

Despacho n.º 39 / 2014 /SEAO

PARECER:

DESPACHO:

Visto com concordância.
A VSO por análise do proposto
no alínea b) do ponto 4 e
de necessidade de cumprimento
dos procedimentos impostos
pelo LEPA.

4.02.2014

Henrique Reis

Secretário de Estado Adjunto
e do Orçamento

Concedo.

À consideração de S. Ex.º o
Senhor Secretário de Estado
Adjunto e do Orçamento.

IGF, 20 janeiro 2014

P.º Inspeção-Geral

M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspetora-Geral

À consideração superior, com a minha concordância. Destaco as conclusões e propostas constantes dos pontos 3. e 4. desta Informação. A solução defendida parece ser, em nosso entender, a que, além de ter fundamento legal, permite uma maior estabilidade e comparabilidade na informação económico-financeira produzida pelas fundações públicas de direito privado, como a Fundação D. Luís I.

IGF, em 07/jan/2014.

O Inspetor de Finanças Diretor

Henrique Polaco

(Henrique Polaco)

INFORMAÇÃO N.º 27/2014

Proc. N.º 2014/189/M9/3

ASSUNTO: Enquadramento contabilístico da Fundação D. Luís I - Fundação pública de direito privada.

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) remeteu, em 11/dez/2013, a esta Inspeção-Geral de Finanças (IGF), o ofício 3352/DAJD/2013, com

pedido de parecer sobre o enquadramento contabilístico aplicável às Fundações Públicas de Direito Privado, apresentado originalmente pela Fundação D. Luís I (em Anexo).

Esta Fundação, em cumprimento dos normativos legais vigentes, terá, até 2009, adotado o Plano Oficial de Contabilidade (POC), tendo em 2010 e 2011 prosseguido o regime geral do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e, desde 2012, o regime de normalização contabilística para as entidades do Setor Não Lucrativo (SNC-ESNL).

Uma vez que, com a obrigatoriedade de adaptação à lei-quadro das fundações (Lei n.º 24/2012, de 9/jul), se prevê nova mudança no sistema contabilístico, pela necessidade de aplicação, às fundações públicas de direito privado, do regime de administração financeira e patrimonial do Estado e da sujeição ao regime de gestão económico-financeira e patrimonial previsto na Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15/jan (com sucessivas alterações), vem a Fundação questionar sobre a possibilidade de prosseguir a utilização do SNC-ESNL, até à entrada em vigor do novo normativo contabilístico nacional para o setor público, evitando, desta forma, uma sobrecarga administrativa e financeira, a nível de recursos humanos necessários e de custos de aquisição de *software* específico.

Previamente, a Fundação terá questionado a Comissão de Normalização Contabilística (CNC)¹, tendo esta comunicado o seguinte: "(...) estando em curso os trabalhos preparatórios tendentes à criação de um novo normativo contabilístico nacional para o setor público tendo por referência as respetivas normas internacionais (IPSAS) e considerando os argumentos de racionalidade económico-financeira e administrativa expressos pela Fundação D. Luís I (...), a instituição poderá diligenciar junto da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) para que a sua pretensão de manter o atual sistema contabilístico SNC-ESNL possa ser eventualmente acolhida no âmbito das disposições transitórias previstas no art.º 6º da Lei n.º 24/2012, sem prejuízo da sua sujeição a requisitos adicionais de relato previstas noutras disposições legais".

¹ De acordo com a própria Fundação, a resposta foi obtida, via e-mail, em 6/nov/2013.

2. ANÁLISE

2.1. Enquadramento Legal

A lei-quadro das fundações (LQF), aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9/jul, estabelece que as fundações privadas estão sujeitas ao regime de normalização contabilística para as entidades do setor não lucrativo, previsto no Decreto-Lei (DL) n.º 36-A/2011, de 9/mar (n.º 6 do art.º 9.º), enquanto as "... *fundações públicas estão sujeitas ao regime de gestão económico-financeira e patrimonial previsto na lei quadro dos institutos públicos...*" (n.º 7 do art.º 9º), princípio este reiterado no art.º 54º (com o título "*Gestão económico-financeira*", aplicável às fundações públicas de direito privado já criadas e reconhecidas, por remissão do n.º 2 do art.º 57º).

Em concreto, nos termos da alínea c) do n.º 2 do art.º 52 e do art.º 54º da LQF, "...*as fundações públicas ficam sujeitas ao regime de gestão económico-financeira e patrimonial previsto na lei quadro dos institutos públicos...*".

De acordo com o art.º 39º da LQIP, relativo à "Contabilidade, contas e tesouraria", os institutos públicos aplicam o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), devendo essa aplicação ser complementada por uma contabilidade analítica, com vista ao apuramento de resultados por atividades (n.º 1).

Acrescenta este artigo, no seu n.º 2, que a prestação de contas rege-se, fundamentalmente, pelo disposto nos seguintes instrumentos legais e regulamentares:

- a) Lei de enquadramento orçamental (LEO);
- b) Regime de administração financeira do Estado;
- c) Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;
- d) Instruções emanadas pelo Tribunal de Contas;
- e) Diplomas anuais de execução orçamental.

Quanto ao regime da normalização contabilística para as Entidades do Setor Não Lucrativo (parte integrante do SNC²), aprovado pelo DL n.º 36-A/2011, de 9/mar,

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13/jul, com entrada em vigor no primeiro exercício iniciado em ou após 1/jan/2010.

05

corresponde à criação de regras contabilísticas próprias, aplicáveis especificamente às entidades que prossigam, a título principal, atividades sem fins lucrativos e que não possam distribuir aos seus membros ou contribuintes qualquer ganho económico ou financeiro direto, designadamente associações, pessoas coletivas públicas de tipo associativo, **fundações**, clubes, federações e confederações (n.º 1 do art.º 5º).

A criação destas regras contabilísticas próprias justificou-se, nomeadamente, pelo reforço das exigências de transparência relativamente às atividades realizadas e aos recursos utilizados, em particular, através da obrigação de prestação de informação fidedigna sobre a gestão dos recursos que lhes são confiados, bem como sobre os resultados alcançados no desenvolvimento das suas atividades e por estas entidades, que integram o sector não lucrativo, responderem a finalidades de interesse geral que transcendem a atividade produtiva e a venda de produtos ou prestação de serviços³.

Com a publicação desta norma, apenas se mantiveram inalterados os planos setoriais baseados no POCP. Esta solução correspondeu a um **procedimento faseado, permitindo que o POC para o setor público, baseado no anterior POC, seja previamente adaptado às alterações decorrentes da substituição do POC pelo SNC.**

Nesta sequência, a LEO (Lei n.º 91/2001, de 20/ago, com a alteração introduzida pela Lei n.º 22/2011, de 20/mai, posterior à aprovação do SNC e do SNC-ESNL), define, no art.º 11.º - "Instrumentos de gestão", o seguinte "(...):

1 - Os organismos do setor público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública, podendo ainda dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros e outros ativos públicos, nos termos previstos na lei;

³ As exigências definidas no DL n.º 158/2009, de 13/jul, em termos de prestação de contas, não se afastam das plasmadas no POCP. O art.º 11º (com o título "Demonstrações financeiras") refere o seguinte:

"1 - As entidades sujeitas ao SNC são obrigadas a apresentar as seguintes demonstrações financeiras:

a) Balanço;
b) Demonstração dos resultados por naturezas;
c) Demonstração das alterações no capital próprio;
d) Demonstração dos fluxos de caixa pelo método direto;
e) Anexo.

2 - (...)

3 - Adicionalmente, pode ser apresentada uma demonstração dos resultados por funções."

- 2 - *Todos os serviços e fundos autónomos que ainda não apliquem o Plano Oficial de Contabilidade Pública ou outro plano de substituição ficam sujeitos à disciplina financeira dos serviços integrados, sendo a estes equiparados para todos os efeitos, sem prejuízo do regime especial de autonomia administrativa e financeira que decorra de imperativo constitucional, da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde, da regulação e supervisão, bem como do facto de se tratar de organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários que tenham a autonomia indispensável à sua gestão;*
- 3 - **O disposto nos números anteriores não abrange as entidades que aplicam o sistema de normalização contabilística ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (...)**⁴.

Também a Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015, indica, no seu ponto 2.5.5 – “Procedimentos contabilísticos e prestação de contas”, em particular, que “...a LEO prevê que **a prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverá ser feita com base no POCP, com exceção das entidades que aplicam o sistema de normalização contabilística ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade...**”, acrescentando que “...a adoção do POCP tem sido um processo muito moroso, ainda que se tenha registado um importante progresso nos últimos anos”.

2.2. **Apreciação concreta do pedido formulado**

A Fundação D. Luís I foi criada, em 1996, por iniciativa primordial da Câmara Municipal de Cascais, na qual esta autarquia local detém uma participação de 55% no respetivo capital inicial ou fundo social⁵, ou seja, cerca de m€ 176, tratando-se, consequentemente, de uma fundação pública de direito privado (cfr. alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do art.º 4º da LQF).

Esta fundação tem aplicado, de forma sistemática e, em termos contabilísticos, os normativos legais vigentes, o que se traduz no recurso ao SNC-ESNL, para preparação das contas relativas ao último exercício económico encerrado (ano 2012).

⁴ Sublinhado nosso.

⁵ O capital inicial e atual da fundação é de € 319.230,68. Os restantes 45 % são detidos por diversas entidades privadas, de acordo com informação disponibilizada pela fundação no seu site.

18 25

A LQF, ao remeter a gestão económico-financeira e patrimonial das fundações públicas para a LQIP (alínea c) do n.º 2 do art.º 52 e dos art.ºs 54º e n.º 2 do 57º), parece não afastar, em particular e de acordo com o previsto na LEO, a hipótese de não obrigatoriedade de aplicação do POCP às entidades que se encontram num processo contabilístico mais avançado, como é o caso das que aplicam o SNC.

Esta circunstância, aliada à informação da CNC (transcrita no documento da fundação), que prevê a criação de um novo normativo contabilístico nacional para o setor público e ao previsível acréscimo de encargos resultante do retrocesso para um sistema contabilístico menos recente, afigura-se ser bastante para justificar o prosseguimento da utilização do SNC-ESNL por parte da Fundação.

Além disso, a manutenção deste sistema contabilístico (parte integrante do SNC) não se evidencia prejudicial ao adequado controlo da atividade desenvolvida pelas fundações, uma vez que permite também uma maior estabilidade e comparabilidade na informação económico-financeira produzida.

Todavia, **deverá ser sempre assegurada a aplicação dos princípios previstos legalmente** (em particular, na LQIP) **e o cumprimento de todas as obrigações de informação e relato**, nomeadamente, **informação sobre a execução orçamental da receita e da despesa realizadas e a contabilidade analítica**, bem como, **garantida, se necessário, a possibilidade de consolidação das suas contas nas de outras entidades públicas que detenham participações** na Fundação (v.g. no caso da Fundação D. Luís I, nas contas da Câmara Municipal de Cascais, que utiliza o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), em cumprimento do disposto no art.º 6º do DL n.º 158/2009, de 13/jul e no n.º 5 do art.º 39º da LQIP.

3. CONCLUSÕES

Em face do exposto, concluiu-se o seguinte:

- a) A LQF, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9/jul, veio subordinar a gestão económico-financeira e patrimonial das fundações públicas de direito privado à LQIP (alínea c) do n.º 2 do art.º 52º e dos art.ºs 54º e n.º 2 do 57º da LQF), a qual, por sua vez, determina que o regime de prestação de contas dos institutos públicos se rege, em primeiro lugar, pela LEO;
- b) A LEO, com a alteração introduzida pela Lei n.º 22/2011, de 20/mai, permite, no n.º 3 do seu art.º 11º, afastar as entidades que aplicam o SNC da obrigatoriedade de sujeição ao POCP;
- c) A manutenção do SNC, e em especial do SNC-ESNL para as fundações públicas que já o utilizam, não parece prejudicar um adequado controlo da atividade realizada, permitindo mesmo alguma economia de recursos e uma prestação de contas mais estável e comparável, até que seja criado um novo normativo contabilístico nacional para o setor público;
- d) Ainda assim, deverá ser assegurada toda a informação contabilística exigida, nomeadamente, a preparação de informações adicionais de relato, que garantam, entre outras, a possibilidade de consolidação de contas noutras entidades públicas e a execução orçamental da receita e da despesa, bem como dos resultados por atividades das fundações, conforme determinado no art.º 6º do DL n.º 158/2009, de 13/jul e no n.º 5 do art.º 39º da LQIP.

4. PROPOSTAS

Em resultado das conclusões constantes do ponto anterior, sugere-se o **envio da presente Informação para despacho** do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), com sugestão de posterior remessa à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, tendo em vista a eventual divulgação junto das fundações públicas de direito privado que atualmente aplicam o SNC-ESNL (onde se inclui a Fundação D. Luís I), do seguinte:


- a) Possibilidade de manutenção do sistema contabilístico SNC-ESNL, até à entrada em vigor do novo normativo contabilístico nacional para o setor público;
- b) Condicionamento da possibilidade prevista na alínea anterior, designadamente, à elaboração de informação, tendo em vista viabilizar, se necessário, a consolidação de contas das entidades públicas que possuem participações nas fundações e à observância dos princípios legais previstos na LQIP, bem como ao cumprimento das obrigações de relato e prestação de contas, como sejam, o apuramento da execução orçamental da receita e da despesa e dos resultados por atividades.

Propõe-se, ainda, que a Fundação D. Luís seja informada do teor desta informação e do despacho que sobre ela for proferido.


À consideração superior.

Inspeção-Geral de Finanças, em janeiro de 2013.

O CdE


(Virgílio Fernandes)

A Inspetora


(Maria das Dores Silva)