

## DESCENTRALIZAÇÃO E CONTABILIDADE DE GESTÃO: NOTA BREVE PARA A COMISSÃO INDEPENDENTE PARA A DESCENTRALIZAÇÃO

**Justificação do documento:** este documento responde ao pedido que a Comissão Independente para a Descentralização efetuou em 25 do corrente ao signatário no sentido de lhe ser transmitida uma nota breve sobre as implicações da inexistência de contabilidade de gestão para o processo de descentralização político-administrativa em estudo.

**Súmula:** sem contabilidade de gestão, não há quantificação rigorosa sobre o verdadeiro custo de medidas de política nem sobre o verdadeiro custo da provisão de bens e serviços de interesse coletivo. Sem esse conhecimento, não há base objetiva para determinar o custo de competências a descentralizar nem para construir tarifários que cubram o custo de provisão. O problema tem solução no prazo de anos; a solução já começou a ser construída, mas enfrenta desafios que exigem comprometimento político duradouro. Esta solução também importa para além da conclusão do processo de descentralização, sendo indispensável para garantir o financiamento de bens e serviços às comunidades em condições de eficiência económica. Enquanto esta solução robusta não estiver disponível, deve adoptar-se uma abordagem prudente e negociada no apuramento do custo de cada competência a transferir.

**Enquadramento:** a passagem de competências de uma entidade para outra, como o processo de descentralização de competências político-administrativas requer, levantará sempre a questão de saber quanto custa exercer cada uma dessas responsabilidades. A resposta a esta questão é determinante para quantificar o valor do financiamento que será necessário mobilizar para esse exercício, quer ele provenha do Estado sob a forma de transferências, quer ele tenha de ser obtido com recursos próprios das entidades recetoras das competências. O fornecimento à comunidade de qualquer bem ou serviço em condições de eficiência económica exige também conhecer o custo verdadeiro dessa provisão; sem este conhecimento, não é possível cumprir a obrigação legal de construir tarifários que cubram os custos de provisão.<sup>1</sup>

**O Problema:** o sistema de contabilidade pública de que o país dispõe não dá a informação necessária para se apurar objetivamente e com margem de erro tolerável o verdadeiro custo das medidas de política nem da provisão em concreto de bens e serviços. Por um lado, o orçamento da Administração Central está organizado por ministérios, em vez de estar por políticas públicas. Assim, por exemplo, sabe-se quanto o ministério X gasta com pessoal, mas, como não estão parametrizados centros de custo nem há técnicas de custeio, não se sabe qual é a parte desse custo que a execução da medida de política 1 absorve. Analogamente, sem centros de custo nem técnicas de custeio, um município não consegue dizer saber quanto custa o serviço de rega no espaço público. Por outro lado, os planos de contas assentes na articulação entre os sistemas de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica permanecem, mais de 20 anos após a sua adoção legal, muito insuficientemente aplicados nas

---

<sup>1</sup> Por exemplo, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) estabelece no art. 21.º que os preços que as autarquias fixarem devem satisfazer determinadas condições. Para o contexto desta nota, importam os números 1 e 2 (sublinhados nossos):

“1 - Os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, os custos suportados são medidos em situação de eficiência produtiva e, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor.”

Administrações Públicas. Na Saúde e nos Municípios avançou-se mais, mas, mesmo nestes sectores, o sistema de contabilidade analítica tem muitas limitações.

**Solução:** o apuramento fiável do custo das políticas públicas e da provisão de bens e serviços em concreto que servem aquelas só será viável quando as entidades a envolver no processo de descentralização (as que cederão e as que receberem competências) e as que já têm o dever de financiar o custo de provisão em condições de eficiência económica dispuserem de um sistema tridimensional de contabilidade, à semelhança do que existe há muitos anos no sector privado: contabilidade orçamental, contabilidade financeira (antigamente designada de *patrimonial*) e contabilidade de gestão (anteriormente, *analítica*). A concretização da solução levará anos e só chegará ao fim se houver um compromisso político claro e persistente.

Assim, para efeitos da conclusão do processo de descentralização num horizonte de dois anos, não é expectável uma melhoria do atual panorama informativo. Haverá, para aqueles fins, que fazer a melhor utilização possível do enquadramento orçamental existente e estabelecer entre as partes mecanismos de acompanhamento e correção de eventuais erros de custeio. Já para a vida futura das entidades públicas, há uma enorme oportunidade ao alcance do país. Trata-se de concretizar a implementação gradual, mas decisiva, com meios e um cronograma realista, da orçamentação por programas prevista na nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP, Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro). Este contém as três dimensões contabilísticas indispensáveis à solução definitiva do problema. Adicionalmente, nota-se que a utilização eficaz da contabilidade de gestão trará outra vantagem às entidades públicas e aos cidadãos que as pagam e delas beneficiam, que é a disponibilização à gestão de indicadores essenciais para monitorização da eficiência económica do seu funcionamento. A partilha pública desses indicadores ajudará à definição de melhores práticas entre as entidades que prestam o mesmo serviço em territórios diferentes.

Um pequeno grupo de técnicos muito qualificados e empenhados constitui a estrutura técnica temporária que o Estado criou para conduzir a implementação da LEO e do SNC-AP. Chama-se Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental ([UniLEO](#)). Há já imenso trabalho desenvolvido em rede com as entidades das Administrações Públicas, mas o que falta fazer para se generalizar a utilização fiável de centros de custo e técnicas de custeio é imenso e as dificuldades enormes, a nível informático e de formação e retenção de recursos humanos com as competências adequadas. Sem um investimento sério, politicamente comprometido e duradouro, esta potencial mudança de paradigma na gestão das finanças públicas portuguesas, soçobrará, como sucedeu com as tentativas de adoção de planos sectoriais de contabilidade tridimensional nos anos 90 do século XX.

**Recomendação:** na medida do possível, sugere-se à Comissão Independente para a Descentralização que sensibilize os destinatários do seu relatório para o valor instrumental decisivo que a implementação plena do SNC-AP trará para a gestão financeira das entidades descentralizadas. Poderá recomendar a todas elas, incluindo, por maioria de razão, as entidades novas que venha a prescrever, a adoção de um modelo de gestão assente na informação do SNC-AP e que utilize intensivamente a contabilidade de gestão para otimizar continuamente a eficiência económica do seu funcionamento. Esta aposta deve ter consequências na capacitação dos recursos humanos e tecnológicos respetivos.

Lisboa, 28 de fevereiro de 2019

Rui Nuno Baleiras

Coordenador da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)