes acréscimos, no entanto, não têm expressão na execução do orçamento uma vez que não envolvem fluxos monetários (neste caso pagamentos). Por essa razão, ao contrário do modelo modificado de Jones (Dechow *et al.*, 1995), o modelo não considera o imobilizado como variável explicativa dos acréscimos (negativos). Recorrendo às definições usadas nas identidades básicas, a função explicativa dos acréscimos totais (30) pode então escrever-se do seguinte modo:

$$AC_t = f(RL_t - RC_t, CO_t - PA_t) \quad (31)$$

Esta equação mostra que o acréscimo total (AC_t) do balanço é função dos valores da receita liquidada (RL_t), da receita cobrada (RC_t), dos compromissos de despesa assumidos (CO_t) e dos pagamentos realizados (PA_t) no âmbito da execução do orçamento do período t . Os valores de RL_t , RC_t , CO_t e PA_t são observados nas demonstrações orçamentais, enquanto o

acrédito total (AC_t), correspondente à soma dos acréscimos positivos e negativos, é observado no balanço.

Em cada período t , dado que o resultado é um fluxo e o balanço representa um *stock*, o resultado (E_t) resulta da soma da variação dos *cash-flows* com a variação dos acréscimos, o que significa, por sua vez, que a variação dos acréscimos corresponde à variação da receita liquidada (RL_t) e dos recebimentos (RC_t) (variação dos acréscimos positivos) e à variação dos compromissos de despesa (CO_t) e dos pagamentos (PA_t) (variação dos acréscimos negativos). Assim, a equação (31) assume a seguinte forma:

$$AC_t = f(\Delta RL_t - \Delta RC_t, \Delta CO_t - \Delta PA_t) \quad (32)$$

Em que:

$$\Delta RL_t = RL_t - RL_{t-1}$$

$$\Delta RC_t = RC_t - RC_{t-1}$$

$$\Delta CO_t = CO_t - CO_{t-1}$$

$$\Delta PA_t = PA_t - PA_{t-1}$$

A especificação desta função conduz à estimação do seguinte modelo empírico:

$$AC_t = \beta_0 + \beta_1(\Delta RL_t - \Delta RC_t) + \beta_2(\Delta CO_t - \Delta PA_t) + \mu_t \quad (33)$$

Dado que:

$$\Delta RL_t - \Delta RC_t = \Delta RLnc_t$$

$$\Delta CO_t - \Delta PA_t = \Delta EANP_t$$

Então, o modelo pode escrever-se na seguinte forma simplificada:

$$AC_t = \beta_0 + \beta_1 \Delta RLnc_t + \beta_2 \Delta EANP_t + \mu_t \quad (34)$$

As variáveis são deflacionadas pelo ativo líquido do período anterior ($t-1$) de modo a prevenir eventuais implicações do efeito de escala nos resultados das estimativas:

$$\frac{AC_t}{A_{t-1}} = \beta_0 \left(\frac{1}{A_{t-1}} \right) + \beta_1 \left(\frac{\Delta RLnc_t}{A_{t-1}} \right) + \beta_2 \left(\frac{\Delta EANP_t}{A_{t-1}} \right) + \mu_t \quad (35)$$

Este modelo apresenta as seguintes características:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- i) Em caso de consistência total das fontes de informação, as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ são as únicas a explicar os acréscimos das demonstrações financeiras e o termo independente que resulta da estimação, bem como a variável $\frac{1}{A_{t-1}}$, não dispõem de qualquer capacidade explicativa dos acréscimos, pelo que os respetivos coeficientes não terão qualquer significância estatística (não se rejeita a hipótese de o seu valor ser igual a zero). Pelo contrário, os coeficientes das variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ (β_1 e β_2) deverão revelar-se estatisticamente significativos confirmando a evidência empírica de que as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ explicam os acréscimos das demonstrações financeiras. O sinal esperado dos coeficientes β_1 e β_2 será positivo e negativo significando que se esta na presença de um acréscimo positivo e um acréscimo negativo, respetivamente. O somatório dos valores do erro (resíduo), medido pela diferença entre os acréscimos observados e os acréscimos estimados, será igual a zero, confirmando que as fontes de informação são consistentes, visto que os acréscimos das demonstrações financeiras são totalmente explicados pelos direitos e obrigações/responsabilidades resultantes da execução do orçamento. Este resultado foi demonstrado por Wysocki (2009);
- ii) Os acréscimos são estimados a partir da informação sobre a execução do orçamento. Deste modo, de acordo com a literatura sobre a estimação dos acréscimos, o resíduo do modelo empírico (μ_t) corresponde à magnitude dos acréscimos das demonstrações financeiras não relacionadas com a execução do orçamento e, neste caso, o desvio padrão dos resíduos [$\sigma(\mu_t)$] pode ser interpretado como uma medida da qualidade dos acréscimos.

V.3.2. Grau de consistência interna

As contas públicas consolidam a informação financeira de um número muito elevado de entidades públicas, com dimensões diferentes e cujas contas apresentam níveis de consistência e de precisão distintos. Na verdade, é possível observar no conjunto do governo e do sector público entidades públicas cuja informação financeira (execução do orçamento e demonstrações financeiras) apresenta um nível de consistência e de precisão elevados, convivendo com outras cujas contas revelam uma consistência e precisão reduzida. Deste modo, a qualidade das contas públicas, e também da conta das Administrações Públicas (contas nacionais), depende de fontes de informação, ou dados de base, com níveis de consistência e de precisão diferentes. Justifica-se, assim, a necessidade de encontrar uma

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

medida que resulte da agregação dos diferentes níveis de consistência e de precisão das diversas fontes de informação e que sintetize numa única medida os diferentes níveis de consistência e de precisão.

O modelo usado no presente trabalho para medir as dimensões da qualidade explica os acréscimos totais das demonstrações financeiras (AC_t) a partir da informação sobre a execução do orçamento de cada uma das entidades públicas. Na prática, o modelo compara a informação da execução orçamental com a informação divulgada nas demonstrações financeiras. Se a informação for consistente, então o valor do acréscimo total (AC_t) observado no balanço é igual ao valor dos direitos ($RLnc_t$) e das obrigações/responsabilidades ($EANP_t$) observados na execução do orçamento. A inconsistência da informação resulta, precisamente, desta diferença, pelo que o modelo oferece uma medida dessa inconsistência.

Na verdade, no caso de as fontes de informação serem consistentes, o modelo revelará uma capacidade explicativa total, ou seja, se não existir qualquer diferença entre a informação da execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras. No caso de uma explicação perfeita dos acréscimos pelas variáveis explicativas, caso em que a consistência das fontes de informação é total, o respetivo coeficiente de determinação do modelo assumirá o valor máximo ($R^2 = 1$); no caso de uma fraca capacidade explicativa do modelo, caso em que a consistência da informação ou dos dados de base é reduzida ou inexistente, o coeficiente de determinação do modelo tenderá a ser reduzido ($R^2 = 0$).

Na verdade, dado que:

$$R^2 = \frac{\sum(\widehat{AC}_t - \overline{AC}_t)^2}{\sum(AC_t - \overline{AC}_t)^2}$$

Se $\widehat{AC}_t = AC_t$, então $\widehat{AC}_t - \overline{AC}_t = AC_t - \overline{AC}_t$ e $R^2 = 1$. A igualdade $\widehat{AC}_t = AC_t$ significa, precisamente, que os acréscimos estimados são iguais aos acréscimos observados nas demonstrações financeiras e esta igualdade quer dizer que os acréscimos do balanço são totalmente explicados pelas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ e que o valor das variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ observadas na execução do orçamento é igual ao valor dos direitos e das responsabilidades observado nas demonstrações financeiras, confirmando que a consistência das fontes de informação é total.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Verifica-se, assim, uma associação positiva entre a qualidade explicativa do modelo, medida pelo coeficiente de determinação, e a consistência e precisão das fontes de informação, ou dos dados de base: quanto mais elevado for o valor do R^2 maior será a consistência e precisão das fontes de informação e quanto menor for o valor de R^2 menor será a sua consistência e precisão.

Neste contexto, um valor de R^2 entre 0 e 1 pode ser interpretado como correspondendo a um certo “grau de consistência” das fontes de informação ou dos dados de base. Dado que, de acordo com a metodologia usada, a qualidade das contas públicas está associada à qualidade das fontes de informação e que a qualidade destas se pode expressar através do grau de consistência, então o grau de consistência das fontes de informação (R^2) pode ser encarado como correspondendo a um certo grau de qualidade das contas públicas: um elevado grau de consistência tenderá a expressar um elevado grau de qualidade das contas públicas.

Designámos este grau de consistência por “grau de consistência interna” uma vez que ele é encontrado internamente à própria entidade pública (as fontes de informação são constituídas pelas demonstrações orçamentais e pelas demonstrações financeiras da própria entidade pública). O grau de consistência interna é, assim, uma medida agregada e sintética do grau de consistência e precisão de todas as fontes de informação consolidadas nas contas públicas e, dada a relação entre a consistência e precisão das fontes de informação e a qualidade das contas públicas, pode também ser interpretado como uma medida, ou grau, de qualidade das contas públicas.

A estimação do modelo utilizando os dados de base da simulação do Apêndice B conduziu aos resultados esperados e demonstrados por Wysocki (2009). Na verdade, a simulação apresentada no Apêndice B corresponde ao modelo teoricamente correto que estima os acréscimos totais das demonstrações financeiras a partir das variáveis que representam a execução do orçamento e que pressupõe que as variáveis a usar na estimação são medidas sem erro. Por essa razão, os resultados da estimação do modelo correspondente à simulação conduzem aos resultados do modelo teoricamente correto de Wysocki (2009) e por ele demonstrados. A simulação do Apêndice B representa o caso em que a consistência e a precisão das fontes de informação para um universo de 15 entidades públicas ($n=15$) e dois períodos são totais, ou seja, os acréscimos das demonstrações financeiras resultam exclusivamente dos direitos e das obrigações/responsabilidades decorrentes da execução do

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

orçamento. Consequentemente, todas as identidades básicas são observáveis. Os resultados da estimação foram os seguintes (quadro 21):

Quadro 21. Resultados da estimação (n = 15)

	$\hat{\beta}_0$	$\hat{\beta}_1$	$\hat{\beta}_2$
$\hat{\beta}_i$	0	1	-1
$t - stat$	-1,34116	-1,68E+16	-1,72E+16
$p(\alpha = 0,05)$	0,2069	0,0000	0,0000
R^2	1		
$R^2 Ajust.$	1		
$F - Stat$	2,77E+32		
$p(F - stat)$	0,0000		
d	2,0276		

* Corrigida da heteroscedasticidade

Os resultados encontrados no caso deste exemplo confirmam uma forte evidência empírica de que as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ explicam totalmente os acréscimos das demonstrações financeiras (AC_t). Os parâmetros das variáveis explicativas são estatisticamente significativos (com uma probabilidade associada de 5% rejeita-se claramente a hipótese de os parâmetros $\hat{\beta}_1$ e $\hat{\beta}_2$ serem iguais a zero) e confirma-se também o valor previsto para os coeficientes de regressão ($\beta_1 = 1$ e $\beta_2 = -1$). O estimador do termo independente é igual a zero o que significa que as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ são as únicas a explicar os acréscimos do balanço (não se rejeita a hipótese de o parâmetro ser igual a zero). O sinal dos estimadores também está de acordo com a teoria (sinal positivo para os acréscimos positivos e sinal negativo para os acréscimos negativos) e a significância global do modelo é igualmente estatisticamente significativa, com uma probabilidade associada muito baixa, e a estatística $d-w$ sugere a ausência de autocorrelação dos dados.

Finalmente, o coeficiente de determinação múltipla (R^2), bem como o coeficiente de determinação ajustado (R_{aj}^2), sugerem, como se previa neste caso, que os direitos ($RLnc_t$) e as obrigações/responsabilidades ($EANP_t$) decorrentes da execução orçamento explicam totalmente os acréscimos das demonstrações financeiras (os direitos e responsabilidades da execução do orçamento estão totalmente contidos nas demonstrações financeiras). O elevado R^2 ($R^2 = 1$) confirma a consistência e a precisão totais das fontes de informação, sugerindo uma elevada qualidade das fontes de informação e, consequentemente, uma elevada qualidade das contas públicas resultantes da consolidação das contas das 15 entidades públicas do

exemplo. Os resultados encontrados não se alteram com o aumento do número de entidades ou dos períodos de funcionamento.

V.4. Qualidade das contas públicas e sistema contabilístico

As contas públicas podem usar um sistema contabilístico baseado no acréscimo, com a observação de todas as regras e princípios contabilísticos no reconhecimento das operações e, todavia, divulgar uma posição e desempenho financeiro de pouca qualidade devido à inconsistência das fontes de informação usadas na consolidação. Esta situação pode acontecer mesmo quando existe integração da contabilidade orçamental e contabilidade financeira.

Por outro lado, a literatura sugere que quando as regras orçamentais numéricas incidem sobre o saldo B.9, ou o resultado (saldo) da demonstração de desempenho financeiro (E_t), pode existir um incentivo para a manipulação do valor dos acréscimos de modo evitar que os resultados (E_t ou B.9) ultrapassem determinado valor, de forma a cumprir eventuais limites orçamentais, a sugerir uma maior sustentabilidade das finanças públicas ou a divulgar um desempenho e uma posição financeira mais favorável aos eleitores escondendo o esforço fiscal futuro. A manipulação dos acréscimos pode ocorrer ao nível da própria entidade pública, ou a um nível agregado pela entidade responsável pela consolidação das contas públicas (normalmente os ministérios das finanças).

As variáveis mais comuns sobre as quais pode ser exercida alguma manipulação são a sobrestimação das receitas de impostos e, ou, a omissão de responsabilidades. A contabilidade de acréscimo não impede a manipulação das variáveis (as demonstrações financeiras baseadas em regras ou princípios exibem o seu equilíbrio formal) mas a inconsistência das fontes de informação pode ajudar a detetar a eventual manipulação da receita ou da despesa. Suponha-se que as autoridades orçamentais manipulam os resultados do seu desempenho financeiro através da sobrestimação da receita liquidada de impostos e da omissão de responsabilidades que exigem pagamentos no futuro, com o objetivo de apresentar um desempenho mais favorável e de cumprir a meta numérica fixada para o saldo global. A sobrestimação da receita e a omissão das responsabilidades estão refletidas nas demonstrações financeiras mas não são observáveis na execução do orçamento (por hipótese) porque a execução do orçamento é feita e apresentada numa base de caixa e a manipulação é feita sobre os acréscimos e não sobre os fluxos de caixa²⁶. A manipulação da receita corresponde a

²⁶ Se, por hipótese, se optasse pelas variáveis da execução de orçamento (antecipação de receitas ou deferimento de pagamentos, a manipulação incidiria sobre as variáveis RC_t e PA_t .

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

reconhecer um valor da receita superior ao seu verdadeiro valor de modo a favorecer o saldo global (resultado). Esta manipulação assume a seguinte forma:

$$RL_t^* = RL_t + \varepsilon$$

Em que RL_t^* representa o valor manipulado da receita de impostos liquidada, RL_t o verdadeiro valor da receita liquidada observado na execução do orçamento e ε o valor da manipulação do acréscimo. O valor da manipulação corresponde à diferença entre o valor manipulado da receita liquidada e o verdadeiro valor da receita liquidada ($\varepsilon = RL_t^* - RL_t$). Na ausência de manipulação $\varepsilon = 0$, o que implica que $RL_t^* = RL_t$.

Na verdade, no entanto, o valor de ε tanto pode resultar da manipulação deliberada da receita, como de um qualquer erro involuntário no seu reconhecimento, de uma combinação de ambos, ou de qualquer outra razão como, por exemplo, o mau uso da base contabilística de acréscimo ou da deficiente integração da contabilidade orçamental com a contabilidade financeira.

Da receita de impostos manipulada considerada (RL_t^*) foi efetivamente recebido o montante de RC_t , tal que $RC_t < RL_t^*$, RL_t . Donde:

$$RLnc_t^* = RL_t^* - RC_t$$

Em que $RLnc_t^*$ é o acréscimo manipulado que resulta da manipulação do valor da receita liquidada. Dado que $RL_t^* > RL_t$, então $RLnc_t^* > RLnc_t$.

A manipulação da despesa traduz-se na omissão ou no não reconhecimento de responsabilidades (compromissos de despesa), de modo a o valor da despesa considerado é inferior ao seu verdadeiro valor, com o objetivo de favorecer o saldo global (resultado): Esta manipulação assume a seguinte forma:

$$CO_t^* = CO_t - \beta$$

Em que CO_t^* representa o valor manipulado dos compromissos de despesa (responsabilidades), CO_t o verdadeiro valor dos compromissos de despesa observados na execução do orçamento e β o valor da manipulação do acréscimo. O valor da manipulação corresponde à diferença entre o valor manipulado dos compromissos de despesa e o seu verdadeiro valor ($\beta = CO_t^* - CO_t$). Na ausência de manipulação $\beta = 0$, o que implica que $CO_t^* = CO_t$.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O que se afirmou para a receita é valido também para a despesa, ou seja, o valor de β pode não resultar exclusivamente da manipulação deliberada do valor da despesa.

Do montante de compromissos de despesa manipulado considerado (CO_t^*) foi efetivamente pago o montante de PA_t , tal que $PA_t < CO_t^*$, CO_t . Donde:

$$EANP_t^* = CO_t^* - PA_t$$

Em que $EANP_t^*$ é o acréscimo manipulado que resulta da manipulação do valor dos compromissos de despesa. Dado que $CO_t^* < CO_t$, então $EANP_t^* < EANP_t$.

O saldo, ou resultado, manipulado observado na demonstração de desempenho financeiro (E_t^*) determina-se da seguinte forma (equação 2):

$$E_t^* = (RC_t - PA_t) + (RLnc_t^* - EANP_t^*)$$

Esta igualdade mostra que o saldo, ou os resultados manipulados (E_t^*), dependem do valor dos acréscimos manipulados. A demonstração dos fluxos de caixa (quadro 22) revela um saldo de execução do orçamento com variáveis não manipuladas (RC_t e PA_t), enquanto a demonstração de desempenho financeiro, ou demonstração dos resultados (quadro 23), divulga um resultado correspondente ao resultado manipulado, que é o valor que, por sua vez, figura na demonstração da posição financeira, ou balanço (quadro 24).

Quadro 22. Demonstração dos fluxos de caixa (com manipulação dos acréscimos)

Atividades operacionais	
Recebimentos:	RC_t
Pagamentos:	PA_t
Saldo dos fluxos de caixa das atividades operacionais	$RC_t - PA_t$
Saldo dos fluxos de caixa das atividades de investimento	0
Saldo dos fluxos de caixa das atividades de financiamento	0
Caixa no início do período t	0
Caixa no final do período t	$RC_t - PA_t$

Quadro 23. Demonstração de desempenho financeiro (com manipulação dos acréscimos)

Receita	RL_t^*
Despesa	CO_t^*
Saldo	$E_t^* = RL_t^* - CO_t^*$

Quadro 24. Demonstração da posição financeira (com manipulação dos acréscimos)

Ativos correntes	
Disponibilidades	$RC_t - PA_t$
Contas a receber	$RLnc_t^*$
Ativos não correntes	
Ativo total	$(RC_t - PA_t) + RLnc_t^*$
Responsabilidades correntes	
Contas a pagar	$EANP_t^*$
Responsabilidades não correntes	
Contas a pagar	
Passivo total	$EANP_t^*$
Ativos líquidos/Património	
Resultados	E_t^*
Ativos líquidos/Património + Passivo	$E_t^* + EANP_t^*$

De acordo com as hipóteses formuladas, pode observar-se o seguinte:

- i) Apesar da manipulação deliberada dos acréscimos da receita e da despesa, o balanço encontra-se formalmente equilibrado, dado que total do ativo continua ser igual à soma do património líquido com o passivo²⁷:

$$(RC_t - PA_t) + RLnc_t^* = E_t^* + EANP_t^*$$

- ii) O resultado, ou saldo, encontrado num cenário de manipulação dos acréscimos é diferente do verdadeiro resultado que se observaria na ausência de manipulação dos acréscimos e a diferença corresponde ao valor da manipulação realizada (ε e β). Na verdade, partindo da identidade $E_t^* = RL_t^* - CO_t^*$ e considerando a identidade dos resultados que se obteriam na ausência de manipulação (E_t), tem-se:

$$E_t^* - E_t = (RL_t^* - CO_t^*) - (RL_t - CO_t)$$

Dado que:

$$RL_t^* = RL_t + \varepsilon$$

$$CO_t^* = CO_t - \beta$$

Então:

$$E_t^* - E_t = (RL_t + \varepsilon) - (CO_t - \beta) - (RL_t - CO_t)$$

²⁷ A demonstração é idêntica ao caso em que não há manipulação dos acréscimos (ver caso geral, Secção 5.2).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

$$E_t^* - E_t = RL_t + \varepsilon - CO_t + \beta - RL_t + CO_t$$

$$E_t^* - E_t = \varepsilon + \beta$$

- iii) Como se esperava, o saldo manipulado (E_t^*) é mais favorável que o saldo apurado na ausência de manipulação dos acréscimos (E_t). Dado que:

$$RLnc_t^* > RLnc_t$$

$$CO_t^* < CO_t$$

Então,

$$E_t^* > E_t$$

- iv) As fontes de informação são consistentes relativamente aos recebimentos e aos pagamentos, uma vez que o seu valor é o mesmo independentemente de ser observado na execução do orçamento ou nas demonstrações financeiras (demonstração da posição financeira e demonstração dos fluxos de caixa), mas são inconsistentes no que diz respeito aos acréscimos, dado que os seus valores observados na execução do orçamento são diferentes dos valores observados nas demonstrações financeiras (demonstração da posição e do desempenho financeiros);
- v) A inconsistência das fontes de informação relativamente aos acréscimos resulta da diferença entre o valor do acréscimo manipulado observado nas demonstrações financeiras e o valor do verdadeiro acréscimo observado na execução do orçamento e esta diferença depende dos valores de ε e β ;
- vi) Na ausência de erros de medição, os resíduos da estimação do modelo empírico com base nos valores não manipulados de $RLnc_t$ e $EANP_t$, fornecem uma magnitude do valor de ε e β .

Estas observações permitem sustentar a afirmação de que a base de acréscimo é uma condição necessária mas não suficiente para assegurar a qualidade das contas públicas. Assim, para além da base de acréscimo, é necessário também que esteja assegurada a consistência das fontes de informação. A consistência e a precisão das fontes de informação podem, assim, contribuir para a qualidade das contas públicas.

VI. O Caso de Portugal

VI.1. Dimensão e características da amostra

Para aplicar a metodologia proposta no presente trabalho ao caso de Portugal é necessário dispor das contas (execução do orçamento e demonstrações financeiras) de um número elevado de entidades públicas. Tendo por base a Lista da Entidades que Integram o Sector Institucional das Administrações Públicas (INE), estima-se que em 2011 o Sector Institucional das Administrações Públicas (S.13) fosse constituído por 5.361 entidades públicas. Em 2012 e 2013 admite-se que a dimensão deste universo não se tenha alterado substancialmente. O FMI (2014) estimava que em 2012 existiam em Portugal 5.395 entidades públicas (*general government*), às quais se juntavam 700 empresas públicas. Em 2014 o número de entidades públicas ter-se-á reduzido para cerca de 4.200 entidades devido à reorganização administrativa territorial autárquica que agregou cerca de 1.170 freguesias²⁸.

A recolha de informação com as características necessárias para um número tão elevado de entidades públicas deparou-se com dois problemas:

- i) A inexistência de uma base de dados completa de acesso público²⁹;
- ii) Desregulação da divulgação da informação financeira nos sítios das entidades públicas (todas as entidades públicas são obrigadas à divulgação das suas contas no respetivo sítio mas o acesso nominal à informação através desta alternativa, para além de moroso, apresenta uma dificuldade adicional, dado que as entidades públicas tendem a divulgar a informação de uma forma parcial: nuns casos divulga-se apenas os mapas da execução do orçamento sem serem acompanhados das demonstrações financeiras, outros divulgam-se as demonstrações financeiras e omitem-se os mapas de execução do orçamento e outros casos existem em que, sendo divulgada toda a informação (mapas da execução do orçamento e demonstrações financeiras) a informação não apresenta a desagregação necessária).

²⁸ Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica), que previa a agregação de freguesias e a fusão de municípios.

²⁹ O Ministério das Finanças (Direcção-Geral do Orçamento) e o Tribunal de Contas dispõem desta informação, uma vez que todas as entidades públicas são obrigadas a remeter-lhes a informação sobre a execução do orçamento e os respetivos relatórios de gestão e contas (artigo 65º, n.º 1, da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, no caso do Ministério das Finanças, e artigo 51º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, no que diz respeito ao Tribunal de Contas). Apesar das diligências feitas, não foi possível obter destas entidades autorização para aceder à informação, mesmo para uso exclusivamente académico, o que revela um mau uso do princípio da transparência orçamental.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Escolheu-se, assim, uma amostra com 308 entidades públicas com as seguintes características:

- i) Todas as entidades da amostra dispõem de demonstrações financeiras (balanço, demonstração dos resultados e mapa dos fluxos de caixa) e de informação sobre a execução do orçamento (mapas de execução orçamental) obtidos com base em regras e normas da contabilidade orçamental e da contabilidade financeira;
- ii) A informação está disponível na única base de dados de acesso público (Direção-Geral da Administração Autárquica, 2015) e refere-se aos anos de 2011 a 2014;
- iii) A informação financeira divulgada (execução do orçamento e demonstrações financeiras) permite observar as identidades básicas (Ib1 a Ib5) e medir as dimensões da qualidade (precisão e consistência);
- iv) As entidades públicas da amostra integram todos o mesmo subsector (subsector da Administração Local) permitindo a comparação com o mesmo subsector da conta das Administrações Públicas (contas nacionais) (Ib6).

A dimensão da amostra foi, portanto, fortemente condicionada pela disponibilidade da informação de acesso público e pela comparação das características da informação necessária e da informação divulgada.

Em 2014, as 308 entidades públicas da amostra representam, em termos médios, entre 7,0% e 8,0% do conjunto das entidades que constituem o universo do sector público (perímetro das contas nacionais). Se forem excluídas as freguesias, o peso relativo da amostra tende a situar-se, em termos médios, entre os 27,0% e 28,0%. Esta amostra é superior, por exemplo, à totalidade do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central (S13111).

As entidades públicas que integram a amostra apresentam dimensões diversas. O ativo líquido varia entre 12 milhões de euros e 3.026 milhões de euros. Para um ativo líquido médio, entre 2011 e 2014, de cerca de 130,0 milhões de euros, 76,9% das entidades da amostra apresentam em 2014 um ativo líquido abaixo do valor médio da amostra e 23,1% acima do valor médio e, dentro destas, 4 entidades da amostra registam um ativo líquido médio superior a mil milhões de euros.

A amostra apresenta as seguintes vantagens:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- i) A consolidação das demonstrações financeiras individuais das entidades públicas da amostra permite a obtenção de um conjunto de demonstrações financeiras consolidadas idênticas às que integram as contas públicas na definição implícita das normas internacionais de contabilidade e de relato financeiro (um balanço e uma demonstração dos resultados). A informação disponível não permitiu obter uma demonstração dos fluxos de caixa, mas esta ausência é compensada com a informação sobre a receita liquidada, a receita cobrada, os compromissos de despesa e os pagamentos;
- ii) As demonstrações financeiras e a informação sobre a execução do orçamento foram produzidas com base em regras POCAL que oferecem a garantia de integração da contabilidade orçamental e da contabilidade financeira e, deste modo, assegurando que as demonstrações financeiras refletem a execução do orçamento;
- iii) As entidades da amostra, devido à sua autonomia política e financeira, realizam operações que estão vedadas a outras entidades do sector público e realizam operações cujos registos assumem uma complexidade maior e abarcam mais amplamente o conjunto de operações de execução do orçamento público, testando, deste modo, a integração da contabilidade orçamental e financeira;
- iv) A informação financeira das entidades públicas da amostra foi previamente validada (a base é de acesso público) por uma entidade pública com responsabilidades no seu acompanhamento (DGAL), o que contribui para a redução ou eliminação de inconsistências contabilísticas da informação;
- v) As entidades da amostra integram um único subsector do sector público, pelo que a consolidação das suas contas representam uma aproximação às contas do subsector, permitindo a comparação com o mesmo subsector da conta das Administrações Públicas (contas nacionais);
- vi) As entidades da amostra estão sujeitas a regras orçamentais numéricas: o princípio do orçamento equilibrado (o orçamento corrente tem de prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes) e os limites ao endividamento.

A amostra tem, no entanto, a desvantagem de as entidades que a integram estarem incluídas num subsector cujo contributo para o saldo global das Administrações Públicas (B.9) é reduzido.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A informação agregada para o conjunto das 308 entidades públicas da amostra é apresentada no Apêndice C. Quanto às demonstrações financeiras, o balanço revela em todos os anos considerados (2011 a 2014) diferenças irrelevantes entre o total do ativo e os fundos próprios e passivo, que variam entre 0,0% em 2011 e -0,03% em 2013, e que poderão indicar a existência de registos contabilísticos defeituosos, não se sabendo, dada a natureza da estrutura do balanço, se eles correspondem a contas do ativo, do passivo, de ambos ou dos fundos próprios. Dado que o peso das diferenças não é materialmente significativo, admite-se que não influenciem os resultados e conclusões do modelo.

No que diz respeito à execução do orçamento, apresentada de acordo com as rubricas de classificação económica (RCE)³⁰, também foram identificadas pequenas diferenças. Em 2011, as receitas cobradas (recebimentos) provenientes de taxas, multas e outras penalidades (RCE 04), é superior à receita liquidada. O mesmo acontece com a rubrica relativa aos passivos financeiros (RCE). Em 2012 estas diferenças registaram-se nas receitas com origem na venda de bens de equipamento (RCE 09), nas transferências de capital (RCE 10) e nas reposições não abatidas aos pagamentos (RCE 15). Finalmente, em 2013 identificou-se uma diferença entre a receita liquidada e a receita cobrada nas outras receitas de capital (RCE 13) e em 2014 a cobrança de receita (recebimentos) proveniente dos rendimentos da propriedade (RCE 05) foi maior do que a respetiva liquidação. Todas estas diferenças violam o ciclo orçamental da receita (Apêndice A), de acordo com o qual não é possível cobrar mais receita do que aquela que foi liquidada. Estas diferenças indicam que a informação pode acolher registos defeituosos de contabilização da receita relacionada com a execução do orçamento. O peso destas diferenças, medido em relação ao total da receita cobrada e não liquidada, varia entre 0,1% em 2011 e 5,6% em 2013. Tal como no caso do balanço, admitimos que o peso destas diferenças não tenha influência nas conclusões alcançados com base nos resultados do modelo.

Não foi encontrada qualquer diferença na informação agregada sobre compromissos de despesa (obrigações) e pagamentos, sugerindo que as obrigações e os pagamentos seguem o ciclo orçamental da despesa.

³⁰ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a Administração Central.

VI.2. Variáveis usadas no modelo

As variáveis usadas no modelo foram definidas a partir da informação individual de cada uma das entidades públicas da amostra, tendo como referência as identidades básicas, de acordo com as quais os acréscimos das demonstrações financeiras são explicados a partir dos direitos e das responsabilidades/obrigações gerados a partir da execução do orçamento. Os acréscimos das demonstrações financeiras, identificados por (AC_t), correspondem às classes de contas que registam e divulgam esses direitos e responsabilidades/obrigações (contabilidade financeira), e os direitos e responsabilidades/obrigações relativos à execução do orçamento, identificados respetivamente por $RLnc_t$ e $EANP_t$, estão associados às receitas liquidadas no período e não cobrada nesse período e aos compromissos de despesa assumidos no período e não pagos nesse período (contabilidade orçamental). Os acréscimos são, pois, recolhidos no balanço das entidades públicas e as variáveis explicativas encontram-se nas demonstrações orçamentais (execução do orçamento da receita e da despesa).

Todavia, nem todos os acréscimos e nem todos os direitos e responsabilidades/obrigações são considerados. Há acréscimos que não têm expressão orçamental (é o caso das amortizações e das provisões, por exemplo) e há outros que correspondem a especializações do exercício. Do lado das variáveis explicativas, existem RCE que também não são consideradas uma vez que dizem respeito a operações que não afetam o saldo operacional (as operações de financiamento bancário, por exemplo) ou que correspondem a meras transferências do Orçamento do Estado para financiamento da atividade das entidades públicas.

Assim, o valor das variáveis explicativas $RLnc_t$ e $EANP_t$ usadas na estimação do modelo corresponde à agregação do valor das RCE relevantes da execução orçamental que, por darem origem a direitos e a obrigações, estão refletidas nas demonstrações financeiras, e o valor da variável explicada (AC_t), resulta da agregação das contas de terceiros que acolhem os direitos e as responsabilidades/obrigações com origem na execução do orçamento.

VI.2.1. Variáveis explicativas

A variável $RLnc_t$, que corresponde à receita liquidada no período e não recebida nesse período, agrupa as RCE 01 – Impostos diretos, 02 – Impostos indiretos, 04 – Taxas, multas e outras penalidades, 05 – Rendimentos da propriedade, 06 – Venda de bens e serviços correntes, 08 – Outras receitas correntes e 09 – Venda de bens de investimento, porque são estas RCE que, maioritariamente, observam o ciclo da receita (liquidação e cobrança) e que envolvem as relações com terceiros decorrentes da execução do orçamento.

O quadro 25 identifica o conjunto de RCE utilizadas na execução orçamental das entidades da amostra (coluna da esquerda) e as RCE consideradas na variável $RLnc_t$ (coluna da direita):

Quadro 25. RCE que integram a variável $RLnc_t$

RCE usadas na execução do orçamento	RCE que integram a variável $RLnc$
<u>Receita Corrente</u>	<u>Receita Corrente</u>
01 - Impostos directos	01 - Impostos directos
02 - Impostos indirectos	02 - Impostos indirectos
04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades
05 - Rendimentos da Propriedade	05 - Rendimentos da Propriedade
06 - Transferências Correntes	
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	07 - Venda de Bens e Serviços Correntes
08 - Outras Receitas Correntes	08 - Outras Receitas Correntes
<u>Receita de Capital</u>	<u>Receita de Capital</u>
09 - Venda de bens de Investimento	09 - Venda de bens de Investimento
10 - Transferências de Capital	
11 - Activos Financeiros	
12 - Passivos Financeiros	
13 - Outras Receitas de Capital	
15 - Reposições Não Abatidas aos Pagamentos	
16 - Saldo da gerência anterior	

A RCE 16 – Saldo de Gerência Anterior regista apenas o saldo de gerência do período anterior e, portanto, não se trata de uma receita operacional (receita efetiva) sujeita ao ciclo da receita e a RCE 17 – Operações extraorçamentais contempla operações que envolvem receita que não é da entidade públicas.

Foram excluídas da variável $RLnc_t$ as RCE 06 – Transferências correntes e a RCE 10 – Transferências de capital porque se referem à transferência de recursos do “Estado” para as entidades públicas, normalmente destinadas ao seu financiamento, não sendo consideradas, por essa razão, receitas operacionais e não estão sujeitas a operações de liquidação e de cobrança de acordo com o ciclo da receita. A generalidade dos serviços do Estado (Serviços Integrados) é financiada por recursos com origem em impostos. Estas transferências têm como objetivo o financiamento da atividade destas entidades públicas através dos impostos.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Trata-se, no fundo, de RCE que registam as operações de financiamento das entidades públicas com origem em transferências do Orçamento do Estado (impostos).

Foram também excluídas a RCE 11 – Ativos financeiros e a RCE 12 – Passivos financeiros. A exclusão foi ditada pelo facto de a natureza das operações não ter também, tal como no caso das RCE 06 e RCE 10, as características de liquidação de uma receita sujeita a cobrança. No caso das RCE 11 e 12 estamos ainda na presença de operações relacionadas com a obtenção e concessão de empréstimos. Estas operações não estão disponíveis para a generalidade das entidades públicas. Por outro lado, nas contas públicas e nas nacionais o saldo global é apurado excluindo as chamadas operações com ativos e passivos financeiros.

Finalmente, foram ainda excluídas a RCE 13 – Outras receitas de capital e a RCE 15 – Reposições não abatidas aos pagamentos. A RCE 13 é uma rubrica residual incluindo todo o tipo de operações não incluídas nas RCE anteriores e foi excluída para evitar incluir no agregado operações que possam não envolver direitos sobre terceiros. A RCE 15 inclui operações que, em rigor, não podem classificar-se com uma liquidação de receita clássica dado que se trata, na verdade, de devoluções de pagamentos feitos indevidamente.

As RCE excluídas da definição do agregado $RLnc_t$ têm um peso relativo que varia entre 21,8% em 2011 e apenas 4,0% em 2014. O maior peso das variáveis excluídas em 2011 é explicado, essencialmente, pela RCE 06 e pela RCE 10 que dizem respeito a operações de transferência de fundos do Orçamento do Estado e cuja exclusão do agregado foi ditada pela natureza destas operações que, como se referiu, não envolvem direitos sobre contribuintes, utentes e clientes. Pelo contrário, as RCE que integram a varável $RLnc_t$ apresentam um peso relativo crescente e, em 2014, as RCE consideradas no agregado representavam a quase totalidade (96,0%) da receita liquidada e não cobrada observada na execução do orçamento, devido à redução do peso relativo das variáveis excluídas na variável (RCE 06 e RCE 10) motivada pela redução destas transferências provenientes do Orçamento do Estado.

O quadro 26 apresenta o peso relativo das variáveis consideradas e excluídas do agregado $RLnc_t$:

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Quadro 26. Peso relativo das RCE consideradas e excluídas da variável $RLnc_t$

	2011	2012	2013	2014
Peso relativo das RCE consideradas no agregado	78,2	89,5	91,2	96,0
Peso das RCE excluídas	21,8	10,5	8,8	4,0
Das quais:				
RCE 06 + RCE 10	20,7	0,7	3,4	2,6
RCE 11 + RCE 12	-0,4	0,1	10,0	0,0
RCE 13 + RCE 15	1,5	9,8	-4,7	4,0

Dada a natureza das operações associadas às RCE excluídas, admite-se que a sua exclusão da variável explicativa tenha um efeito residual nos resultados da estimação. A informação agregada da variável explicativa $RLnc_t$ para o conjunto das entidades públicas da amostra, desagregada por RCE, está disponível, para cada ano de estimação do modelo, no Apêndice C.

No que diz respeito à despesa, aos compromissos de despesa assumidos no decorrer da execução do orçamento e não pagos, representados pela variável $EANP_t$, integra as RCE 02 – Aquisição de bens e serviços e 07 – Aquisição de bens de capital, uma vez que, a exemplo do que acontece com a receita, são estas RCE que mais diretamente envolvem relações com entidades terceiras e obedecem ao ciclo da despesa (compromissos e pagamentos). O quadro 27 apresenta as RCE consideradas usadas na execução do orçamento das entidades da amostra (coluna da esquerda) e as RCE consideradas na variável $EANP_t$ (coluna da direita).

Quadro 27. RCE que integram a variável $EANP_t$

RCE usadas na execução do orçamento	RCE considerada na variável $EANP$
<u>Despesa Corrente</u>	<u>Despesa Corrente</u>
01 - Despesas como o Pessoal	
02 - Aquisição de bens e Serviços	02 - Aquisição de bens e Serviços
03 - Juros	
04 - Transferências Correntes	
05 - Subsídios	
06 - Outras Despesas Correntes	
<u>Despesa de Capital</u>	<u>Despesa de Capital</u>
07 - Aquisições bens de capital	07 - Aquisições bens de capital
08 - Transferências de Capital	
09 - Ativos Financeiros	
10 - Passivos Financeiros	
11 - Outras Despesas de Capital	

A exclusão da RCE 01 – Despesas com o pessoal, RCE 03 – Juros, RCE 04 – Transferências correntes, RCE 05 – Subsídios, RCE 06 – Outras despesas correntes, RCE 08 – Transferências de capital, RCE 09 – Ativos financeiros, RCE 10 – Passivos financeiros e RCE 11 – Outras despesas de capital, foi determinada por as operações orçamentais não envolverem responsabilidades com fornecedores. A RCE 01 diz respeito a despesas com o pessoal e a RCE regista a concessão de subsídios a beneficiários da entidade pública. A RCE

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

03 envolve o registo de juros e, apesar de serem aqui registados os juros devidos a credores resultante da normal atividade das entidades públicas (responsabilidades de pagamentos de juros para com terceiros relacionados com a operação da entidade pública) optou-se pela sua exclusão para reduzir o efeito dos juros da dívida pública que resultam de atividades de financiamento do défice público.

A exclusão da RCE 04 – Transferências correntes e da RCE 08 – Transferências de capital fundamenta-se no facto de se tratar de operações que envolvem transferências de importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes ou despesas de capital sem que tal implique, por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação direta para a entidade pública que procede às transferências.

As razões para a exclusão da RCE 09 – Ativos Financeiros e RCE 10 – Passivos Financeiros são as mesmas referidas no caso da receita e, finalmente, a exclusão da RCE 06 – Outra despesas correntes e RCE – Outras despesas de capital da variável $EANP_t$ é também explicada pelas razões já referidas no caso da receita.

A importância relativa das RCE consideradas e excluídas na variável $EANP_t$ pode ser observada no quadro 28:

Quadro 28. Peso relativo das RCE consideradas e excluídas da variável $EANP_t$

	2011	2012	2013	2014
Peso relativo das RCE consideradas no agregado	84,8	82,2	78,0	78,4
Peso das RCE excluídas	15,2	17,8	22,0	21,6
Das quais:				
RCE 04 + RCE 08	8,0	8,5	9,2	8,3
RCE 09 + RCE 10	0,9	1,3	3,0	2,9

As RCE consideradas na definição da variável $EANP_t$ representam em 2011 cerca de 84,8%, do total da variável e cerca de 78,4 em 2014. Os anos de 2013 e 2014 registam uma redução do peso relativo das RCE consideradas na variável quando comparados com os dois anos precedentes. Consequentemente, o peso das RCE excluídas aumentou de 15,2% em 2011 para 21,6% em 2014. Este peso relativo estabilizou à volta dos quase 22% em 2013 e 2014. As RCE excluídas que registam as transferências correntes e de capital (RCE 04 e RCE 08) têm apresentado, em média, um peso relativo de 8,5% e as RCE associadas aos ativos e passivos financeiros (RCE 09 e RCE 10) um peso relativo, em média, de cerca de 2%.

Tal como no caso da receita, admite-se, dada a natureza das operações associadas às RCE excluídas, que a sua exclusão tenha um efeito residual nos resultados da estimação.

VI.2.2. Acréscimos

No que diz respeito aos acréscimos das demonstrações financeiras (variável explicada), a estrutura de um balanço desagrega tipicamente as contas do ativo por 4 tipos de classes de contas³¹: contas da classe 1 – Disponibilidades; contas da classe 2 – Terceiros; contas da classe 3 – Existências; e, contas da classe 4 – Imobilizado. Do lado dos fundos próprios apresentam-se as contas da classe 5 – Fundo Patrimonial (no caso de entidades públicas) e do lado do passivo as contas da classe 2 – Terceiros. Os direitos sobre terceiros e as obrigações/responsabilidades para com terceiros assumidos no decorrer da execução do orçamento estão representados nas contas de Terceiros (Classe 2). Na verdade, de acordo com o POCP, “as operações derivadas de relações com Terceiros” são englobadas nas contas da Classe 2 (p. 4631). As contas de Terceiros registam as dívidas a receber e a pagar pelas entidades públicas. A NCP 26 do SNC-AP, relativa ao à contabilidade e relato orçamental, realça esta relação entre os direitos e as obrigações resultantes da execução do orçamento e as demonstrações financeiras referindo que a “liquidação de receita [na execução do orçamento] é o direito que se constitui em contas a receber [nas demonstrações financeiras] do qual se espera influxos de caixa futuros” (p 7753), enquanto a “obrigação orçamental é um compromisso orçamental [na execução do orçamento] que se constitui em contas a pagar” [nas demonstrações financeiras] (p. 7753) e que se traduzirá em pagamentos futuros.

As contas da Classe 2 – Terceiros, por sua vez, desagregam-se pelas contas 21 – Clientes, contribuintes e utentes, 22 – Fornecedores, 23 – Empréstimos obtidos, 24 – Estado e outros entes públicos, 25 – Devedores e credores pela execução do orçamento, 26 – Outros devedores e credores, 27 – Acréscimos e diferimentos, 28 – Empréstimos concedidos e 29 – Provisões. Do lado do Ativo fazem parte as contas 21 – Clientes, contribuintes e utentes, 24 - Estado e outros entes públicos, 25 - Devedores pela execução do orçamento, 26 - Outros devedores e 28 - Empréstimos concedidos. O Passivo inclui as contas 22 - Fornecedores, 23 – Empréstimos obtidos, 24 - Estado e outros entes públicos, 25 – Credores pela execução do orçamento e 26- Outros credores. São os saldos destas contas que correspondem aos acréscimos que resultam de direitos sobre Terceiros (ativo) e responsabilidades perante terceiros (passivo) associados à execução do orçamento. As contas da classe 24 - Estado e outros entes públicos, 25 – Credores pela execução do orçamento, 26 - Outros credores, 27 – Acréscimos e diferimentos e 29 – Provisões, são comuns aos dois lados do balanço.

³¹ Com base no plano de contas usado por todas as entidades da amostra (POCAL).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A soma dos acréscimos positivos (direitos sobre terceiros) com os acréscimos negativos (obrigações/responsabilidades para com terceiros), representada pela variável AC_t , inclui os saldos das contas da classe 21 – Clientes, contribuintes e utentes e 26 – Outros devedores (acréscimos positivos) e a conta da classe 22 – Fornecedores e a conta 261 – Outros credores por fornecimento de imobilizado (acréscimos negativos). É essencialmente nestas contas que se contabilizam os direitos a receber, liquidados no período de execução do orçamento mas a receber no período seguinte, bem como os compromissos de despesa assumidos no período de execução do orçamento mas a pagar no período seguinte. Os direitos sobre terceiros estão tipicamente relacionados com a liquidação de impostos, taxas, multas, penalidades e venda de bens e serviços, enquanto as responsabilidades perante terceiros, por sua vez, estão tipicamente relacionadas com a aquisição de bens e serviços e de imobilizado necessário à atividade. No caso da conta 26 – Outros credores (acréscimo negativo), apenas foi considerado o saldo da conta 261 – Fornecedores de imobilizado, porque as restantes contas incluem, na sua maior parte, as operações de tesouraria, cujo significado e importância nas demonstrações financeiras são apresentadas no Apêndice B. Conjuntamente, os saldos das contas 22 – Fornecedores e 261 - Fornecedores de imobilizado concentram a parte significativa das responsabilidades para com terceiros.

Na definição da variável AC_t não foi considerada a conta da classe 24 – Estado e outros entes públicos (do ativo e do passivo) porque se trata de uma conta que envolvem créditos e débitos da entidade pública relacionados com o Estado e outros entes públicos. O exemplo típico é o IVA cuja contabilização nos mapas de execução orçamental nunca foi totalmente esclarecida. Considerando que a generalidade das entidades públicas não contabiliza o IVA a pagar ou o IVA a receber nos mapas de execução da despesa ou da receita, optou-se por se excluir esta conta do agregado AC_t . O saldo da conta 24 tem, aliás, uma expressão reduzida no total da classe 2 – Terceiros das entidades da amostra: entre 1,8% (ativo) e 0,7% (passivo) em 2011 e 2,2% (ativo) e 0,9% (passivo em 2014). A conta da classe 25 – Devedores e credores pela execução do orçamento (ativo e passivo) é uma conta de passagem entre a contabilidade orçamental (execução do orçamento) e a contabilidade financeira (balanço) e encontra-se, por definição, sempre saldada. Por essa razão não pode ser considerada um verdadeiro acréscimo sendo também excluída da variável AC_t . Foram ainda excluídas as contas da classe 27 - Acréscimos e diferimentos e da classe 29 – Provisões (para cobrança duvidosa no lado do ativo e para provisões para riscos e encargos do lado do passivo) porque o movimento destas

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

contas não tem qualquer expressão orçamental no sentido de que não envolvem quaisquer pagamentos ou recebimentos.

Finalmente, uma vez que as RCE relativas a ativos e passivos financeiros foram excluídas das variáveis explicativas, as contas do balanço relacionadas com empréstimos obtidos e empréstimos concedidos [conta 23 – Empréstimos obtidos (passivo) e conta 28 – Empréstimos concedidos (passivo)] foram também excluídas da variável AC_t .

O quadro 29 resume as RCE que integram as variáveis explicativas $RLnc_t$ e $EANP_t$ associadas à execução do orçamento, e as contas do balanço (contas da classe 2 – Terceiros) que integram os acréscimos (AC_t), positivos e negativos, divulgados nas demonstrações financeiras.

Quadro 29. Identificação das variáveis explicativas e da variável dependente

RCE do Orçamento (Receita)	Contas do Balanço (Ativo)	RCE do Orçamento (Despesa)	Contas do Balanço (Passivo)
$RLnc_t$	$AC_t (+)$	$EANP_t$	$AC_t (-)$
01	21	02	22
02	26	07	261
04			
05			
07			
08			
09			

No caso dos acréscimos positivos, o valor dos saldos das contas 21 – Clientes, contribuintes e utentes e dos saldos das contas 26 – Outros devedores e credores, excluindo a conta 29 – Provisões e 27 – Acréscimos e diferimentos, representam cerca de 96,5% do total de terceiros em 2011 e cerca de 97,1% em 2014. Quanto aos acréscimos negativos, a soma dos saldos das contas 22 – Fornecedores e 261 – Fornecedores de imobilizado, incluídas na variável AC_t , excluindo o saldo da conta 23 – Empréstimos obtidos, os saldos das contas envolvendo operações de tesouraria (maioritariamente a conta 268) e a conta 29 – Provisões para riscos e encargos, representam cerca de 88,6% do total das contas de Terceiros em 2011 e cerca de 84,8% em 2014 %.

A exemplo do que acontece com as RCE excluídas das variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$, admite-se que a exclusão destas contas do balanço na definição da variável AC_t tenham apenas um efeito residual nos resultados do modelo estimado.

VI.2.3. Estatísticas descritivas

As estatísticas descritivas das variáveis usadas na estimação do modelo são apresentadas no Apêndice D. Os dados de base para cada uma das variáveis consideradas (AC_t , $RLnc_t$, $EANP_t$) revelam uma razoável dispersão em relação aos seus valores centrais (média ou mediana). Em 2011 a soma do valor dos acréscimos considerados (AC_t) foi de 116,5 milhões de euros com os valores de cada observação a variarem entre -24,5 milhões de euros e 37,8 milhões de euros). Para um valor médio do acréscimo de 0,4 milhões de euros, ou um valor mediano de apenas 0,09 milhões de euros, o desvio padrão é de 4,9 milhões de euros. Nos anos seguintes mantém-se esta estrutura. Em 2014, para um valor mediano do acréscimo de 0,08 milhões de euros o desvio padrão foi de 12,2 milhões de euros. Entre 2011 e 2014, o valor do desvio padrão aumentou 2,5 vezes, enquanto o valor máximo do acréscimo observado em 2014 foi de 149,2 milhões de euros quando nos períodos anteriores o valor máximo do acréscimo foi, em média, de 34,1 milhões de euros (aumentou 4,4 vezes em relação à média destes anos). Em 2012 e 2013 o valor mediano do acréscimo observado foi muito elevado (respetivamente 0,4 milhões de euros e 0,3 milhões de euros) quando comparado com o valor mediano observado nos anos de 2011 (0,09 milhões de euros) e 2014 (0,08 milhões de euros).

Em 2011 o valor máximo da variável $RLnc_t$ da amostra foi de 21,3 milhões de euros e situou-se perto da soma total de todos os valores observados daquela variável (22,0 milhões de euros). Para um valor mediano de apenas 0,004 milhões de euros, o desvio padrão é de 2,7 milhões de euros sugerindo também uma dispersão dos valores desta variável relativamente ao seu valor central. Os anos seguintes apresentam as mesmas características estatísticas e em 2014 o valor mediano da variável observada e o desvio padrão foi de -0,004 milhões de euros e 7,4 milhões de euros, respetivamente. O valor máximo observado desta variável em 2014 foi de 135,0 milhões de euros quando nos anos precedentes o valor máximo observado (média dos três anos) foi de 24,4 milhões de euros. Em 2013 o valor mediano da variável é relativamente elevado (cerca de três vezes mais do que os valores observados nos dois anos precedentes).

A variável que mede os compromissos de despesa assumidos no período e não pagos nesse período ($EANP_t$) regista um comportamento idêntico no período considerado destacando-se, no entanto, que a soma dos valores observados da variável registou um acréscimo significativo de 2011 para 2012 (aumento de 452,1%). Consequentemente, o valor mediano da variável foi de -1,0 milhões de euros em 2012 que compara com os valores medianos de -

0,2 milhões de euros, -0,4 milhões de euros e -0,3 milhões de euros nos anos de 2011, 2013 e 2014, respetivamente. Tal como no caso das outras variáveis, a relação entre o valor mediano dos $EANP_t$ e o desvio padrão é também elevada (em 2014, por exemplo, esta relação era de cerca de 17 vezes). Em 2013 o valor máximo observado da variável é de 52,8 milhões de euros, cerca do dobro do valor observado no ano de 2012 e cerca de quatro vezes os valores observados nos anos de 2011 e 2014.

Finalmente, a probabilidade associada ao teste *Jarque-Bera* sugere que os dados de base usados na estimação do modelo não seguem uma distribuição normal.

A análise dos coeficientes de correlação de *Pearson* sugere, de um modo geral, uma correlação moderada entre as variáveis. Em 2011 e 2012 o coeficiente de correlação confirma a existência de uma correlação positiva entre a variável $RLnc_t$ e a variável AC_t e uma correlação negativa entre as variáveis $EANP_t$ e AC_t . Esta indicação está de acordo com a teoria: os acréscimos tendem a aumentar com a receita liquidada e não cobrada e a diminuir com os encargos assumidos e não pagos. Nos anos seguintes, mantém-se a mesma relação entre as variáveis $EANP_t$ e AC_t mas, em violação da teoria, a relação entre as variáveis $RLnc_t$ e AC_t regista uma correlação negativa. De um modo geral, a correlação entre as variáveis $EANP_t$ e $RLnc_t$ é fraca, como se esperava, uma vez que, teoricamente, o valor dos compromissos de despesa assumidos e não pagos não têm qualquer relação com a receita liquidada e não cobrada, e vice-versa. No entanto, a correlação entre estas duas variáveis atingem um valor de 0,242385 em 2013.

VI.3. Apresentação e discussão dos resultados

VI.3.1. Apresentação dos resultados

O período de estimação são os anos de 2011 a 2014 e a estimação é feita ano a ano. A decisão pela estimação do modelo ano a ano, em vez de uma estimação em painel fundamenta-se, essencialmente, na preocupação de fazer coincidir o ano da estimação com o ciclo orçamental que é também anual. A ideia é a de que, sendo o orçamento aprovado e executado anualmente e comportando este o conjunto de decisões e políticas para esse ano, o reflexo dessas decisões nas demonstrações orçamentais e nas demonstrações financeiras deve ser observado também anualmente nas respetivas contas desse ano. Na verdade, o orçamento é aprovado pelo parlamento, através de uma lei do orçamento que só vigora no ano para o qual foi aprovado e que consagra as medidas de política aprovadas para esse ano. O saldo global (B.9) ou o resultado (E_t), com base nos quais se avalia o desempenho e a posição financeira do governo,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

bem como a sustentabilidade das finanças públicas, são indicadores que igualmente se renovam todos os anos. Assim, o resultado de cada ano reflete as decisões de política e as responsabilidades assumidas na execução do orçamento desse ano.

Deste modo, a estimação do modelo ano a ano permite medir a precisão e a consistência dos dados de base usados nas contas públicas desse ano e, consequentemente, avaliar em que medida as demonstrações financeiras desse ano refletem a execução do orçamento. A análise do “grau de consistência interna” das fontes de informação em cada ano permite formular conclusões quanto à evolução no tempo da consistência e precisão das fontes de informação usadas nas contas públicas e, deste modo, inferir quanto à qualidade das contas públicas, no sentido de elas divulgarem de uma forma fiel e apropriada a posição financeira do governo e a sustentabilidade das finanças públicas após a execução do orçamento anual. A estimação do modelo em painel mitigaria estes efeitos tornando a análise sobre a qualidade das contas públicas menos rica.

De forma a acautelar eventuais efeitos da dimensão nos resultados procedeu-se previamente à estimação do modelo à identificação das observações que representassem valores anormalmente elevados (*outliers*). O procedimento para a identificação dos *outliers* foi o seguinte:

A consistência total entre a informação sobre a execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras significa que as variáveis explicativas $RLnc_t$ e $EANP_t$ associadas à execução do orçamento explicam totalmente os acréscimos do balanço. Neste caso, tem-se:

$$AC_t = \Delta RLnc_t - \Delta EANP_t$$

Ou seja:

$$AC_t - \Delta RLnc_t + \Delta EANP_t = 0$$

Os *outliers* correspondem, assim, às observações da amostra que apresentam a maior diferença entre os acréscimos (AC_t) e as variáveis explicativas ($\Delta RLnc_t$ e $\Delta EANP_t$), ou seja, correspondem às observações da amostra que mais se afastam do “valor central” 0 (caso em que a consistência da informação é total). Este procedimento é equivalente a excluir as observações que tenham o resíduo mais elevado. Um critério baseado na média mais ou menos 2 desvios-padrão conduz igualmente aos mesmos resultados.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A importância relativa das observações excluídas (quadro 30) varia entre cerca de 1,0% (2014) e 1,3% (2011 a 2013). Considerando o peso relativo das observações excluídas admite-se que estas não conduzam a enviesamentos dos resultados da estimação.

Quadro 30. Importância relativa das observações excluídas

Anos	N.º de variáveis da amostra	N.º <i>Outliers</i>	Peso relativo (%)
2011	308	4	1,3
2012	308	4	1,3
2013	308	4	1,3
2014	308	3	1,0

A representação gráfica dos *outliers* para cada um dos anos de estimação do modelo (2011 a 2014) encontra-se no Apêndice E.

Os resultados estatísticos do modelo estimado, para os anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, excluídos os *outliers*, são os seguintes (quadro 31):

Quadro 31. Quadro resumo dos resultados da estimação

	2011	2012	2013	2014
β_0	-0,000452	0,013433	0,014569	0,008147
t	-0,162842	1,792126	4,481261	2,883901
p	0,8708	0,0741	0,0000	0,0042
β_1	37236,22	-1109328	-305792,4	-307716,5
t	0,363638	-1,52344	-2,361341	-2,280242
p	0,7164	0,1287	0,0188	0,0233
β_2	0,362153	0,335389	0,107433	0,005662
t	3,112210	2,051474	2,181363	0,024978
p	0,0020	0,0411	0,0299	0,9801
β_3	-0,583155	-0,277000	-0,129927	-0,223382
t	-4,443959	-1,676851	-2,053801	-1,827379
p	0,0000	0,0946	0,0409	0,0686
F	33,92091	2,681095	7,624380	11,54032
p	0,0000	0,0470	0,0001	0,0000
$d - w$	1,943329	2,221413	2,073993	2,117175
R^2	0,253291	0,026111	0,070842	0,103155
R^2_{adj}	0,245824	0,016372	0,061551	0,094216
VIF-Cent				
$1/AL_t$	1,015783	1,410201	1,005262	1,216804
$RLnc_t/AL_t$	1,010159	1,005244	1,277972	1,091178
$EANP_t/AL_t$	1,007330	1,411306	1,272045	1,137804
n	304	304	304	305

No Apêndice F são apresentados estes resultados juntamente com os resultados da estimação incluindo os *outliers*, onde se pode observar o seu efeito no valor dos parâmetros estimados (sensibilidade dos resultados à sucessiva exclusão de observações extremas).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Em 2011 existe uma razoável evidência empírica de que as determinantes dos acréscimos das demonstrações financeiras das entidades públicas da amostra têm origem na execução do respetivo orçamento: os coeficientes das variáveis explicativas $RLnc_t$ e $EANP_t$ são estatisticamente significativos com uma probabilidade associada de 0,0020 e 0,000, respetivamente, para um nível de significância de 1% ($\alpha = 0,01$).

Os sinais dos coeficientes estão de acordo com a teoria e, também como se esperava, os coeficientes do termo independente e da variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ não são estatisticamente significativos o que quer dizer que não se exclui a hipótese do seu valor ser igual a zero. Este resultado confirma a especificação do modelo no sentido de que são as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ que explicam os acréscimos do balanço. Se estas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ tendem a explicar os acréscimos, então é razoável admitir que o termo independente e a variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ tenham um valor explicativo reduzido, ou mesmo nulo. A não rejeição da hipótese de que os respetivos coeficientes sejam iguais a zero sustenta esta afirmação.

O valor da estatística Durbin-Watson sugere ausência de autocorrelação e a estatística F e a respetiva probabilidade associada ($\rho = 0,0000$) confirmam que o modelo é estatisticamente significativo com um nível de significância muito baixo (1,0%). Os valores VIF sugerem também ausência de multicolinearidade dos dados.

Tudo o resto constante, a variável $RLnc_t$ explica cerca de 36,2% da variação unitária do acréscimo total (AC_t) enquanto a variável $EANP_t$ explicará cerca de 58,3%. O coeficiente de determinação e o coeficiente de determinação ajustado sugerem que os valores dos acréscimos são explicados pelas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ em cerca de 25% ($R^2 = 0,253291$ e $R^2_{aj} = 0,245824$).

Em 2012 tornou-se menos forte a evidência empírica quanto à explicação dos acréscimos: o coeficiente da variável $EANP_t$ é ainda estatisticamente significativo mas a um nível de significância de 10% ($\rho = 0,0946$) e o coeficiente da variável $RLnc_t$ mantém a significância estatística a um nível de significância de 5% ($\rho = 0,0411$).

Os valores da estatística t associada aos coeficientes do termo independente e da variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ assumem agora valores que recomendam rejeitar a hipótese nula de que o termo independente e a variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ sejam iguais a zero quando, teoricamente, de acordo com as identidades

básicas deveriam ser, efetivamente, iguais a zero. Aparentemente, estes resultados parecem conduzir a erros do Tipo II³², sugerindo que os acréscimos não capturados pelas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ poderão estar a ser capturados pelo termo independente e pela variável $\frac{1}{A_{t-1}}$.

O valor da estatística Durbin-Watson ($d-w = 2,221413$) e os valores VIF continuam a sugerir ausência de autocorrelação e de multicolinearidade dos dados.

Globalmente, o modelo estimado reduziu a sua capacidade explicativa ($R^2 = 0,026111$ e $R^2_{aj} = 0,016372$) apesar de manter a significância estatística ($F = 2,681095$ e $\rho = 0,0470$) associada a um nível de significância de 5%.

Tudo o resto constante, a variável $RLnc_t$ explica agora cerca de 33,5% da variação unitária do acréscimo total (36,2% em 2011) e a variável $EANP_t$ explica cerca de 27,7% (58,3% em 2011).

Considerando os resultados globais do modelo estimado em 2012, estudou-se a sensibilidade do modelo à exclusão de um número maior de *outliers*. A exclusão, sucessivamente, de 6 e 8 observações não trouxe melhorias assinaláveis ao modelo (Apêndice F).

Em 2013 mantém-se a evidência empírica de que as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ explicam os acréscimos das demonstrações financeiras (para um nível de significância de 5,0%, rejeita-se a hipótese nula de que β_3 e β_4 sejam iguais a 0) mas acentua-se também a evidência de que o termo independente e a variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ capturaram no modelo a informação financeira não explicada pelas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ (para um nível de significância de 5% rejeita-se também a hipótese nula de que os coeficientes do termo independente da variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ sejam iguais a zero). Este resultado reforça a ideia de que as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ não capturam a totalidade dos acréscimos observados na execução do orçamento.

Mantém-se a significância global do modelo ($F = 7,624380$ e $\rho = 0,000063$) e a estatística Durbin-Watson e os valores da VIF continuam a sugerir ausência de autocorrelação e multicolinearidade dos dados.

³² O erro do Tipo II corresponde a não rejeitar a hipótese nula de que o termo independente e a variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ são iguais a zero quando teoricamente são, efetivamente, iguais a zero.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Comparando com 2012, a capacidade explicativa do modelo melhorou em 2013 ($R^2 = 0,070842$ e $R_{aj}^2 = 0,061551$, apesar destes valores ainda se manterem abaixo dos valores alcançados em 2011).

A estimação do modelo para 2013 e 2014 mantém a tendência dos resultados estimados nos anos precedentes. Em 2014 deixa de haver evidência empírica de que a variável $RLnc_t$ explique parte dos acréscimos das demonstrações financeiras (para um nível de significância de 5% não se rejeita a hipótese de $\beta_3 = 0$). Este resultado contraria absolutamente as identidades básicas que suportam o modelo e que são observadas entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras das entidades públicas da amostra. Mantém-se a evidência empírica de que a variável $EANP_t$ contribui para a explicação dos acréscimos (para um nível de significância de 10% rejeita-se a hipótese de $\beta_4 = 0$).

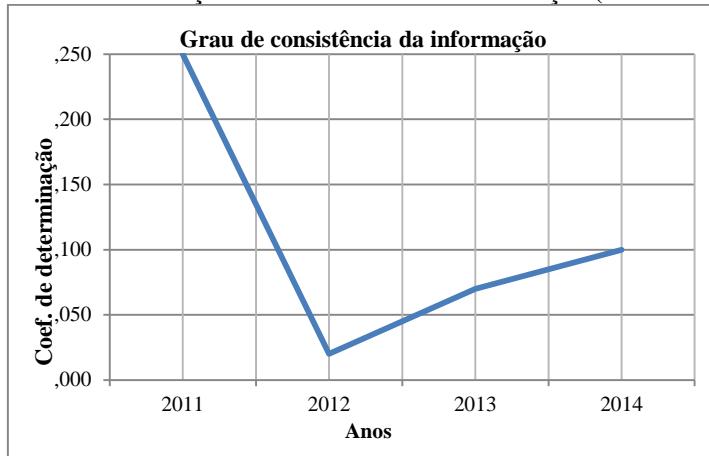
Ao mesmo tempo, o modelo continua a propor rejeitar a hipótese nula de β_1 e β_2 serem iguais a 0. Portanto, em 2014 o termo independente e a variável $\frac{1}{A_{t-1}}$ continuaram a capturar a informação associada à execução do orçamento que não está contida nas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$.

Tal como nos anos anteriores, o modelo mantém em 2014 a significância estatística para a estimação dos dados ($F = 11,54032$ e $\rho = 0,0000$) e a estatística Durbin-Watson e os valores da VIF mantêm a sugestão de ausência de autocorrelação e multicolinearidade dos dados.

Em 2014 a capacidade explicativa das variáveis do modelo melhorou relativamente ao ano anterior ($R^2 = 0,103155$ e $R_{aj}^2 = 0,094216$), apesar da perda de significância estatística da variável $RLnc_t$.

Globalmente, os resultados do modelo apresentam um coeficiente de determinação (R^2) baixo variando entre 25,3% em 2011 e 2,6% em 2012, recuperando a partir de 2013 (7,1%) e 2014 (10,3%). O gráfico 5 documenta esta evolução:

Gráfico 5. Evolução do coeficiente de determinação (2011-2014)



Em síntese, dos resultados do modelo estimado retira-se essencialmente o seguinte:

- i) A significância estatística das principais variáveis explicativas (forte no primeiro ano mas degradando-se nos anos seguintes), parece sugerir que os direitos e as obrigações/responsabilidades associadas à execução do orçamento são explicados pelos acréscimos das demonstrações financeiras, confirmando as identidades básicas que suportam o modelo. Contudo, os resultados revelam uma reduzida precisão e consistência dos dados de base (fontes de informação) usados;
- ii) A reduzida consistência e precisão das fontes de informação é confirmada pelos valores assumidos pelo grau de consistência interna, que apresenta uma quebra acentuada em 2012;
- iii) Consequentemente, os acréscimos estimados pelo modelo afastam-se dos acréscimos observados nas demonstrações financeiras sugerindo que poderão existir outros fatores explicativos dos acréscimos, ou seja, os direitos e obrigações/responsabilidades decorrentes da execução do orçamento não explicam todos os acréscimos das demonstrações financeiras;
- iv) A manipulação dos acréscimos pode ser um dos fatores que poderá explicar a diferença entre os acréscimos observados e os acréscimos estimados. Todavia, o modelo é incapaz de distinguir se a diferença é o resultado da exclusiva manipulação dos acréscimos, ou de outros fatores, ou de uma combinação de ambos;
- v) O desvio padrão dos resíduos do modelo pode dar uma magnitude da variação dos acréscimos que não é explicada pela execução do orçamento;
- vi) Dado que o grau de consistência interna pode ser interpretado como uma medida sintética das dimensões da qualidade usadas para aferir a qualidade das fontes de

- informação (consistência e precisão), o reduzido valor do grau de consistência interna confirma a reduzida qualidade das fontes de informação. Deste modo, a qualidade das contas públicas constituídas pelas entidades da amostra encontra-se afetada da qualidade das fontes de informação usadas;
- vii) Considerando que as identidades básicas são a base da definição da consistência e da precisão das fontes de informação, estão, a reduzida consistência e precisão representam uma violação acentuada daquelas identidades.

VI.3.2. Discussão dos resultados

Os resultados encontrados acompanham os resultados apresentados na literatura para este tipo de modelos, apesar da redução da significância estatística das variáveis ao longo do período de estimação do modelo. A capacidade explicativa do modelo é reduzida (entre 2,6% e 25,3%, consoante o ano de estimação), o que parece estar em linha com o modelo de Jones (1991) e com o modelo modificado de Jones (Dechow *et al.*, 2010). De acordo com a literatura, o poder explicativo do modelo de Jones (1991) é baixo e explica apenas cerca de 10% da variação dos acréscimos (Dechow *et al.* (2010), atribuindo os autores a baixa capacidade explicativa do modelo à considerável discricionariedade que os gestores detêm sobre os acréscimos. Em linha também com a literatura (Dechow *et al.*, 2010), os resultados sugerem a possibilidade de existirem erros do Tipo II ao propor não excluir varáveis explicativas que, de acordo com a base teórica das identidades básicas, não têm qualquer intervenção na explicação dos acréscimos.

Na verdade, em 2012, juntamente com as variáveis explicativas do modelo ($RLnc_t$ e $EANP_t$), começam também a assumir significância estatística os coeficientes do termos independente e da variável $\frac{1}{A_{t-1}}$, em 2013 há um reforço desta tendência e em 2014 a variável $RLnc_t$ perde significância estatística, significando esta tendência uma clara violação das identidades básicas que suportam o modelo estimado. Apesar destes resultados, globalmente, contudo, a significância estatística do modelo é elevada tendo em conta os valores da estatística F e a probabilidade associada.

Estudámos a especificação do modelo para avaliar se os resultados encontrados não poderiam estar influenciados por uma especificação errada ou deficiente do modelo, uma vez que os erros de especificação conduzem ao enviesamento dos resultados e torna a inferência

estatística uma tarefa inútil. Usámos o teste RESET³³ e os resultados encontrados são apresentados no quadro 32:

Quadro 32. RESET Test

	2011	2012	2013	2014
F - Statistic	0,815973	1,238206	15,92492	17,58144
Probability	0,4432	0,2914	0,0000	0,0000
n	304	304	304	305

Em 2011 e 2012 rejeita-se claramente a hipótese de má especificação do modelo. Nos anos seguintes, contudo, apesar dos valores da estatística *d-w*, os resultados do teste sugerem um erro de especificação do modelo. Este resultado é surpreendente uma vez que o modelo se refere à mesma realidade. Ou seja, se o modelo é robusto para explicar os anos de 2011 e 2012, também o deveria ser para os anos de 2013 e 2014 uma vez que os dados de base dizem respeito à mesma realidade.

Quanto ao eventual erro de especificação por omissão de variáveis explicativa relevantes, o modelo usado tem como suporte teórico um conjunto de identidades básicas que resultam da relação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras das entidades públicas. As identidades básicas, por sua vez, resultam da própria natureza dos sistemas contabilísticos que, devido à integração da contabilidade orçamental e da contabilidade financeira, asseguram que o registo das operações de execução do orçamento tem sempre um reflexo nas demonstrações financeiras, confirmando, de acordo com a IPSAS 24, que a informação financeira sobre a execução do orçamento público está contida nas demonstrações financeiras das entidades que executam esse orçamento. A formulação analítica desta relação serve para demonstrar quais as variáveis associadas à execução do orçamento que explicam os acréscimos nas demonstrações financeiras das entidades públicas.

Na demonstração das identidades básicas, concluiu-se que os direitos e as obrigações/responsabilidades decorrentes da execução do orçamento, representadas pelas variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$, integram a demonstração dos resultados e são inequivocamente acréscimos do balanço. A demonstração é comprovada pelo exemplo do funcionamento estilizado de 15 entidades públicas (Apêndice B) e os resultados do modelo estimado para estas 15 entidades confirmam esta afirmação. Os resultados do modelo mostram também que, se todos os direitos e obrigações/responsabilidades, bem como os pagamentos e os

³³ RESET (*Ramsey Regression Equation Specification Error Test*). O teste RESET é um teste geral que permite concluir acerca da ocorrência de três tipos de erros de especificação (omissão de variáveis explicativas relevantes, forma funcional incorreta e correlação entre as variáveis explicativas). Se a hipótese nula das variáveis explicativas adicionais for rejeitada, então o modelo está mal especificado.

recebimentos, resultantes da execução do orçamento estiverem refletidos nas demonstrações financeiras, então as variáveis $RLnc_t$ e $EANP_t$ são as únicas a explicar os acréscimos das demonstrações financeiras (AC_t). As identidades básicas mostram também que não existem outras variáveis resultantes da execução do orçamento que possam explicar os acréscimos das demonstrações financeiras³⁴. Deste modo, as identidades básicas afastam a hipótese de o modelo proposto se encontrar mal especificado por omissão de variáveis explicativas relevantes.

A deficiente especificação do modelo com base na forma funcional incorreta pressupõe que relação linear usada não é que melhor explica a relação entre as variáveis. A análise da representação gráfica dos resíduos do modelo estimado (Apêndice G) mostra que os resíduos se distribuem aleatoriamente à volta do valor zero, sugerindo que a forma funcional adotada (relação linear) é adequada (para além de confirmar que não foram omitidas variáveis explicativas relevantes) e que a hipótese da normalidade dos resíduos não é violada. Os resultados da estatística $d-w$ associada à estimação do modelo sugerem igualmente que não haverá um erro de especificação do modelo.

A intensidade de associação (correlação) entre as variáveis explicativas é fraca, embora possa ter alcançado o valor de 0,242385 em 2013 e 0,197489 em 2014, conforme mostram os coeficientes de correlação de Pearson (Apêndice D), na base de que a relação funcional é linear, descartando-se, assim, a possibilidade de o modelo estar mal especificado com base na elevada correlação entre as variáveis explicativas. Destaca-se, todavia, que nos anos de 2013 e 2014, em que o teste RESET indica um erro de especificação do modelo, a correlação entre as variáveis $RLnc_t$ e AC_t é negativa quando, de acordo com a teoria, deveria ser positiva: o aumento dos direitos sobre terceiros (ativos) aumenta com o aumento da receita liquidada e não cobrada, e vice-versa. Não se quantificou o efeito desta correlação negativa na estimação do modelo, mas a variável $RLnc_t$, que apresenta esta correlação negativa quando deveria ser positiva, foi a que perdeu significância estatística em 2014.

Por fim, analisámos, também, a eventual existência de erros de medição das variáveis usadas na estimação do modelo como uma explicação possível para os resultados encontrados. Um erro na medição de uma variável consiste em considerar no modelo um certo valor para essa variável quando o seu verdadeiro valor é outro. O verdadeiro valor da variável está disponível mas, por uma razão qualquer, considerou-se outro valor.

³⁴ Excluem-se, como já se discutiu, os acréscimos que não têm expressão na execução do orçamento, como as amortizações, depreciações e provisões.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Os valores das variáveis usadas na estimação do modelo foram recolhidos das demonstrações orçamentais e das demonstrações financeiras das entidades da amostra, previamente validadas pela entidade a quem as entidades da amostra devem remeter a informação financeira. Não foram usadas *proxies (proxy variable)* e as variáveis foram medidas e recolhidas diretamente das demonstrações orçamentais e das demonstrações financeiras, ou seja, o valor das variáveis corresponde exatamente ao valor divulgado nas fontes de informação ou dados de base.

Todavia, embora a informação tenha sido recolhida diretamente e sem erros, na definição de cada uma das variáveis usadas na estimação do modelo foram consideradas determinadas RCE e excluídas outras (variáveis explicativas), bem como determinadas contas do balanço e excluídas outras (variável dependente). No caso da variável $RLnc_t$ o peso das RCE excluídas varia entre 4,0% e 21,8% e no que diz respeito à variável $EANP_t$ o peso das contas excluídas varia entre 15,2% e 21,6%. Não foi quantificado este efeito, mas assumiu-se que a exclusão das RCE e das contas do balanço não fosse determinante no conjunto dos resultados obtidos, dado que, em ambos os casos, a exclusão foi determinada pela fraca relação entre as RCE excluídas e a formação dos acréscimos.

Admite-se, todavia, que, globalmente, os resultados do modelo possam estar afetados por ajustamentos na informação financeira realizados com o objetivo de dar maior transparência à informação financeira, designadamente para acolher os “pagamentos em atraso” e outras despesas e receitas, de modo a que as demonstrações orçamentais e as demonstrações financeiras divulguem um desempenho e uma posição financeira mais próxima do seu verdadeiro valor. Este procedimento pode conduzir a que a informação sobre a execução do orçamento não esteja adequadamente representada nas demonstrações financeiras, ou seja, a informação usada na estimação do modelo, apesar de diretamente observada, medida e recolhida sem erro, pode não traduzir adequadamente a relação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras. Por exemplo, o PAEF (Programa de Assistência Económica e Financeira EU/FMI – 2011-2014) assinado em abril de 2011 previa a aprovação para todos os subsetores das Administrações Públicas de “uma definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros” e “um levantamento detalhado de todas as despesas fiscais (incluindo todos os tipos de isenções, deduções e taxas reduzidas), por tipo de imposto, juntamente com as estimativas de custos respetivos”, bem como “alterar as regras de execução orçamental para as alinhar com a definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros”. O PAEF, juntamente com a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 22 de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

fevereiro, determinou que as entidades públicas dessem visibilidade a encargos (passivos) que se encontravam assumidos e contabilizassem receitas (ativos) que até então não estavam espelhadas nas demonstrações financeiras.

O subfinanciamento da atividade das entidades públicas e os procedimentos administrativos relacionados com a execução anual do orçamento funcionam também como incentivos para o ajustamento da informação financeira que podem ajudar a explicar parte dos resultados encontrados.

Um dos resultados do modelo é o de que a reduzida precisão e consistência das fontes de informação representa uma violação das identidades básicas. A informação agregada sobre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras das entidades da amostra (quadro 33) confirma este resultado, sugerindo que o modelo estimado é robusto para detetar inconsistências nas fontes de informação e aferir a qualidade das contas públicas a partir das dimensões da qualidade.

Na verdade, a informação revela que o valor dos compromissos de despesa assumidos na execução do orçamento são significativamente diferentes (maiores) dos custos operacionais revelados pela demonstração dos resultados. O mesmo acontece com a receita liquidada e com as receitas operacionais. Em média (2010-2014), a receita operacional observada nas demonstrações financeiras foi de 6.190,8 milhões de euros, enquanto a receita corrente liquidada observada na execução do orçamento foi de 6.069,4 milhões de euros, fazendo com que, em média, a receita operacional fosse superior em 121,4 milhões de euros à receita corrente liquidada. Por sua vez, os custos operacionais atingiram a média de 2.204,5 milhões de euros, enquanto a despesa corrente ficou por 5.920,7 milhões de euros (283,8 milhões de euros, em média, superior). Consequentemente, a diferença entre o resultado operacional das demonstrações financeiras e o saldo equivalente na execução do orçamento foi inferior, em média, em 162,4 milhões de euros (**Ib1**). Em particular, no ano de 2014, o resultado operacional registado nas demonstrações financeiras foi de -93,4 milhões de euros, enquanto o resultado equivalente na execução do orçamento foi de 755,0 milhões de euros.

O saldo de execução do orçamento (base de caixa) foi, em média, de 400,4 milhões de euros, substancialmente inferior à média do saldo de disponibilidades (excluindo operações de tesouraria) observado nas demonstrações financeiras (659,5 milhões de euros). Em média, a inconsistência entre o saldo de execução do orçamento e o saldo de disponibilidades do balanço foi de 259,1 milhões de euros (**Ib2**). Esta inconsistência já tinha sido assinalada no

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses relativo ao ano de 2010, que agrega a informação financeira do conjunto dos municípios portugueses tendo por base o POCAL e analisa, para cada ano, a execução do orçamento e a situação financeira, económica e patrimonial dos municípios portugueses. O anuário reconhece que as disponibilidades reais³⁵ são manifestamente diferentes do respetivo saldo orçamental, situação para a qual não foi possível identificar e discriminar as razões (Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2010). Nos anos seguintes o Anuário continuou a evidenciar esta diferença entre a soma dos saldos das contas de disponibilidades e o saldo de execução do orçamento para o conjunto dos municípios portugueses, sem que, no entanto, tenha avançado qualquer tipo de explicação.

Quadro 33. Identidades básicas nas entidades da amostra

	2010	2011	2012	2013	2014	(10 ⁶ euros)
1. Receita - Previsões Corrigidas (a)	12 944,8	12 593,0	11 657,2	10 856,0	9 324,1	
2. Receita Liquida (RL) (a)	8 094,9	8 017,2	7 885,6	8 028,1	7 688,4	
3. Receita Corrente Liquida (RCL) (a)	6 004,4	5 841,1	5 761,4	6 126,3	6 548,9	
4. Receita Cobrada (RC) (a)	7 850,2	7 768,1	7 687,7	7 807,3	7 339,7	
5. Despesa - Dotações Corrigidas (a)	13 244,3	12 841,4	11 994,6	11 258,2	9 817,3	
6. Despesa - Compromissos (CO) (a)	10 699,2	10 481,0	9 805,5	9 436,0	8 512,2	
7. Despesa Corrente- Compromissos (DC - CO) (a)	6 058,0	6 111,0	5 801,3	5 976,6	5 793,9	
8. Despesa - Pagamentos (PA) (a)	7 871,8	7 720,2	7 607,1	7 728,1	7 218,7	
9. RC-PA (4 - 8)	-21,5	47,9	80,6	79,2	121,0	
10. SGt-1 (b)	205,6	253,1	317,1	387,3	482,2	
11. SGt-1 (c)	166,7	195,7	286,9	344,6	442,0	
12. SGt-1 (d)	171,7	195,7	286,9	344,1	446,2	
13. RCL - (DC - CO) (3-7)	-53,6	-269,9	-39,9	149,6	755,0	
14. Receitas operacionais (e)	6 473,5	6 228,7	6 109,0	6 215,5	6 210,1	
15. Custos operacionais (e)	6 398,5	6 253,1	6 028,0	6 233,3	6 303,5	
16. Resultados operacionais (14 - 15)	75,0	-24,3	80,9	-17,8	-93,4	
17. Diferença (16 - 13)	128,6	245,6	120,8	-167,4	-848,4	
18. SGt = [RC + SGt-1(c)] - PA (f)	150,2	243,7	367,5	423,2	567,2	
19. Saldo de Disponibilidades (g)	610,7	683,2	778,0	886,0	1 026,5	
20. Operações de Tesouraria (OT) (h)	169,2	179,3	180,8	186,1	189,5	
21. Saldo de Disponibilidades (excl. OT) (19 - 20)	441,5	503,9	597,2	699,9	837,0	
22. Diferença (21 - 18)	291,3	260,3	229,7	276,7	269,8	
23. RLnc (RL-RC)	244,6	249,1	197,9	220,9	348,7	
24. Terceiros (Ativo) (i)	1 203,1	1 314,1	1 232,9	1 135,0	1 289,4	
25. Diferença (24 - 23)	958,4	1 064,9	1 035,0	914,2	940,7	
26. EANP (CO-PA)	2 827,4	2 760,8	2 198,4	1 707,9	1 293,5	
27. Terceiros (Passivo) (j)	4 214,2	3 377,3	2 707,3	2 151,5	2 153,7	
28. Diferença (27 - 26)	1 386,8	616,5	508,9	443,6	860,2	

Fonte: Quadros do Apêndice C obtidos a partir da informação disponível no Portal Autárquico:

<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>

Notas:

- (a) Observados na execução do orçamento
- (b) Observado na execução do orçamento - mapa da Receita - Previsões Corrigidas
- (c) Observado na execução do orçamento - mapa da Receita Liquida
- (d) Observado na execução do orçamento - mapa da Receita Cobrada
- (e) Observados nas demonstrações dos resultados
- (f) Não inclui Operações de Tesouraria (OT)
- (g) Observados nos balanços
- (h) Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
- (i) Observados nos balanços. Total da classe 2 (Terceiros), excluindo contas 27, 28 e 29
- (j) Observados nos balanços. Total da classe 2 (Terceiros), excluindo contas 23, 27 e 29

O valor médio da receita liquidada não cobrada observada na execução do orçamento é de 254,1 milhões de euros, cerca de 988,7 milhões de euros inferior ao valor da soma das contas

³⁵ As “disponibilidades reais” são as “disponibilidades expurgadas dos meios monetários (cauções e operações de tesouraria) à guarda do município mas pertença de terceiros”.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

de terceiros do ativo (balanço), excluindo as contas das classes 27, 28 e 29 (**Ib3**). Por outro lado, o valor dos compromissos de despesa assumidos na execução do orçamento e não pagos é de 1990,2 milhões de euros, enquanto a soma dos saldos das contas de terceiros das demonstrações financeiras (balanço), excluindo as contas das classes 23, 27 e 29, atinge o valor de 2.597,5 milhões de euros. Em média (2011-2014), a inconsistência entre estes dois agregados é de 607,3 milhões de euros (**Ib4**).

Por fim, podem também ser observadas diferenças entre os agregados reportados pelo INE no âmbito do Procedimento por Défices Excessivos (PDE) e os agregados equivalentes divulgados nas contas consolidadas das 308 entidades da amostra. Embora os dados não sejam diretamente comparáveis (a informação do INE consolida um número maior de entidades, mas a informação das entidades da amostra é a que detém um peso maior), as diferenças, no entanto, não podem ser ignoradas, tanto mais que a diferença de entidades consolidadas na amostra e as entidades consolidadas pelo INE não explica a diferença observada nos agregados.

O quadro 34 mostra a diferença entre o saldo B.9 (Necessidade/capacidade líquida de financiamento) da conta das Administrações Públicas (contas nacionais) e os resultados operacionais observados nas contas públicas que resultam da consolidação das 308 entidades da amostra (**Ib6**). As diferenças entre estes agregados são bastante significativas e heterogéneas.

Quadro 34. Saldo do subsector da Administração Local (INE) e resultados operacionais (entidades da amostra)

	2011	2012	2013	2014
B.9 (INE, PDE) da Adm. Local (1)	-242,5	1 104,0	214,2	464,9
Resultados operacionais (2)	-24,3	80,9	-17,8	-93,4
B.9-Resultados operacionais	-218,2	1 023,1	232,0	558,3
B.9-Resultados operacionais em % do PIB	-0,1	0,6	0,1	0,3

Notas:

(1) INE, PDE - 1ª Notificação de 2016 (Março) para os anos de 2012 a 2014

(2) Informação agregada do Apêndice C

Em média (2011-2014), os resultados operacionais das entidades da amostra foram negativos e da ordem dos 13,7 milhões de euros, enquanto o saldo B.9 (Necessidade/capacidade líquida de financiamento) foi positivo em cerca de 385,2 milhões de euros. Em 2012 o saldo B.9 no montante de 1.104,0 milhões de euros compara com apenas 80,9 milhões de euros de resultados operacionais. Em 2014, para um saldo B.9 positivo de 464,9 milhões de euros, os resultados operacionais foram negativos em 93,4 milhões de euros.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Salvaguardando que os resultados não são totalmente comparáveis, a diferença entre estes dois agregados chega atingir cerca de 0,6% do PIB. No caso das contas públicas do Reino Unido, esta diferença, embora exista, é totalmente conciliável e não tem qualquer expressão em termos de PIB (*HM Treasury*, 2016).

No caso da dívida bruta do subsector da Administração Local, também divulgada pelo INE no âmbito do PDE, embora não inclua a dívida comercial, é significativamente diferente (menor) da dívida bruta divulgada nas contas consolidadas das entidades da amostra. De acordo com a literatura, a dívida divulgada nas demonstrações financeiras das contas públicas é que deve ser considerada para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas (Schick, 2003). Como se pode observar no quadro 35, apesar de o INE consolidar um número maior de entidades públicas do subsector da Administração Local, a dívida observada nas contas públicas das entidades da amostra é francamente superior à dívida reportada.

Quadro 35. Dívida bruta (INE e entidades da amostra)

	2011	2012	2013	2014
Total dívida bruta Administração Local (PDE)/INE	5 819	5 086	5 130	4 833
Total passivo das entidades da amostra (balanço) (1)	8 696	7 667	7 358	7 044
Diferença	2 877	2 581	2 228	2 211
Dif. ^a em % do Balanço	33,1	33,7	30,3	31,4
Dif.^a em % do PIB	1,6	1,5	1,3	1,3

Fonte: INE (PDE) e informação agregada do Apêndice C

Em média, o total da dívida bruta reportada pelo INE entre 2011 e 2014 foi de 5.217,0 milhões de euros, enquanto o total do passivo das entidades da amostra foi de 7.691,3 milhões de euros. As diferenças em cada ano variam entre 1,3% e 1,6% do PIB.

VII. Conclusão

VII.1. Contextualização da investigação desenvolvida

A fiabilidade das contas públicas e a sua capacidade de constituírem um instrumento fundamental capaz de informar a tomada de decisão pública, bem como a sustentabilidade das finanças públicas e a gestão dos riscos orçamentais, têm estado no centro das preocupações académicas e políticas. A literatura tem mostrado que existe uma relação indissociável entre a sustentabilidade das finanças públicas, a solvência do governo e do sector público e os riscos orçamentais e a qualidade das contas públicas.

As contas públicas portuguesas, em particular, têm sido objeto de escrutínio atento, sobretudo após as exigências externas de controlo do défice e da dívida públicos. Consequentemente, a credibilidade da informação orçamental e financeira é um fator essencial para a sustentabilidade das finanças públicas, a qual foi posta em causa com o advento da crise financeira de 2007-8, tendo sido Portugal dos países que maior ajustamento orçamental teve de realizar de forma a recuperar a sustentabilidade das suas finanças públicas. Internamente existe um reconhecimento por parte do governo nos DEO e um juízo do Tribunal de Contas nos pareceres às contas dos diversos subsectores de que se torna necessário aperfeiçoar a qualidade das contas públicas.

Até ao presente, as contas públicas portuguesas não são constituídas pelas demonstrações financeiras previstas nas normas de contabilidade e usam predominantemente a base de caixa para o registo das operações e para reportar a execução do orçamento (subsector da Administração Central), coexistindo com outros subsectores onde a base de acréscimo é mais utilizada. A utilização de bases contabilísticas distintas, tem sido amplamente evidenciado na literatura como sendo um fator que pode dar origem a contas públicas de menor qualidade, podendo constituir um incentivo para o uso de contabilidade criativa, com o objetivo de mostrar um situação financeira do governo e do setor público de menor rigor. As regras orçamentais numéricas, a que as contas públicas portuguesas estão submetidas, também têm sido abordadas na literatura como constituindo um fator que poderá incentivar o uso da contabilidade criativa.

Sendo a qualidade um elemento essencial em toda esta discussão, o presente trabalho propõe-se abordar a qualidade das contas públicas em geral e dos fatores que a podem influenciar e, em concreto, o problema estrutural da qualidade das contas públicas portuguesas, de forma a

encontrar uma resposta para a origem dos problemas de qualidade a que se tem referido o governo e o Tribunal de Contas. O trabalho teve, assim, como objetivo abordar o problema da qualidade das contas públicas e propor uma metodologia que, aplicada ao caso de Portugal, permita recolher evidência e inferir sobre a qualidade das contas públicas portuguesas e, ao mesmo tempo, avaliar até que ponto a base de acréscimo é suficiente, por si só, para assegurar contas públicas de qualidade.

VII.2. Síntese do trabalho desenvolvido

Para concretizar o objetivo proposto a metodologia seguida baseou-se na literatura que associa a qualidade das contas públicas à qualidade dos dados de base (Novak, 1975; Calzaroni e Puggioni, 2001; Eurostat, 2007; Nijmeijer e Hiemstra, 2008), adaptando as dimensões da qualidade da precisão e da consistência usadas para avaliar a fiabilidade das contas nacionais (Novak, 1995) às fontes de informação, ou aos dados de base. Para medir a consistência e a precisão das fontes de informação, ou dos dados de base, foi usado um modelo relacional do tipo econométrico que, com base num conjunto de identidades básicas, estimou os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento. As identidades básicas, que servem de base teórica ao modelo, foram demonstradas a partir da relação entre a informação sobre a execução do orçamento público e a informação das demonstrações financeiras. Dado que os acréscimos são determinantes para o desempenho financeiro das entidades públicas (medido pelo saldo da demonstração de desempenho financeiro, ou demonstração dos resultados) e, de forma consolidada, para o desempenho financeiro do governo, a comparação entre os acréscimos observados e os acréscimos estimados, para além de oferecer uma medida da precisão e da consistência das fontes de informação, permite aferir em que medida os acréscimos das demonstrações financeiras resultam da execução do orçamento, ou seja, em que medida o saldo (medida do desempenho financeiro) reflete exclusivamente os acréscimos associados à execução do orçamento.

A dimensão da consistência foi alargada às contas nacionais, no pressuposto de que os dados de base usados pelas contas públicas e pela conta das Administrações Públicas são consistentes se for utilizada a mesma base contabilística para registar as operações em ambas as perspetivas (base acréscimo) e se no perímetro de consolidação estiverem incluídas as mesmas entidades públicas; nestas circunstâncias, então, as contas públicas e as contas nacionais (conta das Administrações Públicas) divulgam a mesma situação financeira.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O tipo de modelo escolhido tem sido adotado na literatura exclusivamente para estimar os acréscimos normais das empresas (Jones, 1991, Dechow *et al.*, 1995) e inferir sobre a existência de gestão dos resultados através da manipulação dos acréscimos. A aplicação deste modelo ao sector público e a sua utilização no âmbito da qualidade das contas públicas é um dos aspectos mais inovadores deste estudo, dado que é a primeira vez que este tipo de modelos é usado para estimar os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento. A utilização deste tipo de modelos no nosso trabalho exigiu:

- i) Previamente, a formulação analítica da relação entre o orçamento público e as demonstrações financeiras das entidades públicas, tendo dado origem a um conjunto de identidades básicas que serviram de suporte teórico à definição das dimensões da qualidade e ao modelo relacional. A formulação analítica da relação entre o orçamento público e as demonstrações financeiras é outro aspeto inovador do nosso trabalho, dado que é a primeira vez que é apresentado;
- ii) Identificação de uma forma funcional adequada para o modelo com variáveis diferentes das usadas nos modelos aplicados às empresas, tendo em conta a natureza da atividade pública e a relação com o orçamento público. É o primeiro modelo a estimar os acréscimos das demonstrações financeiras das entidades públicas a partir da informação sobre a execução do orçamento público, preenchendo-se, assim, uma lacuna na literatura relacionada com a avaliação, em concreto, da qualidade das contas públicas.

As contas públicas consolidam um elevado número de entidades públicas com dimensões distintas e com graus de precisão e consistência da informação diferentes. Assim, foi ainda apresentada uma medida sintética do grau de precisão e de consistência dos dados de base usados nas contas públicas. O grau de consistência interna sintetiza num número a precisão e a consistência das fontes de informação usadas nas contas públicas.

Foi utilizada uma amostra de 308 entidades públicas, todas elas integradas no subsector da Administração Local. A escolha da amostra (número de entidades e subsector) foi condicionada pela existência e disponibilidade de uma base de dados de utilização pública e pela necessidade de comparabilidade com a conta das Administrações Públicas (contas nacionais).

VII.3. Resultados e conclusões

Os principais resultados encontrados sugerem que os direitos e as obrigações/responsabilidades decorrentes da execução do orçamento explicam globalmente os acréscimos das demonstrações financeiras das entidades públicas (os coeficientes das variáveis explicativas são, na generalidade, estatisticamente significativos, com probabilidades associadas entre 1,0% e 10,0%). No entanto, os resultados também sugerem que a precisão e a consistência das fontes de informação usadas nas contas públicas são muito reduzidas. O grau de consistência interna, aferido através do R^2 do modelo estimado, confirma este resultado, apresentando valores muito baixos variando entre 25,3% em 2011 e 2,7% no ano seguinte. Em 2013 e 2014 os valores foram ligeiramente melhores do que em 2012, embora inferiores a 2011: 7,1% e 10,3%, respetivamente.

Estes resultados permitem concluir que as contas públicas portuguesas podem não ter a qualidade desejada e que o problema da qualidade poderá ter origem na precisão e na consistência das fontes de informação usadas nas contas públicas. Na verdade, dado que a precisão e a consistência são medidas através de um modelo relacional que tem por base as identidades básicas, os resultados encontrados confirmam que existe uma violação significativa das identidades básicas que suportam o modelo, com diferenças significativas entre a informação financeira observada na execução do orçamento e a informação financeira observada nas demonstrações financeiras, designadamente entre o saldo de recebimentos e de pagamentos da execução do orçamento e a soma dos saldos das contas de disponibilidades do balanço, entre o valor dos direitos a receber e os acréscimos positivos do balanço e entre as obrigações/responsabilidades e os acréscimos negativos do balanço. Deste modo, os resultados encontrados permitem suportar a afirmação de que as contas públicas podem não divulgar de uma forma fiel e apropriada a execução do orçamento público e, consequentemente, as contas públicas podem não divulgar a verdadeira posição financeira do governo.

Outro resultado relevante é a diferença entre os acréscimos observados e estimados que na literatura sobre a qualidade da informação financeira das empresas é normalmente interpretada como existência de manipulação de acréscimos. Este resultado deve ser encarado com prudência, uma vez que o modelo não é suficientemente robusto para explicar se a diferença é o resultado de eventual manipulação discricionária, ou não, de acréscimos, se é fruto do mau uso da base contabilística para registar as operações de execução do orçamento,

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

se tem origem em quaisquer outros fatores, ou se é uma combinação de todos. Esta diferença, sugerindo que os acréscimos observados nas demonstrações financeiras não têm relação, ou têm uma relação reduzida, com os acréscimos que resultam da execução do orçamento, permite suportar a afirmação de que a base de acréscimo pode não ser suficiente, por si só, para assegurar a qualidade das contas públicas, na medida em que, apesar de as entidades da amostra estarem sujeitas a um conjunto de princípios contabilísticos, a base contabilística usada não impedi a inconsistência entre as fontes de informação, ou seja, entre a informação sobre a execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras. Portanto, a adoção da base de acréscimo pelas entidades públicas é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir a qualidades das contas públicas. Torna-se, assim, necessário assegurar que, para além da base de acréscimo, as identidades básicas entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras estejam presentes.

Por fim, os resultados sobre a consistência entre os dados das contas públicas da amostra e os dados divulgados pelo INE, designadamente no que diz respeito ao saldo B.9 (Capacidade/necessidade líquida de financiamento) e à dívida bruta para o subsector correspondente às entidades da amostra (subsector da Administração Local), embora não sejam totalmente comparáveis, sugerem que existem diferenças entre os agregados divulgados pelas duas contas. Estas diferenças chegam a representar cerca de 1,6% do PIB, no caso da dívida bruta, e de 0,6% do PIB no que diz respeito ao saldo. Considerando as diferenças encontradas e na ausência de informação que permita conciliar os agregados das duas contas, levanta-se a dúvida sobre a qualidade da informação financeira no sentido de que não se sabe qual das contas revela a verdadeira situação financeira.

Esta diferença sugere que o modelo de contas públicas portuguesas deveria aproximar-se do modelo usado pela Nova Zelândia ou pelo Reino Unido, devendo incluir, tal como no caso do Reino Unido, uma conciliação entre o valor dos resultados operacionais do conjunto do setor público (*Net Operating Costs*) observado nas contas públicas e o valor do agregado B.9 (capacidade/necessidade líquida de financiamento) da conta das Administrações Públicas (contas nacionais).

Os resultados encontrados identificam a inconsistência das fontes de informação mas não identificam a sua origem. Pensámos, no entanto, que os ajustamentos na informação financeira em resultado da discricionariedade no registo das operações permitida pelas instituições orçamentais e os ajustamentos na informação financeira para inclusão nas contas

públicas de obrigações e pagamentos em atraso (*arrears payments*) que se encontravam fora do balanço (de modo a corrigir, na sequência do PAEF, a percepção inadequada que existia sobre situação financeira), poderão ajudar a explicar uma parte da inconsistência das fontes de informação revelada pelo modelo.

Por fim, os resultados encontrados podem constituir uma base para discutir a possibilidade, tal como defende Salinas (2002), de o exercício orçamental ser todo realizado numa base de acréscimo. Esta possibilidade permitiria reduzir a possibilidade de risco de perda de qualidade no processo de ajustamento dos agregados de base de caixa. Por outro lado, as definições de metas orçamentais numa base de acréscimo são mais transparentes e objetivas, uma vez que permite a comparação direta da meta definida para a despesa, para o saldo ou para a dívida, com os resultados observáveis nas demonstrações financeiras.

A evidência recolhida permite também fundamentar a afirmação de que a consistência e a precisão da informação financeira imposta pela exigência da verificação das identidades básicas apresentadas no presente trabalho, poderiam contribuir para uma maior transparência dos reportes orçamentais e financeiros das entidades públicas (*public fiscal reporting*), apoiando, deste modo, uma maior sustentabilidade das finanças públicas e permitindo uma melhor gestão dos riscos orçamentais, melhorando, globalmente, a fiabilidade e a qualidade das contas públicas portuguesas. Concretamente, a precisão e a consistência apoiadas nas identidades básicas permite melhorar o processo orçamental:

- i) Na fase de preparação, através da consistência da proposta de orçamento com as demonstrações previsionais, evitando, por exemplo, situações de subfinanciamento, na medida em que obriga a que todos os compromissos assumidos no passado e não pagos tenham visibilidade adequada, obrigando a identificar as fontes financeiras necessárias para o seu financiamento;
- ii) Na fase na fase de controlo e de prestação de contas, ao exigir que os direitos (ativos) e as obrigações/responsabilidades (passivos), incluindo as responsabilidades contingentes, decorrentes da execução do orçamento sejam consistentes com as respetivas demonstrações financeiras.

VII.4. Limitações da investigação

A metodologia usada, no entanto, apresenta algumas limitações. A análise da fiabilidade das contas públicas não é feita diretamente, mas sim indiretamente através da análise da qualidade

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

dos dados e das fontes de informação usadas na consolidação. A metodologia é robusta para detetar inconsistências entre a informação sobre a execução do orçamento e a informação das demonstrações financeiras no caso em que os direitos, obrigações/responsabilidades, recebimentos e pagamentos associados à execução do orçamento são contabilizados numas mas não nas outras; todavia é ineficaz para detetar inconsistência nas fontes de informação no caso em que a informação seja simultaneamente omitida da execução do orçamento e das demonstrações financeiras.

A metodologia pode assegurar que a informação é totalmente precisa e consistente e, todavia, a qualidade das contas públicas revelar deficiências. Na verdade, fontes de informação de reduzida qualidade conduzem seguramente a contas públicas de reduzida qualidade, mas fontes de informação de qualidade (precisas e consistentes) podem não dar origem necessariamente a contas públicas de qualidade (basta que o tratamento da informação no processo de produção das contas seja deficiente).

O modelo é, ainda, incapaz de distinguir se a diferença entre os acréscimos estimados e os acréscimos observados é o resultado da manipulação discricionária dos acréscimos com o objetivo de alcançar resultados mais favoráveis, ou se resulta apenas de outros fatores como, por exemplo, o mau uso da contabilidade de acréscimo, ou se é uma combinação de ambos.

As limitações da investigação realizada podem, assim, sintetizar-se da seguinte forma:

- i) A avaliação da qualidade é feita indiretamente através da qualidade das fontes de informação usadas;
- ii) O modelo é incapaz de detetar inconsistências na informação no caso em que esta informação não esteja simultaneamente registada nas fontes de informação (execução do orçamento e demonstrações financeiras);
- iii) O modelo pode sugerir que as fontes de informação são precisas e consistentes e, todavia, as contas públicas não disporem da qualidade desejada (devido, por exemplo, ao processo de produção das contas);
- iv) O modelo não distingue se a diferença entre os acréscimos observados e estimados resulta da manipulação discricionária dos acréscimos com o objetivo de alcançar resultados mais favoráveis, de um mau uso da contabilidade da base de acréscimo para registar as operações relacionadas com o orçamento público (falta de qualidade nos registo ou mau uso contabilístico sem qualquer intenção de manipular os resultados), de qualquer outro fator ou de uma combinação de todos.

VII.5. Contributos e pistas para investigações futuras

A revisão da literatura mostrou que existe um largo corpo teórico que relaciona a qualidade das contas públicas com a sustentabilidade das finanças públicas, com a solvência do governo e com a gestão dos riscos orçamentais. As duas principais linhas de investigação relacionadas com a qualidade das contas públicas agrupam-se à volta da base contabilística usada para registar as operações e apresentar as contas e das regras orçamentais numéricas. O nosso trabalho contribui para a literatura sobre as contas públicas apresentando uma abordagem diferente para o problema da qualidade das contas que associa as dimensões da qualidade da informação (precisão e consistência) aos modelos de estimação dos acréscimos apresentados na literatura sobre a gestão de resultados das empresas, adaptando uns e outros às entidades do sector público, incluindo o governo, tendo como elemento central o orçamento público.

Deste modo, a investigação futura deve centrar-se:

- i) No desenvolvimento da base teórica que relaciona o orçamento público com as demonstrações financeiras que integram as contas públicas, e entre estas e as contas nacionais, aprofundando a relação analítica entre eles;
- ii) Na identificação de novas dimensões da qualidade e de novas métricas;
- iii) Na explicação da origem teórica dos erros do Tipo II associados a este tipo de modelos (o modelo usado no presente trabalho está em linha com os resultados típicos revistos na literatura);
- iv) Na especificação de novos modelos e na definição de novas variáveis explicativas, ou redefinição do âmbito das variáveis utilizadas no atual modelo (que variáveis da execução do orçamento são as mais adequadas para explicar os acréscimos das demonstrações financeiras), de modo a melhorar a capacidade explicativa do modelo;
- v) Na melhoria do modelo explicativo dos acréscimos, de modo a permitir aperfeiçoar a análise da diferença entre os acréscimos observados estimados e os acréscimos estimados, nomeadamente se a diferença resulta da manipulação discricionária dos acréscimos com o objetivo de obter resultados mais favoráveis, ou se a diferença se deve apenas a um mau uso da base contabilística.

A conclusão final que se pode retirar da investigação realizada é a de que a importância de se dispor de contas públicas de qualidade justifica abrir um espaço de investigação próprio nesta área. Na verdade, existe ainda um longo caminho a percorrer, para o qual o presente trabalho

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

apenas contribuiu modestamente propondo uma metodologia para avaliar a qualidade das contas públicas assente na relação entre o orçamento público e as demonstrações financeiras das entidades públicas, nas dimensões da qualidade e nos modelos usados para estimação de acréscimos. As dimensões da qualidade e este tipo de modelos são já largamente usados para avaliar a qualidade da informação financeira das empresas.

Bibliografia

- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Alesina, A. F., & Perotti, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 13-36). University of Chicago Press.
- Anderson, Guy (2015). *IMF, Regional Technical Assistance Center, East AFRITAC Regional Workshop*. Retrieved 2016, from http://www.eastafritac.org/images/uploads/documents_storage/Enhancing_Fiscal_Reporti ng_and_Transparency_-_Day_4_Presentations.pdf
- Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2010). Retrieved 2015, from <http://pt.calameo.com/read/0003249816b2f96adb5b6>
- Arazy, O., & Kopak, R. (2011). On the measurability of information quality. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 62(1), 89-99.
- Assemblée Nationale Française (2015). Constitution du 4 octobre 1958. Retrieved 2017 from <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
- Australian Bureau of Statistics. *Quality Measures for Systems of Economic Accounts* (QMSEA). Retrieved May 2016, from <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/1352.0.55.041Jun%202001?OpenDocument>
- Ball, I. (2012). Sustainable Public Finances: Global Views. ICAEW, 4
- Ball, I., & Pflugrath, G. (2012). Government Accounting. *World Economics*, 13(1), 9-26.
- Banco de Portugal (2011). Comunicado conjunto com o INE. Retrieved 2015, from https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/ine_bdp_ram.pdf
- Barth, M. E., Landsman, W., Lang, M., & Williams, C. (2006). Accounting quality: International accounting standards and US GAAP. *Manuscript, Stanford University*
- Batini, C., & Scannapieca, M. (2006). Data quality: concepts, methodologies and techniques. *Springer*
- Batini, C., Barone, D., Mastrella, M., Maurino, A., & Ruffini, C. (2007). A Framework And A Methodology For Data Quality Assessment And Monitoring. In *ICIQ* (pp. 333-346).
- Batini, C., Cappiello, C., Francalanci, C., & Maurino, A. (2009). Methodologies for data quality assessment and improvement. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, 41(3), 16.
- Beeton, K. (2012). Sustainable Public Finances: Global Views. ICAEW, 5
- Beisland, L. A. (2009). A review of the value relevance literature. *The Open Business Journal*, 2(1), 7-27.
- Biddle, G. C., Hilary, G., & Verdi, R. S. (2009). How does financial reporting quality relate to investment efficiency?. *Journal of Accounting and Economics*, 48(2), 112-131
- Blondal, J. R. (2003). Accrual accounting and budgeting: key issues and recent developments. *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 43-60

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- Bozio, A., Emmerson, C., Peichl, A., & Tetlow, G. (2015). European Public Finances and the Great Recession: France, Germany, Ireland, Italy, Spain and the United Kingdom Compared. *Fiscal Studies*, 36(4), 405-430.
- Brigham, E. F. (1992). Fundamentals of Financial Management, *The Dryden Press*
- Broadbent, M. e Cullen, J. (2003). Managing Financial Resources. *Chartered Management Institute. Butterworth Heinemann*
- Budina, M. N., Kinda, M. T., Schaechter, M. A., & Weber, A. (2012). *Fiscal rules at a glance: Country details from a new dataset* (No. 12-273). International Monetary Fund.
- Burd, D., & Fujitani, T. (2005). FASAB & The Financial Statements of the United States: Comparing Budget Aggregates to Financial Statements [Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar, *Briefing Paper No.13*].
- Buti, M., Martins, J. N., & Turrini, A. (2007). From deficits to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules. *CESifo Economic Studies*, 53(1), 115-152.
- Calzaroni, M., & Puggioni, A. (2001). Evaluation and analysis of the quality of the national accounts aggregates. *Istat, Essays, in corso di pubblicazione*
- Carlin, T. M. (2004). Accrual Accounting and Financial Reporting in the public sector: reframing the debate. *SSRN Working paper series. The University of Sidney Business School*
- Carlin, T. M. (2005). Debating the impact of accrual accounting and reporting in the public sector. *Financial Accountability & Management*, 21(3), 309-336.
- Chan, J. L. (2003). Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards. *Public Money & Management*, 23(1), 13-20.
- Chan, J. L., & Xu, Y. (2013). Government Financial Reporting Standards and Practices. In *The International Handbook of Public Financial Management* (pp. 767-796). Palgrave Macmillan UK.
- Chaney, P. K., Faccio, M., & Parsley, D. (2011). The quality of accounting information in politically connected firms. *Journal of Accounting and Economics*, 51(1), 58-76.
- Chen, M., Ebert, D., Hagen, H., Laramee, R. S., van Liere, R., Ma, K. L., ... & Silver, D. (2009). Data, information, and knowledge in visualization. *Computer Graphics and Applications, IEEE*, 29(1), 12-19
- Cottarelli, C. (2012). Sustainable Public Finances: Global Views. *ICAEW*, 8
- De Amicis, F., & Batini, C. (2004). A methodology for data quality assessment on financial data. *Studies in Communication Sciences*, 4(2), 115-136.
- DeAngelo, L. E. (1986). Accounting numbers as market valuation substitutes: A study of management buyouts of public stockholders. *Accounting Review*, 400-420.
- Dechow, P. M. (1994). Accounting earnings and cash flows as measures of firm performance: The role of accounting accruals. *Journal of accounting and economics*, 18(1), 3-42.
- Dechow, P. M., & Dichev, I. D. (2002). The quality of accruals and earnings: The role of accrual estimation errors. *The accounting review*, 77(s-1), 35-59.
- Dechow, P. M., Sloan, R. G., & Sweeney, A. P. (1995). Detecting earnings management. *Accounting review*, 193-225.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- Dechow, P., Ge, W., & Schrand, C. (2010). Understanding earnings quality: A review of the proxies, their determinants and their consequences. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2), 344-401.
- Direção-Geral da Administração Autárquica (2015). Contas de Gerência. Retrieved 2015, from <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/>
- EACMU (2013). East African Community. Protocol on the Establishment of the East African Community Monetary Union. Retrieved 2016, from http://www.eac.int/sites/default/files/docs/protocol_eac_monetary-union.pdf
- European Commission (2012). Fiscal Sustainability Report 2012. Retrieved 2015 from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf
- European Commission (2015-a). Directorate General for Economic and Financial Affairs. *Numerical fiscal rules in the EU Member States*. Retrieved 2014, from https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en
- European Commission (2015-b). Directorate General for Economic and Financial Affairs. AMECO - Macro-economic data base. Retrieved 2015, from http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie>SelectSerie.cfm
- Eurostat (2007). Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools, *European Commission*. Retrieved 2014, from <https://unstats.un.org/unsd/dnss/docs-nqaf/Eurostat-HANDBOOK%20ON%20DATA%20QUALITY%20ASSESSMENT%20METHODS%20AND%20TOOLS%20%20I.pdf>
- Eurostat (2012). Building The System of National Accounts, *European Commission*. Retrieved 2014, from: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Building_the_System_of_National_Accounts_-_administrative_sources#Government_financial_statement
- FASB (2010). *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 8*. Retrieved 2016, from <http://www.fasb.org/resources/ccurl/515/412/Concepts%20Statement%20No%208.pdf>
- Fletcher, D., Robbert, M. A., Mohamad, K., & Middleton, P. (Data ??, >2004) A Systems Approach to Monitoring Financial data Quality Assessment and Improvement.
- Francis, J., LaFond, R., Olsson, P., & Schipper, K. (2005). The market pricing of accruals quality. *Journal of accounting and economics*, 39(2), 295-327.
- Freeman, R. J. (1989). Public sector research in the universities: Significant research efforts *The Government Accountants Journal*, 38(4), 43-43. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/222429910?accountid=38384>
- Freeman, R. J. e Shoulders, C. D. (2003). Governmental and nonprofit accounting, theory and practice, *Prentice Hall, 7th edition*
- Gunny, K. A. (2005). What are the consequences of real earnings management?.
- Hackbart, M., & Ramsey, J. R. (2002). The theory of the public sector budget: An economic perspective. *Budget Theory in the Public Sector*, 172.
- Healy, P. M. (1983). The impact of bonus schemes on accounting choices.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- Healy, P. M. (1985). The effect of bonus schemes on accounting decisions. *Journal of accounting and economics*, 7(1-3), 85-107.
- Healy, P. M., & Wahlen, J. M. (1999). A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting horizons*, 13(4), 365-383.
- HM Treasury (2016). *Whole of Government Accounts*. Year ended 31 March 2015. Retrieved 2016, from <https://www.gov.uk/government/collections/whole-of-government-accounts>
- IMF (2003). *Data Quality Assessment Framework*. Retrieved 2015, from http://dsbb.imf.org/images/pdfs/dqrs_factsheet.pdf
- IMF (2012). Fiscal Transparency, Accountability and Risk. Retrieved may, 2014, from <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>
- IMF (2015). *Fiscal Rules at Glance*. Retrieved 2015 from <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>
- IMF (2016_a). *The Fiscal Transparency Code*. Retrieved 2016, from <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>
- IMF (2016_b). Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs). Retrieved 2016, from <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx?sortBy=CountryName&sortVal=P>
- INE (2014), *Fluxogramas*. Detalhe dos ajustamentos realizados na passagem de saldos de contabilidade pública a contabilidade nacional (Processo de compilação das contas trimestrais não financeiras das Administrações Públicas). Retrieved October 2014, from https://www.dgo.pt/EstatisticasFinancasPublicas/Diretiva_201185CE_RecolhaDivulgacaoDadosOrcamentai/Metodologia%20da%20Tabela%20de%20Reconcilia%C3%A7%C3%A3o.pdf
- INE (2015). Contas Nacionais. Retrieved 2015, from https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais2010&contexto=si&elTab=tab1&perfil=220675030&INST=220618891
- Irwin, T. (2012). *Accounting devices and fiscal illusions*. International Monetary Fund.
- Izza, M. D. M. (2012). Sustainable Public Finances: Global Views. *ICAEW*, 5
- Jesus, M. A. J. (2010). A contabilidade pública e a contabilidade nacional: principais divergências e implicações no défice público em Portugal. *Fundação Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia*
- Jones, J. J. (1991). Earnings management during import relief investigations. *Journal of accounting research*, 193-228.
- Kaplan, D., Krishnan, R., Padman, R., & Peters, J. (1998). Assessing data quality in accounting information systems. *Communications of the ACM*, 41(2), 72-78.
- Karagul, A. A., & Özdemir (2012). A. Evaluation of Financial Information Quality Attributes: A Comparison from Turkey. *International Journal of Business and Social Science*, 23(3), 45-55
- Kido, N., Petacchi, R., & Weber, J. (2012). The influence of elections on the accounting choices of governmental entities. *Journal of Accounting Research*, 50(2), 443-476.
- Klinz, W. (2012). Sustainable Public Finances: Global Views. *ICAEW*, 10

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- Lequiller, F. e Blades, D. (2006). Understanding National Accounts. *OCDE*
- Lee, Y. W., Strong, D. M., Kahn, B. K., & Wang, R. Y. (2002). AIMQ: a methodology for information quality assessment. *Information & management*, 40(2), 133-146.
- Lobo, G. J., & Zhou, J. (2001). Disclosure quality and earnings management. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 8(1), 1-20.
- Lundqvist, K. (2013). Financial Information of Good Quality, in Time and for Multiple Uses – The Swedish Experience, *ESV - Ekonomistyrningsverket*. Não publicado. Apresentação na Fundação Calouste Gulbenkian no Seminário “Sextas da Reforma” (Fundação Calouste Gulbenkian, Banco de Portugal e Conselho de Finanças Públicas). Retrieved 2013, from https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeEurosistemas/Eventos/Documents/Paper_Financial_information_of_good_quality20sep2013.pdf
- Mai, J. E. (2013). The quality and qualities of information. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*.
- Martí, C. (2006). Accrual budgeting: accounting treatment of key public sector items and implications for fiscal policy. *Public Budgeting & Finance*, 26(2), 45-65.
- Mauro, M. P., Joly, M. H., Aisen, M. A., Alper, M. E., Boutin-Dufresne, M. F., Dridi, M. J. & Mira, M. C. (2015). *Monitoring and managing fiscal risks in the East African community*. International Monetary Fund.
- Michnik, J., & Lo, M. C. (2007). The assessment of the information quality with the aid of multiple criteria analysis. *European Journal of Operational Research*, 195(3), 850-856.
- Ministério das Finanças (2011). Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015. Retrieved 2016 from <http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>
- Ministério das Finanças (2012). Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016. Retrieved 2016, from https://www.dgo.pt/politicaorçamental/Documents/DEO_2013-2016.pdf
- Ministério das Finanças (2013). Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017. Retrieved 2016, from <http://www.portugal.gov.pt/media/989698/20130430%20mf%20deo%202013%202017.pdf>
- Ministério das Finanças (2014). Conta Geral do Estado de 2013). Retrieved 2015, from <https://www.dgo.pt/politicaorçamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2013>
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1), 377-394.
- Milesi-Ferretti, G. M., & Moriyama, K. (2006). Fiscal adjustment in EU countries: a balance sheet approach. *Journal of Banking & Finance*, 30(12), 3281-3298.
- Naumann, F., & Rolker, C. (2000, October). Assessment methods for information quality criteria. In *IQ*, pp 1-15
- Nijmeijer, H. J., & Hiemstra, L. B. (2008). *Consistency and beyond, improving quality of national accounts estimates in practice*. CBS, Statistics Netherlands.
- Novak, G. J. (1975). Reliability Criteria for National Accounts. *Review of Income and Wealth*, 21(3), 323-344.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- OECD (2013). Government at a Glance 2013. Retrieved 2015, from <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213201e.pdf?expires=1501440734&id=id&accname=guest&checksum=D607E212F581AD7EEB85B218088083F7>
- OMB (2002). Budget. Retrieved 2017, from <https://www.whitehouse.gov/ondcp/quality-guidelines>
- Paulsson, G. (2006). Accrual accounting in the public sector: experiences from the central government in Sweden. *Financial Accountability & Management*, 22(1), 47-62.
- Peasnell, K. V., Pope, P. F., & Young, S. (2000). Detecting earnings management using cross-sectional abnormal accruals models. *Accounting and Business research*, 30(4), 313-326.
- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J. C. G. (2005). Economia e Finanças. Escolar Editora
- Peter Van Der Hoek, M. (2005). From cash to accrual budgeting and accounting in the public sector: The Dutch experience. *Public Budgeting & Finance*, 25(1), 32-45.
- Pipino, L. L., Lee, Y. W., & Wang, R. Y. (2002). Data quality assessment. *Communications of the ACM*, 45(4), 211-218.
- Plummer, E., Hutchison, P. D., & Patton, T. K. (2007). GASB No. 34's governmental financial reporting model: Evidence on its information relevance. *The Accounting Review*, 82(1), 205-240
- Pontoppidan, C. A. (2011). Selecting International Standards for Accrual-Based Accounting in the Public Sector: IPSAS or IFRS?. *The Journal of Government Financial Management*, 60(3), 28-32.
- Ruggles, N. D. e Ruggles, R. (1970), INTRODUCTION to “The Design of Economic Accounts”. In *The Design of Economic Accounts* (pp1-7). UMI
- Salinas, F. J. (2002). Accrual budgeting and fiscal consolidation in the EMU. *Contemporary Economic Policy*, 20(2), 193-206.
- Santos, J. A. (2016). Finanças Públicas, 2^a edição. INA Editora
- Schick, A. (2002). Fiscal Risks and Fiscal Rules. Documento não publicado. Retrieved 2015, from <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/peamcourse02/Schick.pdf>.
- Schick, A. (2003). The role of fiscal rules in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), 7-34.
- Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools?. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109.
- Silva, A. M. B. (2002). Gestão Financeira da Administração Pública Central, Áreas Editora
- Soll, J. (2014). O Ajuste de Contas, 1^a Edição, *Lua de papel*
- Spathis, C. T. (2002). Detecting false financial statements using published data: some evidence from Greece. *Managerial Auditing Journal*, 17(4), 179-191.
- Statistics Canada (2009). Statistics Canada Quality Guidelines. Retrieved 2015, from <http://www.statcan.gc.ca/pub/12-539-x/2009001/introduction-eng.htm>
- Strong, D. M., Lee, Y. W., & Wang, R. Y. (1997). Data quality in context. *Communications of the ACM*, 40(5), 103-110

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- Tickell, G. (2010). Cash To Accrual Accounting: One Nation's Dilemma. *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 9(11).
- Tribunal de Contas (2015-a). Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2001 a 2014. Retrieved 2016, from <http://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>
- Tribunal de Contas (2015-b). Pareceres sobre as Contas das Regiões Autónomas de 2010 a 2014. Retrieved 2016, from <http://www.tcontas.pt/pt/actos/actos.shtm>
- União Europeia (2011). Diretiva 2011/85/EU do Conselho de 8 de novembro de 2011, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros. Retrieved 2015, from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0085>
- União Europeia (2012). *European Public Sector Accounting Standards*. Retrieved 2015, from <http://www.epsas.eu/en/why-do-we-need-epsas.html>
- União Europeia (2013).Regulamento 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia L174, (2016-06-26)
- United Nations (2003), *National Accounts: A Practical Introduction*, Handbook of National Accounting, Studies in Methods, Series F, N.º 85, 2003. Retrieved 2014 from https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF_85.pdf
- Van Beest, F., Braam, G., & Boelens, S. (2009). Quality of Financial Reporting: measuring qualitative characteristics. *Nijmegen Center for Economics (NiCE)*
- Van der Meulen, S., Gaeremynck, A., & Willekens, M. (2007). Attribute differences between US GAAP and IFRS earnings: An exploratory study. *The International Journal of Accounting*, 42(2), 123-142
- Wang, R. Y., & Strong, D. M. (1996). Beyond accuracy: What data quality means to data consumers. *Journal of management information systems*, 12(4), 5-33.
- Wand, Y., & Wang, R. Y. (1996). Anchoring data quality dimensions in ontological foundations. *Communications of the ACM*, 39(11), 86-95
- Wang, R. Y. (1998). A product perspective on total data quality management. *Communications of the ACM*, 41(2), 58-65
- Weets, V., & Jegers, M. (2000). An analysis of financial statement coherence and audit firm quality differences. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 45(3), 339-358.
- Wright, D. (1996). Evidence on the relation between corporate governance characteristics and the quality of financial reporting
- Wysocki, P. (2009). Assessing earnings and accruals quality: US and international evidence. *Unpublished working paper*. Cambridge: MIT Sloan School of Management.
- Zarb, J. (2001). Quality measures for systems of economic accounts. In *unpublished paper presented to the Methodological Advisory Committee* (Vol. 22)

Legislação:

Decreto de 10 de Abril de 1976 (8ª versão) (2005). Aprova a Constituição da República Portuguesa. *Diário da República Iª Série, n.º 155 (2005-08-12)*, (p. 4658-4659, 4677)

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- Lei n.º 98/97 (1997). Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. *Diário da República n.º 196 Iª Série I (1997-08-26)*, p. 4401-4424
- Lei n.º 91/2001 (8ª redação) (2014). Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República Iª Série, n.º 131 (2014-10-07)*, p. 3787-3789
- Lei n.º 52/2011 (2011). Aprova a 6ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República Iª Série, n.º 197 (2011-10-13)*, p. 4612
- Lei n.º 64-C/2011 (2011). Aprova a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respetiva implementação até 2015. *Diário da República Iª Série, n.º 250-1º Suplemento (2011-12-30)*, p.5538-(245), 5538-(248), 5538-(252)
- Lei n.º 8/2012 (2012). Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas – LCPA. *Diário da República Iª Série, n.º 37 (2012-02-21)*, p.826-828
- Lei n.º 22/2012 (2012). Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. *Diário da República Série Iª n.º 105 (2012-05-30)*, p. 2826-2836
- Lei n.º 75/2013 (2013). Estabelece o regime jurídico das autarquias locais. *Diário da República Iª Série, n.º 176 (2013-09-12)*, p. 5690-5696
- Lei n.º 151/2015 (2015). Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental. *Diário da República Iª Série, n.º 178 (2015-09-11)*, p.7575, 7582-7584
- Decreto-Lei n.º 155/92 (1992). Estabelece o regime da administração financeira do Estado. *Diário da República Iª Série, n.º 172 (1992-07-28)*, p. 3502-3509
- Decreto-Lei n.º 232/97 (1997). Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública. *Diário da República Iª Série, n.º 203 (1997-09-03)*, p. 4594-4638
- Decreto-Lei n.º 26/2002 (2002). Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a Administração Central. *Diário da República Iª Série, n.º 38 (2002-02-14)*, p. 1156-1191
- Decreto-Lei n.º 52/2014 (2014). Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2014. *Diário da República Iª Série, n.º 68 (2014-04-07)*, p. 2295-2319
- Decreto-Lei n.º 36/2015 (2015). Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2015. *Diário da República Iª Série, n.º 47 (2015-03-09)*, p.1441-1466
- Decreto-Lei n.º 192/2015 (2015). Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas. *Diário da República Iª Série, n.º 178 (2015-09-11)*, p.7584-7828
- Resolução da Assembleia da República n.º 58/2015 (2015). Aprova a Conta Geral do Estado de 2013. *Diário da República Iª Série, n.º 106 (2015-06-02)*, p. 3469

Apêndice A – Ciclo Orçamental da Receita e da Despesa Públicas

A realização de despesas e a arrecadação de receitas por uma entidade pública está sujeita a procedimentos legais que não são observáveis nas entidades que não estão sujeitas ao controlo público. Enquanto no sector privado da economia as mesmas decisões de realização de despesas ou de recebimentos de receita dependem apenas da vontade discricionária da gestão, nas entidades públicas a realização de despesas e de receitas depende da verificação de um conjunto de requisitos legais cujo incumprimento se traduz em responsabilidade e sanções financeiras para os dirigentes envolvidos no procedimento de autorização.

A descrição dos ciclos da despesa e da receita é necessária para entender o ciclo de execução do orçamento e da sua relação com as demonstrações financeiras das entidades públicas.

A despesa pública apresenta três momentos distintos (Silva, 2002) a que correspondem procedimentos específicos: a fase do **cabimento**, do **compromisso** e do **pagamento**. Na receita pública destacam-se também três momentos: a fase do **reconhecimento**, da **liquidação** e do **recebimento**³⁶. A fase do **cabimento** e do **reconhecimento** são operações internas à gestão e à execução do orçamento que não refletem quaisquer relações com Terceiros.

A descrição de cada um destes momentos é a seguinte (Siva, 2002, POCP):

- Ciclo da despesa:

Cabimento	Corresponde à cativação de determinada dotação orçamental visando a realização de uma despesa (POCP, ponto 2.6). A fase do cabimento é prévia à autorização de uma despesa pública ³⁷ .
Compromisso	Assunção face a Terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa (POCP, ponto 2.6). É o momento em que a despesa é assumida com suporte jurídico, isto é, em que existe algum documento (nota de encomenda, requisição, contrato, ofício) emanado do

³⁶ Na verdade, os ciclos da despesa e da receita pública incluem, ainda, outros momentos como, por exemplo, o da autorização da despesa que só pode ser dada com base na existência da informação de cabimento, ou, no caso da receita, da existência de anulações de liquidações ou de reembolsos de receita cobrada. Destacam-se apenas estes três momentos na despesa e na receita públicas por serem os mais relevantes para entender a ligação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras.

³⁷ A autorização de uma despesa pública tem como objetivo a verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que permita a despesa), da regularidade financeira (a despesa está inscrita no orçamento, está adequadamente classificada e foi cabimentada) e da economia, eficiência e eficácia (obtenção do máximo rendimento – eficiência -, com o mínimo de dispêndio – economia).

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

	serviço e responsabilizando, mediante assinatura de alguém com capacidade para o fazer. ³⁸
Pagamento ³⁹	Corresponde ao momento em que a dívida assumida ou despesa comprometida é remida com meios de pagamento aceites, ou, emissão de autorização dos meios de pagamento legalmente previstos

A diferença entre o valor dos compromissos assumidos e os pagamentos efetuados corresponde ao montante em dívida, ou seja, ao **passivo** da Administração (da entidade pública) (Silva, 2002).

O SNC-AP introduz um conceito novo no ciclo orçamental (Apêndice A): o conceito de “obrigação”. O compromisso é a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram -se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo. A obrigação é um compromisso orçamental que se constitui em contas a pagar. Quer isto dizer que as obrigações são tituladas por faturas ou documentos equivalentes enquanto os compromissos não.

- Ciclo da receita:

Reconhecimento	Momento em que a entidade pública (Administração fiscal) reconhece o direito de liquidar determinada importância
Liquidação	Momento em que a Administração calcula, com exatidão o montante do imposto [receita] em dívida tendo a obrigação de o comunicar ao devedor estabelecendo os termos (prazo, local, forma) para o seu cumprimento (Silva 2002) ⁴⁰
Recebimento	É o momento em que o devedor paga a sua dívida sendo-lhe dada a respetiva quitação (extinção da dívida)

³⁸ A questão dos “compromissos” é mais detalhadamente discutida no Apêndice B.

³⁹ Previamente ao pagamento existe a fase da “liquidação”. É nesta fase que se determina o montante exato da obrigação com vista ao pagamento.

⁴⁰ Este ciclo é igualmente aplicável à venda de bens e serviços: a venda de um bem ou serviço é também objeto de liquidação (determinação do montante exato a pagar pelo adquirente), ao qual corresponde a emissão de uma fatura, e respetivo recebimento (cobrança)

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O ciclo da receita tem implícito que a liquidação da receita precede o seu recebimento. Para Silva (2002) não é possível cobrar (receber) nenhuma receita que não tenha sido previamente liquidada. A mesma lógica está implícita na definição de receita liquidada do SNC-AP.

A diferença entre o valor das liquidações [receita liquidada] e os recebimentos constitui o **ativo realizável**, ou seja, o valor da dívida à Administração (Silva 2002). Segundo este autor, a ativo realizável é uma componente de extraordinária importância mas de difícil controlo. O volume das cobranças do ativo realizável constitui um bom indicador da eficácia da Administração Fiscal (ou da entidade pública). Este ativo realizável tende a aumentar em momentos de crise (maior dificuldade em pagar os impostos e taxas) levando, regularmente a processos de regularização de dívidas (Silva, 2002). A Grécia é normalmente apresentada como um Estado que liquida bastante receita mas que cobra muito pouco. Esta reduzida eficácia da Administração Fiscal Grega é apontada como uma das razões que estão na base da sustentabilidade das suas finanças públicas.

O ciclo da despesa e da receita públicas decorre da execução do orçamento e o seu principal significado é o de que nenhuma despesa pode ser executada à margem do orçamento, nem nenhuma receita pode ser liquidada que não esteja prevista no orçamento.

Raramente os momentos da despesa e da receita ocorrem simultaneamente.

Por exemplo, entre o momento do compromisso e o momento do pagamento decorre um período de tempo em que o compromisso de despesa foi assumido mas ainda não foi pago. No final do período de execução, nem todos os compromissos terão sido pagos, pelo que, no final do período de execução do orçamento, poderão existir compromissos assumidos por liquidar. São estes compromissos por liquidar que constituem uma responsabilidade por um pagamento futuro a que correspondem a um passivo da entidade pública.

De igual modo, existe também um período de tempo que decorre entre o momento da liquidação de uma receita e o seu recebimento efetivo. No final do período de execução, nem todas as liquidações terão sido recebidas, pelo que, no final do período de execução do orçamento, poderão existir receitas por liquidar. São estas receitas por liquidar que constituem um direito de recebimento futuro a que corresponde um ativo realizável.

São estes passivos e ativos que, devido à sua natureza, são divulgados nas demonstrações financeiras da entidade pública.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

O SNC-AP, através da NCP 26 relativa à contabilidade e relato orçamental, define o ciclo orçamental da receita e da despesa da mesma forma que o POCP mas introduz o conceito de “obrigação”. Segundo o SNA-AP, o ciclo orçamental da receita obedece às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de previsão de receita, liquidação e recebimento, sem prejuízo de eventuais anulações de receita emitida que corrijam a liquidação ou de eventuais reembolsos e restituições que corrijam o recebimento e, eventualmente, a liquidação. A liquidação pode exceder a previsão de receita, sendo que só poderão ser liquidadas as receitas previstas em orçamento. Por sua vez, o ciclo orçamental da despesa obedecer às seguintes fases executadas de forma sequencial: inscrição de dotação orçamental, cabimento, compromisso, obrigação e pagamento, sem prejuízo de eventuais reposições abatidas aos pagamentos que para além de corrigirem os pagamentos podem igualmente corrigir todas as fases a montante até ao cabimento. O cabimento não pode exceder a dotação disponível, assim como o compromisso não pode exceder o respetivo cabimento. A obrigação não pode exceder o valor do compromisso, assim como o pagamento não pode exceder o valor da obrigação. Os limites definidos devem ser aferidos por transação ou evento e segundo as classificações orçamentais vigentes.

Relativamente ao POCP, à fase do compromisso seguia-se a fase do pagamento. No SNC-AP, a introdução da “obrigação” levou à distinção dos compromissos em “compromissos assumidos” (regista os compromissos assumidos), “compromissos com obrigação” (representa os compromissos que já se converteram em contas a pagar) e “compromissos a transitar” (corresponde aos compromissos assumidos no período corrente que não se converteram em contas a pagar). Os compromissos, embora constituam um passivo, representam, no entanto, uma responsabilidade perante terceiros.

A implicação mais relevante do ciclo orçamental da receita e da despesa é o de que, por exemplo, no caso da receita, a receita liquidada é sempre superior à receita cobrada (não é possível cobrar qualquer receita sem que esta seja previamente liquidada) e, no caso da despesa, os compromissos são sempre superiores aos pagamentos (não é possível proceder a um pagamento sem que a despesa não tenha sido previamente objeto de compromisso).

Apêndice B – Representação Estilizada do Funcionamento de 15 Entidades Públicas (2 períodos)

Nesta representação estilizada do funcionamento das 15 entidades públicas são assumidas as seguintes hipóteses:

- i) As entidades públicas são exclusivamente financiadas por dotações do Orçamento do Estado, estão sujeitas às normas da contabilidade pública e utilizam, para registo das suas operações, um plano de contas único que integra a contabilidade orçamental e a contabilidade financeira;
- ii) A despesa realizada no período (compromissos de despesa assumidos no período) é toda utilizada na produção desse período;
- iii) Todos os compromissos estão representados por faturas ou documentos equivalentes emitidos por terceiros.
- iv) O conceito de “compromisso” (responsabilidades assumidas perante terceiros) é mais amplo na Contabilidade Pública do que o conceito de “responsabilidades” na Contabilidade financeira. Os “compromissos” assumidos na Contabilidade Pública (contabilidade orçamental) não correspondem necessariamente a uma responsabilidade registada no Passivo do Balanço porque pode ainda não estar titulado por uma fatura ou documento equivalente. As responsabilidades registadas no Passivo do Balanço estão tituladas por faturas ou documentos equivalentes. Um compromisso na ótica orçamental surge quando uma entidade pública assume “face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa”⁴¹. A “Lei dos Compromissos” define que os compromissos são “*as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens ou serviços ou da satisfação de outras condições*” e acrescenta que “*os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo (...)*”. Uma ordem de compra ou uma nota de encomenda precedem a emissão da respectiva fatura para pagamento, o que significa que, num dado momento, uma ordem de compra ou uma nota de encomenda deve ser registada no mapa de execução do orçamento de despesa, mas não há lugar a qualquer registo na

⁴¹ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas)

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

- correspondente conta de terceiros (fornecedores) do Passivo do Balanço porque ainda não existe a fatura respetiva relativa a essa ordem de compra ou nota de encomenda. Neste caso, o valor dos compromissos assumidos e não pagos registados no mapa de execução do orçamento de despesa é maior do que a soma dos saldos das contas de terceiros do Passivo do Balanço. É por esta razão, apenas por simplicidade de exposição, que se assume a hipótese de que todos os compromissos assumidos estão titulados por faturas ou documentos equivalentes.
- v) No entanto, este tipo de compromissos tendem a ser residuais, ou iguais a zero, tendo em conta o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Aprova a RAFE), e os decretos-leis de execução orçamental. Por exemplo, o artigo 24º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, determina que a autorização de despesas em conta do Orçamento do Estado deve ocorrer em data que permita o processamento, liquidação e pagamento dentro dos prazos que vierem a ser fixados no decreto-lei de execução orçamental. O Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril (Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2014), por sua vez, determina que “não é permitido contrair encargos [compromissos] que não possam ser pagos até 7 de janeiro de 2015”;
 - vi) Todas as receitas liquidadas estão representadas por faturas ou documentos equivalentes (notas de liquidação) emitidas a terceiros;
 - vii) Não há período complementar. Na prática, as operações registadas durante o período complementar têm pouca expressão. O período complementar é definido anualmente no decreto-lei de execução orçamental (artigo 7º do Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho). Em 2014, O Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril (execução orçamental) determinava (artigo 11º) que não era permitido contrair encargos que não pudessem ser pagos até 7 de janeiro de 2015 e em 2015 o Decreto-lei n.º 36/2015, de 9 de março, impunha (artigo 11º) que a data limite para a emissão de pedidos de libertação de créditos e de transferência de fundos para pagamento era de 18 de dezembro. Para os Serviços Integrados a data limite para a emissão de meios de pagamento é de 29 de dezembro de 2015 (31 de dezembro para os SFA). Estas limitações legais limitam substancialmente a existência de operações orçamentais no período complementar.
 - viii) Nos casos de haver recurso ao período complementar, a Norma Interpretativa n.º 1/2001 da CNCAP sobre a igualdade entre o saldo de gerência do orçamento e saldo de disponibilidades do balanço prevê que a soma das contas de

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

disponibilidades do balanço é igual ao saldo de gerência do período acrescido do saldo que resulta de recebimentos e pagamentos realizados no período complementar;

- ix) Não há operações de tesouraria (OT). As OT não representam verdadeiros compromissos para as entidades públicas mas são responsabilidades perante terceiros. Trata-se, por exemplo, de descontos (impostos) ou outras retenções efetuadas pelas entidades públicas aos trabalhadores para entregar, normalmente no período seguinte, às entidades a quem se destinam. Estas importâncias retidas constam do passivo do balanço como responsabilidades para com terceiros e têm contrapartida no saldo de disponibilidades (dinheiro em caixa ou bancos para entregar a entidades terceiras). Consequentemente, as operações de tesouraria devem também ser registadas no mapa de execução do orçamento.

As hipóteses consideradas não condicionam o sentido das conclusões alcançadas.

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

BALANÇO (Ano "t-1")														
N = 15		Activo							Fundos Próprios + Passivo					
		Imobiliz	AR	Imob Liq	Existênc	Terceiros	Disponib	Total AL	FP	RT	RL	Total FP	Terceiros	Total FP+P
1 Entidade A		1.400.000		1.400.000		825	120	1.400.945	1.400.035			1.400.035	910	1.400.945
2 Entidade B		500.000		500.000		110	50	500.160	499.940			499.940	220	500.160
3 Entidade C		125.000		125.000		85	15	125.100	124.960			124.960	140	125.100
4 Entidade D		870.000		870.000		230	48	870.278	869.958			869.958	320	870.278
5 Entidade E		610.040		610.040		250	95	610.385	610.080			610.080	305	610.385
6 Entidade F		55.000		55.000		24	5	55.029	54.999			54.999	30	55.029
7 Entidade G		1.250.400		1.250.400		965	110	1.251.475	1.250.465			1.250.465	1.010	1.251.475
8 Entidade H		1.110.250		1.110.250		1.100	840	1.112.190	1.110.370			1.110.370	1.820	1.112.190
9 Entidade I		915.000		915.000		310	125	915.435	915.020			915.020	415	915.435
10 Entidade J		64.400		64.400		70	10	64.480	64.405			64.405	75	64.480
11 Entidade K		86.700		86.700		55	8	86.763	86.703			86.703	60	86.763
12 Entidade L		220.500		220.500		120	110	220.730	220.490			220.490	240	220.730
13 Entidade M		110.400		110.400		260	80	110.740	110.388			110.388	352	110.740
14 Entidade N		97.000		97.000		45	15	97.060	97.010			97.010	50	97.060
15 Entidade O		315.800		315.800		118	90	316.008	315.818			315.818	190	316.008
TOTAL N		7.730.490	0	7.730.490	0	4.567	1.721	7.736.778	7.730.641	0	0	7.730.641	6.137	7.736.778

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

A) <u>Mapa de execução do orçamento - Receita</u> (Período "t")						
	Dotação	RL	RC			RL nc
			t-1	t	Total	
Entidade A	560.000	532.000	825	383.040	383.865	148.960
Entidade B	200.000	140.000	110	95.200	95.310	44.800
Entidade C	50.000	49.000	85	41.650	41.735	7.350
Entidade D	348.000	320.160	230	256.128	256.358	64.032
Entidade E	244.016	226.935	250	204.241	204.491	22.693
Entidade F	22.000	19.800	24	16.632	16.656	3.168
Entidade G	500.160	490.157	965	416.633	417.598	73.524
Entidade H	444.100	421.895	1.100	379.706	380.806	42.190
Entidade I	366.000	344.040	310	316.517	316.827	27.523
Entidade J	25.760	24.472	70	22.514	22.584	1.958
Entidade K	34.680	33.986	55	32.287	32.342	1.699
Entidade L	88.200	86.436	120	81.250	81.370	5.186
Entidade M	44.160	39.302	260	29.477	29.737	9.826
Entidade N	38.800	35.696	45	28.557	28.602	7.139
Entidade O	126.320	113.688	118	97.772	97.890	15.916

B) <u>Mapa de execução do orçamento - Despesa</u> (Período "t")						
	Dotação	CO	PA			EANP
			t-1	t	Total	
Entidade A	560.000	545.000	910	382.875	383.785	162.125
Entidade B	200.000	199.000	220	95.050	95.270	103.950
Entidade C	50.000	48.000	140	41.590	41.730	6.410
Entidade D	348.000	345.600	320	256.001	256.321	89.599
Entidade E	244.016	243.900	305	204.110	204.415	39.790
Entidade F	22.000	21.990	30	16.617	16.647	5.373
Entidade G	500.160	500.150	1.010	416.540	417.550	83.610
Entidade H	444.100	444.005	1.820	378.982	380.802	65.023
Entidade I	366.000	365.900	415	316.315	316.730	49.585
Entidade J	25.760	25.760	75	22.506	22.581	3.254
Entidade K	34.680	34.600	60	32.255	32.315	2.345
Entidade L	88.200	88.195	240	81.100	81.340	7.095
Entidade M	44.160	44.160	352	29.380	29.732	14.780
Entidade N	38.800	38.800	50	28.550	28.600	10.250
Entidade O	126.320	126.300	190	97.690	97.880	28.610

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

C) Mapa de execução do orçamento - Fluxos de Caixa (Período "t")						
	Entradas			Saídas		
	SG t-1	Recebim	Total	Pagamen	SG t	Total
Entidade A	120	383.865	383.985	383.785	200	383.985
Entidade B	50	95.310	95.360	95.270	90	95.360
Entidade C	15	41.735	41.750	41.730	20	41.750
Entidade D	48	256.358	256.406	256.321	85	256.406
Entidade E	95	204.491	204.586	204.415	171	204.586
Entidade F	5	16.656	16.661	16.647	14	16.661
Entidade G	110	417.598	417.708	417.550	158	417.708
Entidade H	840	380.806	381.646	380.802	844	381.646
Entidade I	125	316.827	316.952	316.730	222	316.952
Entidade J	10	22.584	22.594	22.581	13	22.594
Entidade K	8	32.342	32.350	32.315	35	32.350
Entidade L	110	81.370	81.480	81.340	140	81.480
Entidade M	80	29.737	29.817	29.732	85	29.817
Entidade N	15	28.602	28.617	28.600	17	28.617
Entidade O	90	97.890	97.980	97.880	100	97.980

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS (Período "t")			
	Proveitos	Custos	Result
	7X	6X	88
Entidade A	532.000	545.000	-13.000
Entidade B	140.000	199.000	-59.000
Entidade C	49.000	48.000	1.000
Entidade D	320.160	345.600	-25.440
Entidade E	226.935	243.900	-16.965
Entidade F	19.800	21.990	-2.190
Entidade G	490.157	500.150	-9.993
Entidade H	421.895	444.005	-22.110
Entidade I	344.040	365.900	-21.860
Entidade J	24.472	25.760	-1.288
Entidade K	33.986	34.600	-614
Entidade L	86.436	88.195	-1.759
Entidade M	39.302	44.160	-4.858
Entidade N	35.696	38.800	-3.104
Entidade O	113.688	126.300	-12.612

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

	BALANÇO (Ano "t")												
	Activo							Fundos Próprios + Passivo					
	Imobiliz	AR	Imob Liq	Existênc	Terceiros	Disponib	Total AL	FP	RT	RL	Total FP	Terceiros	Total FP+P
Entidade A	1.400.000		1.400.000		148.960	200	1.549.160	1.400.035		-13.000	1.387.035	162.125	1.549.160
Entidade B	500.000		500.000		44.800	90	544.890	499.940		-59.000	440.940	103.950	544.890
Entidade C	125.000		125.000		7.350	20	132.370	124.960		1.000	125.960	6.410	132.370
Entidade D	870.000		870.000		64.032	85	934.117	869.958		-25.440	844.518	89.599	934.117
Entidade E	610.040		610.040		22.693	171	632.905	610.080		-16.965	593.115	39.790	632.905
Entidade F	55.000		55.000		3.168	14	58.182	54.999		-2.190	52.809	5.373	58.182
Entidade G	1.250.400		1.250.400		73.524	158	1.324.082	1.250.465		-9.993	1.240.472	83.610	1.324.082
Entidade H	1.110.250		1.110.250		42.190	844	1.153.283	1.110.370		-22.110	1.088.260	65.023	1.153.283
Entidade I	915.000		915.000		27.523	222	942.745	915.020		-21.860	893.160	49.585	942.745
Entidade J	64.400		64.400		1.958	13	66.371	64.405		-1.288	63.117	3.254	66.371
Entidade K	86.700		86.700		1.699	35	88.434	86.703		-614	86.089	2.345	88.434
Entidade L	220.500		220.500		5.186	140	225.826	220.490		-1.759	218.731	7.095	225.826
Entidade M	110.400		110.400		9.826	85	120.310	110.388		-4.858	105.530	14.780	120.310
Entidade N	97.000		97.000		7.139	17	104.156	97.010		-3.104	93.906	10.250	104.156
Entidade O	315.800		315.800		15.916	100	331.816	315.818		-12.612	303.206	28.610	331.816
TOTAL N	7.730.490	0	7.730.490	0	475.964	2.193	8.208.647	7.730.641	0	-193.793	7.536.848	671.799	8.208.647

Apêndice C – Informação Agregada sobre a Execução do Orçamento e sobre o Balanço das Entidades da Amostra

TOTAL n= 308			
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2011			
DESPESA	Compromissos	Pagamentos	EANP
<u>Despesa Corrente</u>			
01 - Despesas com o Pessoal	2.396.092.362	2.365.017.245	31.075.117
02 - Aquisição de bens e Serviços	2.613.078.269	1.789.426.351	823.651.918
03 - Juros	179.959.941	141.517.129	38.442.812
04 - Transferências Correntes	570.271.921	477.771.468	92.500.452
05 - Subsídios	238.795.387	163.485.170	75.310.218
06 - Outras Despesas Correntes	112.817.594	95.425.294	17.392.301
Total Despesa Corrente	6.111.015.475	5.032.642.657	1.078.372.818
Controlo	0,00	0,00	
<u>Despesa de Capital</u>			
07 - Aquisições bens de capital	3.187.152.624	1.670.162.360	1.516.990.265
08 - Transferências de Capital	464.559.622	335.178.741	129.380.882
09 - Activos Financeiros	42.930.344	30.105.768	12.824.575
10 - Passivos Financeiros	626.261.508	615.023.237	11.238.272
11 - Outras Despesas de Capital	49.038.462	37.045.704	11.992.758
Total Despesa de Capital	4.369.942.561	2.687.515.810	1.682.426.751
Controlo	0,00	0,00	
Total Despesa Comprometida/Paga	10.480.958.036	7.720.158.466	2.760.799.569
Controlo	0,00	0,00	2.760.799.569
Aquisição de Serviços (02) + Aquisições de Bens de Capital (07) =			2.340.642.183
Peso no total dos EANP =			84,8
<u>RECEITA</u>	<u>Rec. Liq.</u>	<u>Rec. Cob</u>	<u>Rec. Cob n Liq</u>
<u>Receita Corrente</u>			
01 - Impostos directos	2.192.671.531	2.112.496.030	80.175.501
02 - Impostos indirectos	146.796.161	134.009.977	12.786.184
04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	233.906.039	234.112.718	-206.679
05 - Rendimentos da Propriedade	270.353.949	259.184.346	11.169.603
06 - Transferências Correntes	2.147.444.956	2.136.292.457	11.152.499
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	773.849.485	704.194.501	69.654.984
08 - Outras Receitas Correntes	76.081.738	62.032.081	14.049.657
Total Receitas Correntes	5.841.103.860	5.642.322.110	198.781.750
Controlo	0,00	0,00	198.781.750
<u>Receita de Capital</u>			
09 - Venda de bens de Investimento	91.257.963	84.150.410	7.107.553
10 - Transferências de Capital	1.562.948.892	1.522.464.142	40.484.749
11 - Activos Financeiros	14.156.109	13.986.515	169.595
12 - Passivos Financeiros	473.075.842	474.284.842	-1.209.000
13 - Outras Receitas de Capital	19.663.288	17.844.116	1.819.172
Total Receitas de Capital	2.161.102.094	2.112.730.025	48.372.069
Controlo	0,00	0,00	48.372.069
15 - Reposições Não Abatidas aos Pag.s	15.000.351	13.044.329	1.956.022
Total Receita Liquidada/Cobrada	8.017.206.305	7.768.096.465	249.109.841
Controlo	0,00	0,00	249.109.841
01+02+04+05+07+08+09			194.736.804
Peso no total da Rec. Cob n Liq			78,2

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL N=308					
BALANÇO 2011					
4x - Imobilizações	49.006.147.174		5X - Fundos Próprios	23.677.592.183	
48 - Amortizações Acumuladas	11.229.521.683	37.776.625.491	59 - Resultados Transitados	1.361.644.744	
3X - Existências	137.957.930		88 - Resultado Líquido	144.520.916	25.183.757.843
39 - Provisões para deprecia. de exist.	2.108.532	135.849.398	2X - Terceiros		8.695.757.086
2X - Terceiros		1.070.262.578	21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	31.287.408	
21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	540.978.598		22 - Fornecedores	1.231.635.098	
29 - Provisões para cobrança duvidosa	260.716.045		23 - Empréstimos Obtidos	4.549.531.729	
22 - Fornecedores	1.253.805		24 - Estado e Outros Entes Públicos	53.196.758	
24 - Estado e Outros Entes Públicos	28.914.788		25 - Credores pela Execução do Orç.	0	
25 - Devedores pela Execução do Orç.	107.692		26 - Outros Credores	2.061.195.952	
26 - Outros Devedores	742.798.030		Dos quais: 26.1 - Fornec. Imobiliz.	1.030.801.283	
Dos quais: 26.8 - Devedores Div.			26.8 - Outros Credores	823.116.153	
28 Empréstimos Concedidos	16.925.709		29 - Provisões para riscos e encargos	768.910.141	
			27 - Acréscimos e Diferimentos		6.371.549.247
27 Acréscimos e Diferimentos		584.038.242			
1X - Disponibilidades		683.240.145			
11 - Caixa	8.695.832				
12 - Depósitos em Instituições Financ.	655.211.243				
13 - Outros (DGAL)	2.543.908				
14 - Outros (DGAL)	1.236.000				
15 - Títulos Negociáveis	1.520				
18 - Outras Aplicações Financeiras	15.551.642				
ACTIVO LÍQUIDO	40.250.015.854		FUNDO PATRIMONIAL + PASSIVO	40.251.064.176	
Controlo		0	Controlo		0
			Controlo: FP+P-A		1.048.322

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL n = 308			
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2012			
<u>DESPESA</u>	<u>Compromissos</u>	<u>Pagamentos</u>	<u>EANP</u>
<u>Despesa Corrente</u>			
01 - Despesas com o Pessoal	2.124.598.291	2.089.394.278	35.204.013
02 - Aquisição de bens e Serviços	2.602.096.939	1.852.337.162	749.759.778
03 - Juros	192.054.689	148.491.335	43.563.355
04 - Transferências Correntes	548.123.955	467.623.399	80.500.556
05 - Subsídios	223.242.036	149.235.722	74.006.313
06 - Outras Despesas Correntes	111.196.890	93.755.472	17.441.417
Total Despesa Corrente	5.801.312.800	4.800.837.368	1.000.475.432
Controlo	0,00	0,00	
<u>Despesa de Capital</u>			
07 - Aquisições bens de capital	2.613.978.389	1.555.584.785	1.058.393.604
08 - Transferências de Capital	390.442.142	284.572.087	105.870.055
09 - Activos Financeiros	34.089.266	20.628.436	13.460.829
10 - Passivos Financeiros	905.910.226	890.328.715	15.581.511
11 - Outras Despesas de Capital	59.813.615	55.149.098	4.664.516
Total Despesa de Capital	4.004.233.637	2.806.263.122	1.197.970.515
Controlo	0,00	0,00	
Total Despesa Comprometida/Paga	9.805.546.437	7.607.100.490	2.198.445.948
Controlo	0,00	-113.057.976,96	2.198.445.948
Aquisição de Serviços (02) + Aquisições de Bens de Capital (07) =			1.808.153.382
Peso no total dos EANP =			82,2
<u>RECEITA</u>	<u>Rec. Liq.</u>	<u>Rec. Cob</u>	<u>Rec. Cob n Liq</u>
<u>Receita Corrente</u>			
01 - Impostos directos	2.111.607.796	2.088.940.869	22.666.927
02 - Impostos indirectos	153.018.747	135.072.157	17.946.590
04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	229.981.408	201.711.691	28.269.717
05 - Rendimentos da Propriedade	291.765.791	266.292.583	25.473.209
06 - Transferências Correntes	2.080.466.057	2.071.856.745	8.609.312
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	810.987.274	738.455.938	72.531.336
08 - Outras Receitas Correntes	83.621.176	61.974.364	21.646.812
Total Receitas Correntes	5.761.448.249	5.564.304.345	197.143.904
Controlo	0,00	0,00	197.143.904
<u>Receita de Capital</u>			
09 - Venda de bens de Investimento	60.975.259	68.792.290	-7.817.031
10 - Transferências de Capital	1.505.134.013	1.512.386.388	-7.252.375
11 - Activos Financeiros	18.793.670	18.649.582	144.088
12 - Passivos Financeiros	220.092.870	220.067.120	25.750
13 - Outras Receitas de Capital	309.659.270	290.435.271	19.224.000
Total Receitas de Capital	2.114.655.083	2.110.330.651	4.324.431
Controlo	0,00	0,00	4.324.431
15 - Reposições Não Abatidas aos Pag.s	9.469.957	13.044.329	-3.574.372
Total Receita Liquidada/Cobrada	7.885.573.289	7.687.679.326	197.893.963
Controlo	0,00	13.044.329	197.893.963
01+02+04+05+07+08+09			180.717.561
Peso no total da Rec. Cob n Liq			91,3

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL n = 308					
BALANÇO 2012					
[Euros]					
4x - Imobilizações	50.012.565.106		5X - Fundos Próprios	23.886.428.225	
48 - Amortizações Acumuladas	12.484.826.806	37.527.738.300	59 - Resultados Transitados	1.019.482.509	
3X - Existências	131.865.540		88 - Resultado Líquido	588.609.273	25.494.520.007
39 - Provisões para deprecia. de exist.	2.202.229	129.663.311	2X - Terceiros		7.667.363.628
2X - Terceiros		977.302.760	21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	26.780.732	
21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	545.783.357		22 - Fornecedores	1.158.743.276	
29 - Provisões para cobrança duvidosa	271.612.963		23 - Empréstimos Obtidos	4.123.311.802	
22 - Fornecedores	1.273.660		24 - Estado e Outros Entes Públicos	50.245.601	
24 - Estado e Outros Entes Públicos	28.938.724		25 - Credores pela Execução do Orç.	0	
25 - Devedores pela Execução do Orç.	113.028		26 - Outros Credores	1.471.562.202	
26 - Outros Devedores	656.755.868		Dos quais: 26.1 - Fornec. Imobiliz.	808.903.734	
Dos quais: 26.8 - Devedores Div.	603.238.231		26.8 - Outros Credores	532.293.208	
28 Empréstimos Concedidos	16.051.087		29 - Provisões para riscos e encargos	836.720.016	
27 Acréscimos e Diferimentos		653.143.050	27 - Acréscimos e Diferimentos		6.907.184.633
1X - Disponibilidades		777.979.834			
11 - Caixa	4.595.473				
12 - Depósitos em Instituições Financ.	754.858.760				
13 - Outros (DGAL)	1.726.153				
14 - Outros (DGAL)	1.080.000				
15 - Títulos Negociáveis	1.025				
18 - Outras Aplicações Financeiras	15.718.423				
ACTIVO LÍQUIDO		40.065.827.255	FUNDO PATRIMONIAL + PASSIVO		40.069.068.268
Controlo		0	Controlo		0
			Controlo: FP+P-A		3.241.013

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL n = 308			
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2013			
<u>DESPESA</u>	<u>Compromissos</u>	<u>Pagamentos</u>	<u>EANP</u>
<u>Despesa Corrente</u>			
01 - Despesas com o Pessoal	2.285.372.681	2.255.920.274	29.452.407
02 - Aquisição de bens e Serviços	2.640.553.348	2.064.924.476	575.628.871
03 - Juros	166.786.000	128.198.816	38.587.184
04 - Transferências Correntes	571.525.533	497.706.815	73.818.718
05 - Subsídios	195.783.951	117.752.818	78.031.133
06 - Outras Despesas Correntes	116.618.828	102.160.781	14.458.047
Total Despesa Corrente	5.976.640.341	5.166.663.980	809.976.361
Controlo	0,00	0,00	
<u>Despesa de Capital</u>			
07 - Aquisições bens de capital	2.360.366.508	1.603.308.158	757.058.351
08 - Transferências de Capital	363.124.850	280.285.045	82.839.805
09 - Activos Financeiros	28.637.173	11.936.631	16.700.542
10 - Passivos Financeiros	674.309.257	639.336.654	34.972.603
11 - Outras Despesas de Capital	32.934.689	26.569.698	6.364.991
Total Despesa de Capital	3.459.372.477	2.561.436.185	897.936.292
Controlo	0,00	0,00	
Total Despesa Comprometida/Paga	9.436.012.818	7.728.100.165	1.707.912.653
Controlo	0,00	0,00	1.707.912.653
Aquisição de Serviços (02) + Aquisições de Bens de Capital (07) =			1.332.687.222
Peso no total dos EANP =			78,0
<u>RECEITA</u>	<u>Rec. Liq.</u>	<u>Rec. Cob</u>	<u>Rec. Cob n Liq</u>
<u>Receita Corrente</u>			
01 - Impostos directos	2.203.064.118	2.159.127.344	43.936.774
02 - Impostos indirectos	158.544.367	129.992.905	28.551.462
04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	203.313.742	180.052.014	23.261.728
05 - Rendimentos da Propriedade	268.109.026	253.070.964	15.038.062
06 - Transferências Correntes	2.406.636.894	2.400.896.805	5.740.089
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	822.192.097	750.826.271	71.365.826
08 - Outras Receitas Correntes	64.401.504	61.730.692	2.670.812
Total Receitas Correntes	6.126.261.747	5.935.696.994	190.564.753
Controlo	0,00	0,00	190.564.753
<u>Receita de Capital</u>			
09 - Venda de bens de Investimento	69.020.113	52.363.816	16.656.297
10 - Transferências de Capital	983.573.109	981.781.607	1.791.502
11 - Activos Financeiros	15.907.863	15.747.813	160.050
12 - Passivos Financeiros	798.286.855	776.259.919	22.026.935
13 - Outras Receitas de Capital	19.650.560	31.971.375	-12.320.815
Total Receitas de Capital	1.886.438.499	1.858.124.530	28.313.969
Controlo	0,00	0,00	28.313.969
15 - Reposições Não Abatidas aos Pag.s	8.028.132.262	8.028.132.262	0
Total Receita Liquidada/Cobrada	16.040.832.508	15.821.953.787	218.878.721
Controlo	8.155.259.219,73	8.147.318.791	218.878.721
01+02+04+05+07+08+09			201.480.960
Peso no total da Rec. Cob n Liq			92,1

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL n = 308					
		BALANÇO 2013 (Valores Provisórios)			[Euros]
4x - Imobilizações	51.671.795.746		5X - Fundos Próprios	24.521.084.499	
48 - Amortizações Acumuladas	13.799.516.677	37.872.279.069	59 - Resultados Transitados	1.314.806.205	
3X - Existências	112.757.589		88 - Resultado Líquido	62.094.604	25.897.985.307
39 - Provisões para deprecia. de exist.	2.459.039	110.298.549	2X - Terceiros		7.357.884.871
2X - Terceiros		841.395.426	21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	28.911.994	
21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	567.258.715		22 - Fornecedores	900.166.271	
29 - Provisões para cobrança duvidosa	309.030.304		23 - Empréstimos Obtidos	4.285.300.674	
22 - Fornecedores	1.215.453		24 - Estado e Outros Entes Públicos	57.118.646	
24 - Estado e Outros Entes Públicos	32.811.975		25 - Credores pela Execução do Orç.	0	
25 - Devedores pela Execução do Orç.	65.072		26 - Outros Credores	1.165.342.412	
26 - Outros Devedores	533.681.633		Dos quais: 26.1 - Fornec. Imobiliz.	572.272.569	
Dos quais: 26.8 - Devedores Div.	490.198.369		26.8 - Outros Credores	519.165.506	
28 Empréstimos Concedidos	15.392.882		29 - Provisões para riscos e encargos	921.044.873	
27 Acréscimos e Diferimentos		777.823.710	27 - Acréscimos e Diferimentos		7.221.371.194
1X - Disponibilidades		885.972.662			
11 - Caixa	3.393.857				
12 - Depósitos em Instituições Financ.	870.593.759				
13 - Outros (DGAL)	2.016.539				
14 - Outros (DGAL)	634.758				
15 - Títulos Negociáveis	1.025				
18 - Outras Aplicações Financeiras	9.332.724				
ACTIVO LÍQUIDO		40.487.769.416	FUNDO PATRIMONIAL + PASSIVO		40.477.241.372
Controlo		0	Controlo		0
			Controlo: FP+P-A		-10.528.045

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL n = 308			
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2014			
<u>DESPESA</u>	<u>Compromissos</u>	<u>Pagamentos</u>	<u>EANP</u>
<u>Despesa Corrente</u>			
01 - Despesas com o Pessoal	2.252.419.795	2.227.372.482	25.047.313
02 - Aquisição de bens e Serviços	2.528.249.495	2.037.869.131	490.380.363
03 - Juros	171.297.348	131.800.667	39.496.681
04 - Transferências Correntes	574.520.770	526.626.845	47.893.925
05 - Subsídios	158.237.055	101.688.734	56.548.321
06 - Outras Despesas Correntes	109.140.004	96.983.897	12.156.107
Total Despesa Corrente	5.793.864.467	5.122.341.757	671.522.710
Controlo	0,00	0,00	
<u>Despesa de Capital</u>			
07 - Aquisições bens de capital	1.663.886.147	1.140.326.861	523.559.287
08 - Transferências de Capital	280.923.848	221.484.662	59.439.186
09 - Activos Financeiros	31.437.044	18.646.563	12.790.481
10 - Passivos Financeiros	704.076.066	679.156.871	24.919.195
11 - Outras Despesas de Capital	37.991.119	36.748.463	1.242.656
Total Despesa de Capital	2.718.314.225	2.096.363.420	621.950.805
Controlo	0,00	0,00	
Total Despesa Comprometida/Paga	8.512.178.692	7.218.705.177	1.293.473.515
Controlo	0,00	0,00	1.293.473.515
Aquisição de Serviços (02) + Aquisições de Bens de Capital (07) =			1.013.939.650
Peso no total dos EANP =			78,4
<u>RECEITA</u>	<u>Rec. Liq.</u>	<u>Rec. Cob</u>	<u>Rec. Cob n Liq</u>
<u>Receita Corrente</u>			
01 - Impostos directos	2.481.240.760	2.424.639.934	56.600.826
02 - Impostos indirectos	262.056.588	107.167.841	154.888.748
04 - Taxas, Multas e Outras Penalidades	203.530.967	185.272.725	18.258.242
05 - Rendimentos da Propriedade	270.486.752	271.050.750	-563.998
06 - Transferências Correntes	2.420.291.885	2.411.992.292	8.299.593
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	831.994.242	752.193.777	79.800.465
08 - Outras Receitas Correntes	79.273.187	63.100.871	16.172.316
Total Receitas Correntes	6.548.874.380	6.215.418.189	333.456.192
Controlo	0,00	0,00	333.456.192
<u>Receita de Capital</u>			
09 - Venda de bens de Investimento	92.516.367	81.221.724	11.294.642
10 - Transferências de Capital	605.644.058	604.668.917	975.141
11 - Activos Financeiros	4.959.351	5.060.104	-100.753
12 - Passivos Financeiros	392.800.398	392.800.398	0
13 - Outras Receitas de Capital	32.808.170	29.750.320	3.057.850
Total Receitas de Capital	1.128.728.343	1.113.501.463	15.226.880
Controlo	0,00	-744.623.067,79	15.226.880
15 - Reposições Não Abatidas aos Pag.s	10.793.522	10.793.522	0
Total Receita Liquidada/Cobrada	7.688.396.245	7.339.713.173	348.683.072
Controlo	0,00	10.793.522	348.683.072
01+02+04+05+07+08+09			336.451.241
Peso no total da Rec. Cob n Liq			96,5

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

TOTAL n = 308					
BALANÇO 2014 (Valores Provisórios)				[Euros]	
4x - Imobilizações	52.543.575.492		5X - Fundos Próprios	24.913.374.131	
48 - Amortizações Acumuladas	15.266.681.772	37.276.893.720	59 - Resultados Transitados	977.837.901	
			88 - Resultado Líquido	155.780.430	26.046.992.461
3X - Existências	104.262.939				
39 - Provisões para deprecia. de exist.	2.535.185	101.727.754	2X - Terceiros		7.043.841.476
			21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	85.884.465	
2X - Terceiros		857.559.487	22 - Fornecedores	697.254.380	
21 - Clientes, Contribuintes e Utentes	682.829.127		23 - Empréstimos Obtidos	4.079.834.316	
29 - Provisões para cobrança duvidosa	440.422.319		24 - Estado e Outros Entes Públicos	53.443.668	
22 - Fornecedores	449.812		25 - Credores pela Execução do Orç.	0	
24 - Estado e Outros Entes Públicos	29.170.092		26 - Outros Credores	1.317.078.838	
25 - Devedores pela Execução do Orç.	0		Dos quais: 26.1 - Fornec. Imobiliz.	399.214.686	
26 - Outros Devedores	576.933.262		26.8 - Outros Credores	860.501.585	
Dos quais: 26.8 - Devedores Div.	553.621.840		29 - Provisões para riscos e encargos	810.345.809	
28 Empréstimos Concedidos	8.599.513				
			27 - Acréscimos e Diferimentos		7.287.131.355
27 Acréscimos e Diferimentos		1.115.415.956			
1X - Disponibilidades		1.026.491.754			
11 - Caixa	16.428.813				
12 - Depósitos em Instituições Financ.	995.183.265				
13 - Outros (DGAL)	5.604.972				
14 - Outros (DGAL)	2.415.845				
15 - Títulos Negociáveis	49.217				
18 - Outras Aplicações Financeiras	6.809.642				
ACTIVO LÍQUIDO		40.378.088.672	FUNDO PATRIMONIAL + PASSIVO		40.377.965.292
Controlo		0	Controlo		0
			Controlo: FP+P-A		-123.380

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

Apêndice D – Estatísticas Descritivas e Coeficientes de Correlação

a) Estatísticas descritivas

	2011			2012			2013			2014		
	Var AC	Var RLnc	Var EANP	Var AC	Var RLnc	Var EANP	Var AC	Var RLnc	Var EANP	Var AC	Var RLnc	Var EANP
Soma	116 496 598	22 039 526	-96 451 117	213 551 968	-14 019 243	-532 488 801	393 609 292	20 763 400	-475 466 160	534 791 816	134 970 280	-318 747 572
Média	378 236	71 557	-313 153	693 351	-45 517	-1 728 860	1 277 952	67 414	-1 543 721	1 736 337	438 215	-1 034 895
Mediana	92 076	3 520	-170 976	436 404	3 304	-1 040 822	252 073	10 139	-375 638	83 056	-3 716	-264 341
Std dev	4 896 917	2 694 586	2 985 578	5 949 154	3 701 576	4 150 271	4 722 852	2 274 876	5 919 846	12 240 010	7 369 995	4 364 000
Máximo	37 783 695	21 342 793	12 645 946	26 948 960	26 323 884	24 979 687	37 529 337	25 634 607	52 778 004	534 791 816	134 970 280	13 056 483
Mínimo	-24 490 610	-15 902 083	-20 962 109	-32 249 099	-48 198 760	-29 471 925	-21 211 431	-20 579 273	-38 926 928	-8 901 115	-26 638 993	-54 430 271
Skewness	1,847318	1,987911	-0,834168	-0,426563	-5,560425	-1,810411	2,611451	1,298728	0,714020	10,485860	15,331440	-7,396088
Kurtosis	24,328900	38,017820	13,639430	11,592490	106,681500	20,699380	21,120200	82,379630	33,062820	120,616100	261,577900	82,585140
Jarque-Bera	6 013,345	15 939,700	1 488,422	956,8370	139 543,600	4 188,522	4 111,543	80 951,040	11 624,590	183 174,600	870 134,900	84 091,740
Probability	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
Observations	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308

QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

b) Coeficientes de correlação

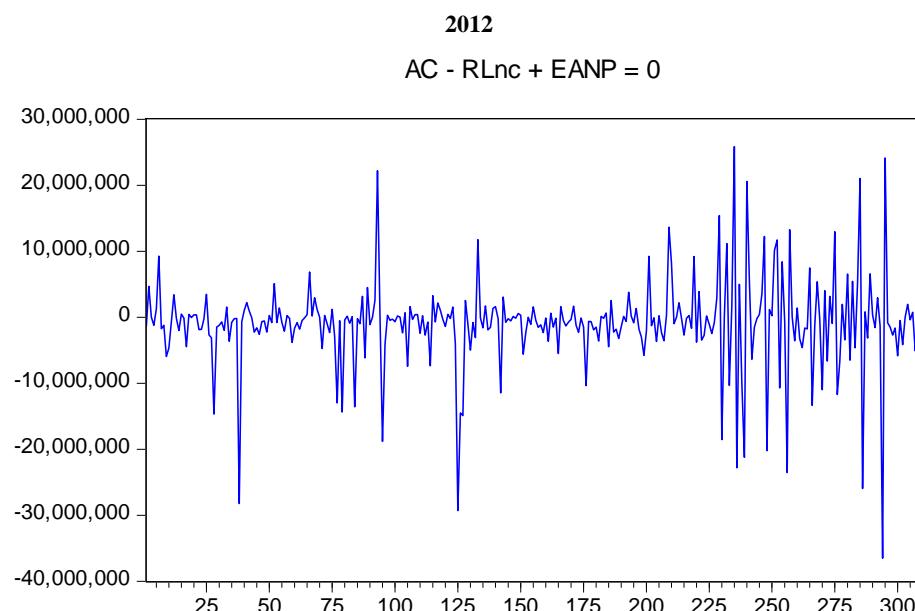
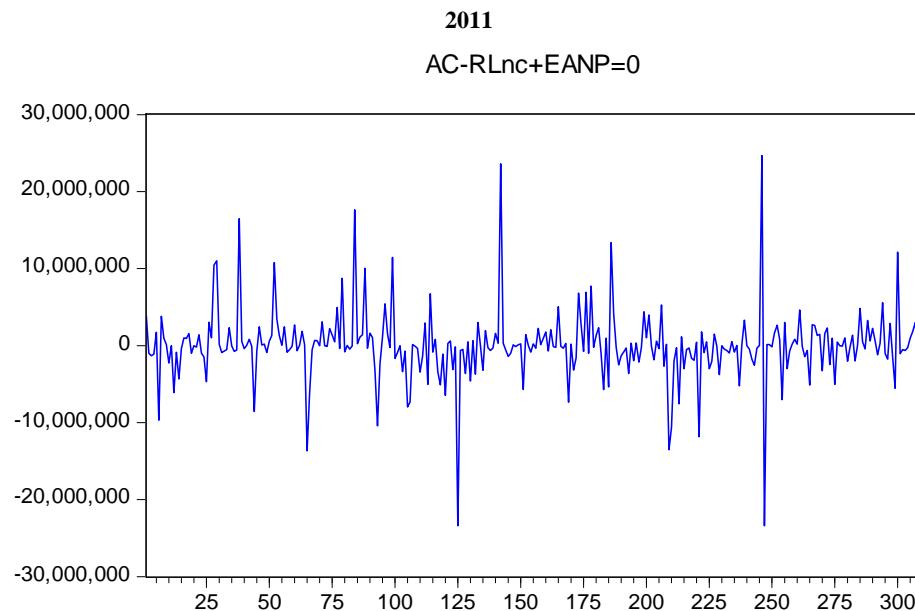
2011			
	<i>VarAC</i>	<i>VarRlnc</i>	<i>VarEANP</i>
<i>VarAC</i>	1	0.209556	-0.379327
<i>VarRlnc</i>	0.209556	1	0.155810
<i>VarEANP</i>	-0.379327	0.155810	1

2012			
	<i>VarAC</i>	<i>VarRlnc</i>	<i>VarEANP</i>
<i>VarAC</i>	1	0.257893	-0.101813
<i>VarRlnc</i>	0.257893	1	0.099532
<i>VarEANP</i>	-0.101813	0.099532	1

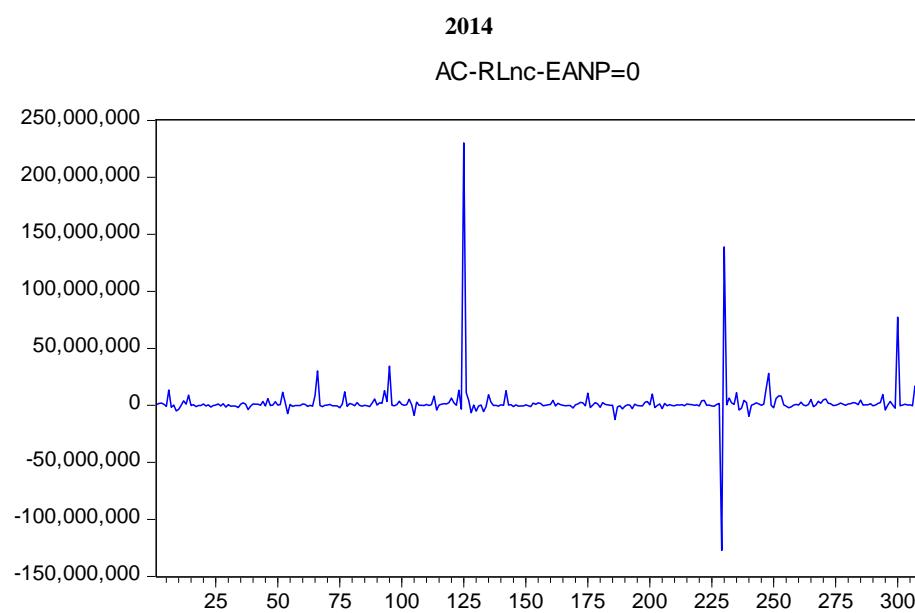
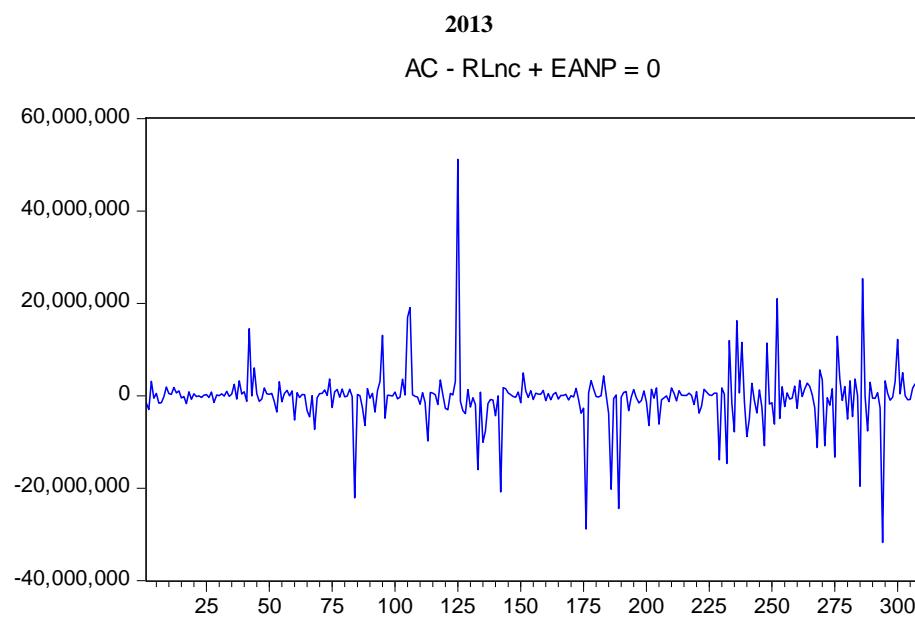
2013			
	<i>VarAC</i>	<i>VarRlnc</i>	<i>VarEANP</i>
<i>VarAC</i>	1	-0.133585	-0.317108
<i>VarRlnc</i>	-0.133585	1	0.242385
<i>VarEANP</i>	-0.317108	0.242385	1

2014			
	<i>VarAC</i>	<i>VarRlnc</i>	<i>VarEANP</i>
<i>VarAC</i>	1	-0.129444	-0.610657
<i>VarRlnc</i>	-0.129444	1	0.197489
<i>VarEANP</i>	-0.610657	0.197489	1

Apêndice E – Pesquisa de *Outliers*



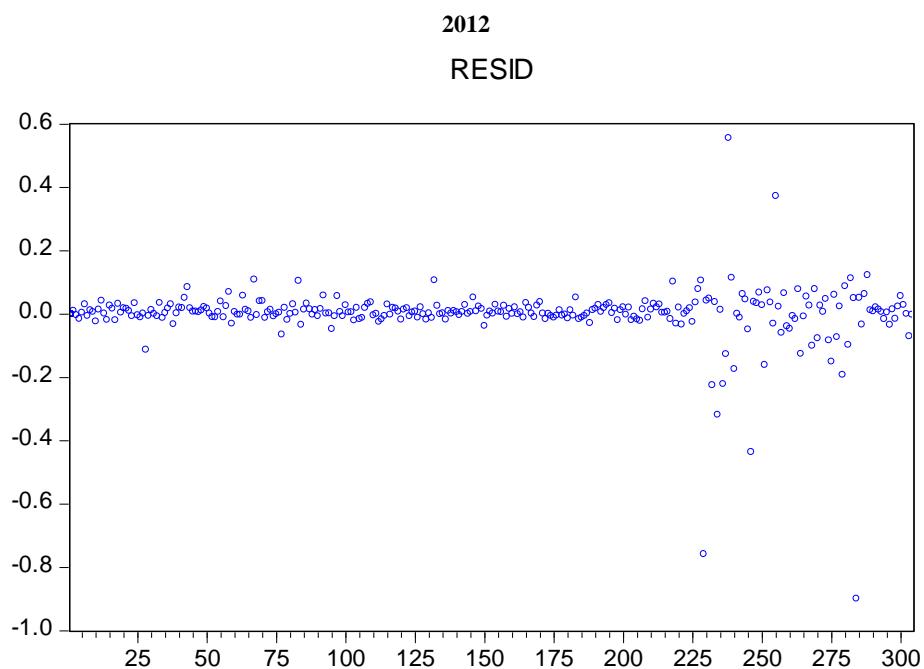
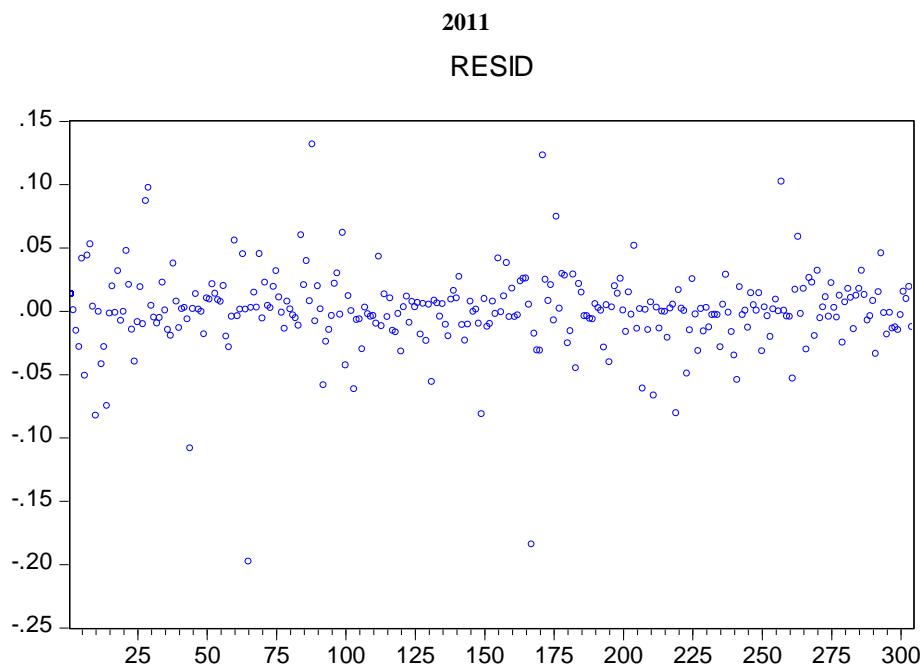
QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA



Apêndice F – Resultados Estatísticos da Estimação do Modelo Aplicado à Amostra
QUADRO RESUMO DOS VALORES DA ESTIMAÇÃO

	2011		2012		2013		2014				
	n = 308	n = 304	n = 308	n = 304	n = 302	n = 300	n = 308	n = 304	n = 302	n = 308	n = 305
β_0	0,000903	-0,000452	0,009412	0,013433	0,009707	0,009897	0,041745	0,014569	0,013910	0,015977	0,008147
t	0,292033	-0,162842	1,157692	1,792126	1,595574	1,599110	4,639801	4,481261	4,287011	1,981521	2,883901
ρ	0,7705	0,8708	0,2479	0,0741	0,1116	0,1109	0,0000	0,0000	0,0000	0,0484	0,0042
β_1	10182,03	37236,22	-556711,7	-1109328	-703403,8	-712985,5	-281377,9	-305792,4	-286560,9	-536686,2	-307716,5
t	0,093322	0,363638	-0,626118	-1,52344	-1,191466	-1,204387	-2,176227	-2,361341	-2,208365	-2,084504	-2,280242
ρ	0,9257	0,7164	0,5317	0,1287	0,2344	0,2294	0,0303	0,0188	0,0280	0,0379	0,0233
β_2	0,228219	0,362153	0,329640	0,335389	0,334011	0,332438	0,044703	0,107433	0,128885	0,010240	0,005662
t	1,908430	3,112210	2,211092	2,051474	2,072884	2,045014	0,764766	2,181363	2,385148	2,265730	0,024978
ρ	0,0573	0,0020	0,0278	0,0411	0,0390	0,0417	0,4450	0,0299	0,0177	0,0242	0,9801
β_3	-0,667754	-0,583155	-0,179688	-0,277000	-0,279682	-0,282298	-0,094335	-0,129927	-0,132169	-0,211268	-0,223382
t	-4,340574	-4,443959	-0,956631	-1,676851	-1,673153	-1,649797	-2,085144	-2,053801	-2,035533	-1,836977	-1,827379
ρ	0,0000	0,0000	0,3395	0,0946	0,0953	0,1000	0,0379	0,0409	0,0427	0,0672	0,0686
F	35,12374	33,92091	0,778894	2,681095	2,239174	2,247417	5,394506	7,624380	7,720960	1,699284	11,54032
P	0,0000	0,0000	0,5065	0,0470	0,0838	0,0829	0,0013	0,0001	0,0001	0,1672	0,0000
$d - w$	2,014202	1,943329	2,188722	2,221413	2,218825	2,193469	2,065740	2,073993	2,004076	2,117175	
R^2	0,257398	0,253291	0,007628	0,026111	0,022045	0,022271	0,050545	0,070842	0,072122	0,016493	0,103155
R_{aj}^2	0,250069	0,245824	-0,002165	0,016372	0,012200	0,012361	0,041175	0,061551	0,062781	0,006787	0,094216

Apêndice G – Representação Gráfica dos Resíduos do Modelo Estimado



QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

