

# QUALIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS: IDENTIDADES BÁSICAS E CONSISTÊNCIA INTERNA

*Fernando M. F. Alves*  
(Ciclo de seminários GPEARl/GEE)

Setembro, 2018

“ A conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes”

*Tribunal de Contas, Parecer à **CGE** de 2016, p.410*

“ A conta da Segurança Social continua a estar afetada por erros materialmente relevantes”

*Tribunal de Contas, Parecer à **CGE** de 2016, p.412*

“Os montantes da receita e da despesa da conta do governo regional (...) encontram-se subavaliados”

*Tribunal de Contas, Parecer à **Conta da RAM** de 2016, p.23*

“A inexistência de demonstrações financeiras consolidadas (...) constitui uma limitação à apresentação da posição financeira e das alterações da posição financeira do conjunto da Administração Pública Regional”

*Tribunal de Contas, Parecer à **Conta da RAM** de 2016, p.23*

“A conta da Região Autónoma dos Açores de 2016 está afetada por erros e omissões materialmente relevantes”

*Parecer à **Conta da RAA** de 2016, p. 121*

“A inexistência de demonstrações financeiras consolidadas (balanço, demonstração de resultados, mapas de execução orçamental e anexo às demonstrações financeiras) continua a limitar a apreciação da posição financeira e sua alteração, dos resultados e do desempenho orçamental do Sector Público Administrativo Regional”

*Parecer à **Conta da RAA** de 2016, p. 121*

FORÇAS ARMADAS 23

# BURACO DE 70 MILHÕES NA SAÚDE MILITAR

MINISTÉRIO  
ARMAÇA  
RELATÓRIOS  
PARA  
TOMAR  
MEDIDAS

TRÊS AUDITORIAS  
FINANCEIRAS  
EM CURSO

© CONTAS derrapada no ano de 2017

© RECEITA Ineficiente para despesas

## Há 140 mil milhões de euros em despesas públicas fora do radar oficial

Contribuintes são responsáveis diretos pela equivalente a 76% do PIB em despesas que ainda podem materializar-se. Conselho das Finanças está preocupado e deixa vários avisos.



Teófilo Cerezo, chefe do Conselho das Finanças Públicas. - © Corbis/SIPA/Contrasto

## A crise financeira de 2007-8 confirmou que:

*(FMI, 2012; Ball, 2012)*

- ✓ Os governos não dispunham de um conhecimento exato (adequado) da sua situação financeira
- ✓ Em geral, a situação financeira do governo e do sector público era pior do que aquela que se conhecia
- ✓ As contas públicas não revelavam a verdadeira situação financeira dos governos e do sector público
- ✓ Os riscos orçamentais não estavam adequadamente identificados nas contas públicas

# Por que é que a qualidade das contas públicas é uma questão importante?

(FMI, 2012; Cottareli, 2012; Klinz, 2012; Beeton, 2012; Ball, 2012)

- ✓ Sustentabilidade das finanças públicas
- ✓ Riscos orçamentais
- ✓ Solvência e solidez financeira do governo e do sector público
- ✓ Rating soberano/taxa de juro da dívida pública
- ✓ Credibilidade da política orçamental

- 
- Esforço futuro exigido aos cidadãos contribuintes
  - cortes da despesa social

## Ameaças à qualidade das contas públicas:

### ✓ Regras orçamentais numéricas (RON)

(Alesina e Perotti, 1996; Schick, 2002; Milesi-Ferretti, 2004; Buti et al, 2007; Budina, 2012; OCDE, 2013, FMI, 2015)

- Podem funcionar como incentivos à contabilidade criativa e não transparente (truques de contabilidade para contornar as regras)
- Existe uma forte correlação entre as RON e os resultados orçamentais

### ✓ Base contabilística

(Salinas, 2002; Schick, 2003; Carlin, 2004; Burd e Futijani, 2005; Tickell, 2010; Ball e Pflugrath, 2012)

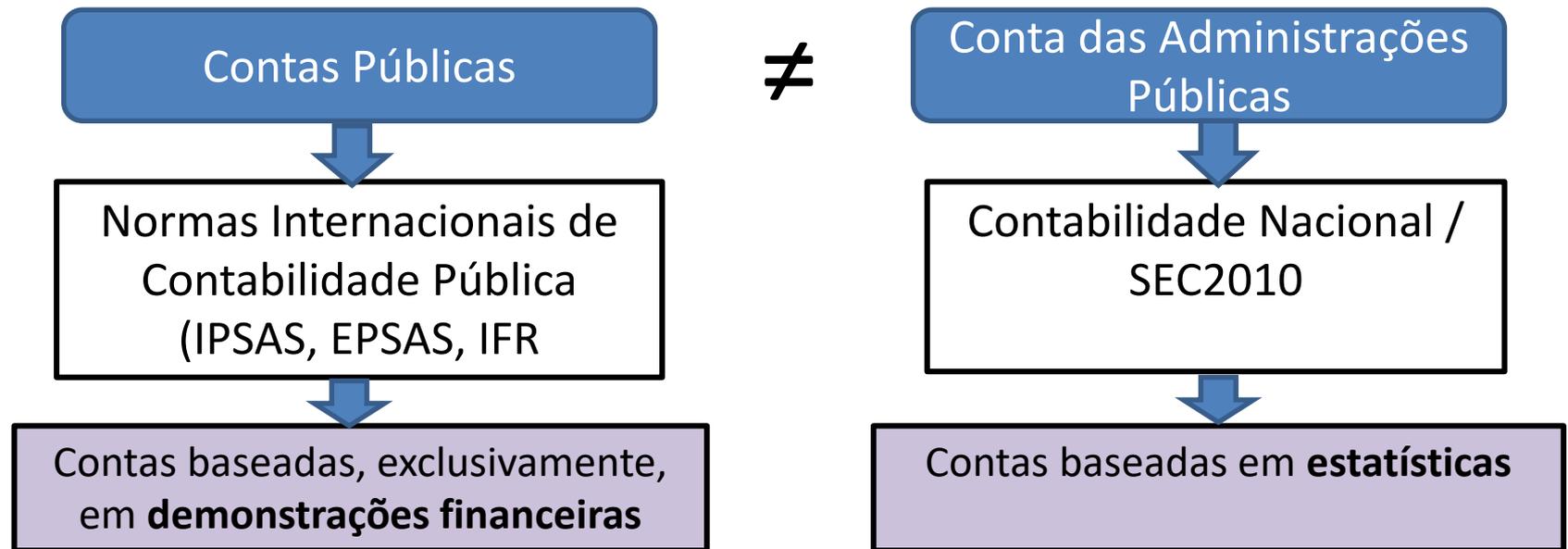
- A base contabilística de caixa tem sido apontada como uma das razões para a produção de relatos orçamentais e financeiros de menor qualidade.
- A base contabilística do acréscimo revela-se superior para efeitos de relato orçamental e financeiro das entidades públicas (permite contabilizar e divulgar o resultado de operações que a contabilidade de caixa não contempla)

## O que significa contas públicas de qualidade?

- ✓ Uma representação fiel e adequada da posição e do desempenho financeiro do governo e do sector público
- ✓ Capacidade para divulgar a verdadeira situação financeira do governo e do sector público
- ✓ Capacidade para divulgar com fiabilidade a execução do orçamento (direitos e obrigações/responsabilidades assumidas pelo governo e pelo sector público no decorrer da execução do orçamento aprovado politicamente pelo órgão legislativo)
- ✓ Representação fiel da atividade do governo e das decisões tomadas na execução do orçamento e das suas consequências (direitos e obrigações/responsabilidades com impacte futuro nos contribuintes: carga fiscal, sustentabilidade financeira, riscos orçamentais, *etc.*)

# O que são as contas públicas?

- ✓ Conjunto de demonstrações financeiras que incluem, pelo menos, 4 documentos: 1) Demonstração da posição financeira (Balço); 2) Demonstração do desempenho financeiro (Demonstração dos resultados); 3) Demonstração dos fluxos de caixa; 4) Demonstração de variação do património líquido [IPSAS, SNC-AP, Chan e Xu, 2013]



✓ No entanto, **ambas**:

➔ Registam a generalidade das mesmas operações (mesmo universo)

➔ Usam a mesma base contabilística: base de acréscimo

# A qualidade da informação (o que diz a literatura)?

## A qualidade da informação:

✓ A qualidade da informação é um conceito multidimensional.  
Exemplo de dimensões da qualidade: credibilidade, precisão, oportunidade, interpretabilidade, facilidade de compreensão, representação consistente, etc.

*(Wang e Strong, 1996; Wand e Wang, 1996; Pipino et al., 2002)*

✓ As dimensões da qualidade representam um papel central, mas 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)*

✓ As dimensões da qualidade e as métricas usadas para as medir são críticas em qualquer processo ou sistema de avaliação da qualidade da informação

*(Batini et al., 2007)*

# A qualidade da informação (o que diz a literatura)?

## ➔ A qualidade da informação financeira:

- ✓ As Normas Internacionais de Contabilidade (IASB, FASB, IFRS, IPSAS) e nacionais (SNC-AP) usam características qualitativas. Exemplo:  
IPSAS: compreensibilidade, relevância (materialidade), fiabilidade (representação fiel), comparabilidade, tempestividade, etc.  
SNC-AP: relevância, fiabilidade, compreensibilidade, oportunidade, comparabilidade, verificabilidade, etc.
- ✓ 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*). Estes 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 qualidade da informação (o que diz a literatura)?



## Estatísticas das contas nacionais

✓ Manuais de qualidade estatística. Também usam dimensões ou componentes de qualidade. Exemplos:

DQAF (FMI): integridade (garantia de), metodologia (solidez da), precisão, confiabilidade, facilidade de manutenção, acessibilidade

DatQAM (ESS): relevância, precisão, oportunidade e pontualidade, comparabilidade, coerência, acessibilidade e clareza

✓ É muito difícil medir a fiabilidade das estatísticas das contas nacionais (*Novak, 1975*)

✓ Os critérios da precisão e da consistência são os mais importantes para medir a fiabilidade (*Novak, 1975*)

✓ A qualidade das fontes de informação, ou dos dados de base, é referida como uma garantia da qualidade (fiabilidade) das contas nacionais (*Eurostat, 2007; Novak, 1975; Calzaroni e Puggioni, 2001; Nijmeijer e Hiemstra, 2008*).

## Como medir a qualidade das contas públicas?

- ✓ Usamos as dimensões da qualidade apropriadas ao contexto, medidas através de um modelo econométrico que estima os acréscimos das demonstrações financeiras a partir da informação sobre a execução do orçamento
- ✓ O modelo econométrico inspira-se no modelo de Jones de estimação dos acréscimos discricionários (*Jones, 1991*) e no modelo modificado de Jones (*Dechow et al., 1995*) usados para medir a qualidade da informação financeira das empresas

# Que dimensões da qualidade escolher?

- ✓ São as apropriadas ao contexto;
- ✓ Depende da definição de qualidade, e da
- ✓ Relação entre a informação da execução orçamental e as demonstrações financeiras

## Que relação entre a execução do orçamento e as demonstrações financeiras?

### Execução do orçamento:

✓ Líquida e cobra receitas:  $RL_t = RC_t + RLnc_t$  (ciclo da receita)

✓ Realiza e paga despesas:  $CO_t = PA_t + EANP_t$  (ciclo da despesa)

$$RC_t - PA_t \text{ (Saldo Global na base de caixa)}$$

$$RL_t - CO_t = E_t \text{ (Saldo Global de Execução na base de acréscimo)}$$

$$E_t \equiv B.9$$

$$E_t = RL_t - CO_t$$

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

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

Equação de equilíbrio do balanço de uma EP

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		$(RC_t - PA_t)$	

---

Balço		
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	$(RC_t - PA_t)$

Execução do orçamento

Demonstrações financeiras

Podem identificar-se, pelo menos, 6 identidades básicas:

$$E_t = RL_t - CO_t$$

$$(RC_t - PA_t)_{Bal\grave{a}n\tilde{c}o} = (RC_t - PA_t)_{Fluxos\ de\ caixa\ ou\ Saldo\ de\ ger\^e}ncia$$

$$SC_t = RLnc_t$$

$$SD_t = EANP_t$$

$$PA_t^{t-1} \leq EANP_{t-1} \ e \ RC_t^{t-1} \leq RLnc_{t-1}$$

$$E_t \equiv B.9$$

Com base nestas identidades básicas definiram-se duas dimensões da qualidade:

- ✓ **Consistência:** as variáveis ou agregados são consistentes se o seu valor for o mesmo independentemente de ser observado na execução do orçamento ou nas demonstrações financeiras, e as variáveis ou agregados são consistentes se o seu valor for o mesmo independentemente de ser observado nas demonstrações financeiras ou nas estatísticas das contas nacionais
- ✓ **Precisão**

Estas dimensões da qualidade

- ✓ São adequadas ao contexto (as outras dimensões são irrelevantes em função do contexto)
- ✓ São consistentes com *Novak (1995)*

Relação entre a **precisão** e a **consistência**:

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

$X_t^*$  = é o valor da variável observado com erro na execução do orçamento

$X_t$  = o verdadeiro valor da variável observado nas demonstrações financeiras

$\varepsilon$  = valor do erro

A **precisão** das fontes depende do valor de  $\varepsilon$

A **precisão** e a **consistência** relacionam-se positivamente: Quanto **maior** a consistência, **maior** a **precisão** e **menor** o valor do erro

A **consistência** das fontes implica que  $X_t^* = X_t$ , logo  $\varepsilon = 0$

As contas públicas têm qualidade se as suas variáveis ou agregados forem consistentes e precisos

## Como medir as dimensões da qualidade?

Partindo de:

$$E_t = RL_t - CO_t$$

Substituindo:

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

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

$$E_t = CF_t + AC_t$$

**Esta identidade diz-nos que os resultados observados nas demonstrações financeiras ( $E_t$ ) são função dos fluxos de caixa ( $CF_t$ ) e dos acréscimos observados na execução do orçamento ( $AC_t$ )**

Em que:

$$E_t \equiv B.9$$

As contas públicas têm qualidade se elas refletirem fielmente a execução do orçamento, ou seja, se os acréscimos ( $AC_t$ ) observados nas demonstrações financeiras, que apuram o valor de  $E_t$ , forem consistentes e precisos com a informação que resulta da execução do orçamento.

Então:

$$E_t = E_t(FC_t, AC_t)$$



$AC_t$  (*demonstrações financeiras*) =  $f$  (*execução do orçamento*)

$$AC_t = E_t(RL_t, RC_t, CO_t, PA_t)$$

$$AC_t = E_t(\Delta RL_t - \Delta RC_t, \Delta CO_t - \Delta PA_t)$$

$$AC_t = E_t(\Delta RLnc_t, \Delta EANP_t)$$

O modelo mede a consistência e a precisão entre os acréscimos observados nas demonstrações financeiras e os acréscimos que resultam da execução do orçamento

Modelo especificado:

$$\frac{AC_t}{A_{t-1}} = \beta_1 \left( \frac{1}{A_{t-1}} \right) + \beta_2 \left( \frac{\Delta RLnc_t}{A_{t-1}} \right) + \beta_3 \left( \frac{\Delta EANP_t}{A_{t-1}} \right) + \mu_t$$

- ✓ Os resíduos do modelo  $[\mu_t]$  dão uma magnitude dos acréscimos das demonstrações financeiras não explicados pela execução do orçamento
- ✓ O desvio padrão dos resíduos  $[\sigma(\mu_t)]$  é uma medida de qualidade dos acréscimos (medida absoluta dos acréscimos não explicados pela execução do orçamento)

- ✓ Se não houver “erros de medição”, no caso de **consistência** e **precisão** entre a informação observada nas demonstrações financeiras e a informação observada na execução do orçamento, a estimação do modelo apresenta os seguintes resultados (Wysocki, 2009):

	$\hat{\beta}_0$	$\hat{\beta}_1$	$\hat{\beta}_2$
$\hat{\beta}_1$	0	1	-1
<i>t - stat</i>	-1,34116	-1,68E+16	-1,72E+16
$\rho(\alpha = 0,05)$	0,2069	0,0000	0,0000
$R^2$	1		
$R^2$ Ajust.	1		
<i>F - Stat</i>	2,77E+32		
$\rho(F - stat)$	0,0000		
<i>d-w</i>	2,0276		

\* Corrigida da heteroscedasticidade

- ✓ Capacidade explicativa do modelo ( $R_{aj}^2$ ) pode ser interpretado como “**grau de consistência interna**” entre os acréscimos das demonstrações financeiras e os acréscimos associados à execução do orçamento

## O CASO DE PORTUGAL:

### ✓ Problema:

- Inexistência de contas públicas
- Inexistência de bases de dados de acesso público
- Dimensão da amostra condicionada pela disponibilidade de informação

### ✓ Solução:

- Utilização da informação orçamental e financeira de **308 entidades públicas** (autarquias locais)

### ✓ Características da amostra:

- Todas as entidades da amostra dispõem de demonstrações financeiras (balanço e demonstração dos resultados) e de informação sobre a execução do orçamento
- A informação agregada permite observar as **identidades básicas**
- A informação agregada é uma aproximação à conta do subsetor da Administração Local (contas nacionais)

- ✓ Peso da amostra:
  - entre **7%** e **8%** do total de entidades públicas integradas no perímetro das contas nacionais
  - entre **27%** e **28%** do total de entidades públicas, se forem excluídas as freguesias
- ✓ Anos estimados: 2011 a 2014
- ✓ Estimação anual (porque a execução do orçamento é também anual)
- ✓ Variáveis do modelo (definição):

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			

✓ Estatísticas descritivas das variáveis da amostra:

- O valor de  $\Delta Ac_t$  varia entre 116,5 M€ e 535,0M€ (359%)
- O valor de  $\Delta RLnc_t$  varia entre 22,0M€ e 135,0M€ (512%)
- O valor máximo de  $\Delta Ac_t$  evoluiu de 37,8M€ para 534,8M€ e o valor máximo de  $\Delta RLnc_t$  evoluiu de 21,3M€ para 135,0M€
- Aumento do desvio padrão de  $\Delta Ac_t$  (150,0%) e de  $\Delta RLnc_t$  (174,0%)
- Coeficientes de *Pearson*: correlação negativa entre  $\Delta Ac_t$  e  $\Delta EANP_t$  e positiva entre  $\Delta Ac_t$  e  $\Delta RLnc_t$  em 2011 e 2012, mas negativa em 2013 e 2014
- A probabilidade associada ao teste *Jarque-Bera* sugere que os dados de base usados na estimação do modelo não seguem uma distribuição normal

✓ Resultados do modelo estimado:

	2011	2012	2013	2014
$\beta_0$	-0,000452	0,013433	0,014569	0,008147
$t$	-0,162842	1,792126	4,481261	2,883901
$\rho$	0,8708	0,0741	0,0000	0,0042
$\beta_1$	37236,22	-1109328	-305792,4	-307716,5
$t$	0,363638	-1,52344	-2,361341	-2,280242
$\rho$	0,7164	0,1287	0,0188	0,0233
$\beta_2$	0,362153	0,335389	0,107433	0,005662
$t$	3,112210	2,051474	2,181363	0,024978
$\rho$	0,0020	0,0411	0,0299	0,9801
$\beta_3$	-0,583155	-0,277000	-0,129927	-0,223382
$t$	-4,443959	-1,676851	-2,053801	-1,827379
$\rho$	0,0000	0,0946	0,0409	0,0686
$F$	33,92091	2,681095	7,624380	11,54032
$\rho$	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
$R_{aj}^2$	0,245824	0,016372	0,061551	0,094216
<b>VIF-Cent</b>				
$\mathbf{1}/AL_t$	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

✓ Resultados do modelo estimado - continuação

- Evidência empírica de que, de um modo geral, os acréscimos associados à execução do orçamento explicam os  $AC_t$  das demonstrações financeiras (exceto variável  $\Delta RLnc_t$  em 2014)
- No entanto, em 2013 e 2014, para  $\alpha = 0,05$ , rejeita-se a hipótese de  $\beta_0 = 0$  e  $\beta_1 = 0$
- Valor da estatística  $d-w$  e valor do  $VIF$  sugerem ausência de autocorrelação e de multicolinearidade dos dados
- Reduzida capacidade explicativa do modelo em 2012, 2013 e 2014, embora em linha com a literatura:

	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>
$R_{Aj}^2$	24,6%	1,6%	6,2%	9,4%

- Causas prováveis:
  - Má especificação do modelo? (IB, estatísticas  $d-w$ , teste *Reset*)
  - Erro de medição? (as variáveis são medidas sem erro, definição de  $\Delta RLnc_t$  e  $\Delta EANP_t$ )
  - Outros? (Correlação negativa entre  $AC_t$  e  $\Delta RLnc_t$ , PAEF, subfinanciamento, contabilização de compromissos)

## Conclusões:

- ✓ **grau de consistência interna** ( $R_{Aj}^2$ ) das fontes de informação **baixo**, sugerindo que a consistência e a precisão da informação entre as demonstrações financeiras e a execução do orçamento são muito reduzidas
- ✓ Acentuada **violação das identidades básicas** sugerindo grandes diferenças entre a informação contabilizada nas demonstrações financeiras e na execução do orçamento, incluindo entre  $E_t$  e  $B.9$
- ✓ A diferença entre  $\widehat{AC}_t$  e  $AC_t$  [ $\sigma(\mu_t)$ ] pode ter origem:
  - Na deficiente contabilização do valor da receita liquidada ( $RL_t$ ) e do valor dos compromissos de despesa ( $CO_t$ ) [recordar que  $E_t = RL_t - CO_t$ ]
  - Suborçamentação da despesa
  - Mau uso da base contabilística
  - Integração deficiente entre a contabilidade orçamental (base de caixa) e a contabilidade financeira (base de acréscimo)
- ✓ A base contabilística de acréscimo é condição necessária mas pode não ser suficiente para assegurar a qualidade das contas públicas

**OBRIGADO!**