



*SIAF, Tesouro e Contabilidade:
a chave para a Transparência
e a Credibilidade Financeira*

Carlos Pimenta
carloscp@iadb.org

Abril 2014

Princípios Gerais e Conteúdo

Mudança de paradigma em Gestão Financeira Pública

- **80s-90s**: Informação para o Controle Fiscal (CUT, SIAF, LRF)
- **00s-10s**: Informação para a Transparência, a Credibilidade, e a Eficiência e a Qualidade do Gasto Público

Informação de Qualidade: papel das áreas de: Tesouro, Contabilidade, Dívida e Orçamento

1. **SIAF**: características funcionais e tecnológicas, histórico SIAF América Latina e Caribe (ALC), guia estratégica para a decisão e implantação, o desafio dos estados brasileiros
2. **Contabilidade**: Harmonização Contábil, Contabilidade de Custos, Transparência, Contabilidade por Competência e Patrimonial (Valoração de Ativos y Passivos)

Características SIAF na América Latina

- **Único e central**, ampla **cobertura e operação descentralizada**
- Principalmente **registro e controle** financeiro (sistêmico)
- **Integra os sistemas** informáticos na gestão financeira pública (menor proliferação) e promove maior controle e transparência
- Maior **disponibilidade e segurança** da informação, e **menores custos** de aquisição, operação e manutenção de TI
- Praticamente todos **SIAF-AL desenvolvidos a medida** (*in-house*) e muitos com **plataformas antigas** e em modernização
- Fundamentais para **Conta Única do Tesouro, Pagamentos e Conciliação Bancária Eletrônicos**, e **Contabilidade Automática**

Histórico SIAF na América Latina

- “**Invenção**” latino-americana (Brasil 1986)
- Rápida expansão durante as **crises fiscais** dos 90s (controle)
- **Todos os países da região** tem algum tipo de SIAF
- **Diferentes nos países mais desenvolvidos** (exceções: França, Coréia do Sul, Defesa EUA – **nova tendência?**)
- Base de um **ERP** ou **GRP** do Sector Público (*Enterprise or Government Resources Planning*) limitações políticas e de custos (mais comum em sistemas de menor cobertura)
- Correlação positiva entre SIAF e **eficiência na gestão pública**

Guia Estratégica de Implantação SIAF

1. Adequação legal e **normativa**, institucional e de **processos** (Conta Única do Tesouro, etapas do gasto, integração e registro simultâneo)
2. Definição **funcionalidades**, **cobertura** e plataforma **tecnológica**
3. Desenvolvimento **a medida** ou **Customização** (provas de conceito)
4. **Interoperabilidade** ou integração com outros Sistemas de Gestão
5. Operação, **manutenção**, garantia e **atualização tecnológica**
6. Soluções **modulares** e flexíveis (vida útil sistemas de informação)
7. **Equipe de Projeto** (funcional, tecnológico, qualidade e *testing*)
8. **Provas de aceitação** (funcionais, de volume e de desempenho)
9. **Economia Política**, Gestão da **Mudança** (Comitê de Usuários), e Capacidade **institucional** adequada

Desenvolvimento ou Customização?

1. Se existe **produtos no mercado** que cumpram com o requerido, **comprar e evitar completamente o desenvolvimento próprio**
2. Se **não existe um produto** que atenda exatamente o requerido, mas parecido, **avaliar** se é factível comprar e **customizar**
3. Se as **diferenças são muito grandes** para justificar a compra de um aplicativo de mercado, **desenvolver** maximizando o uso de **middleware** (media e integra aplicações, redes, operativo)
4. No caso de que as alternativas anteriores **não sejam factíveis**, então **desenvolver tudo a medida**

Desenvolvimento ou Customização?

- **SIAF-AL** geralmente com desenvolvimento próprio **a medida** e não produtos de mercado (Exceções: CR e NI/PN - em processo)
- **Cultura** de Processos definidos em Normas de **Direito Administrativo Público** (pouca coordenação com Setor Privado)
- **Comodidade do Gestor do Processo**, para mudanças frequentes (pouca flexibilidade contratos ou sistemas prontos)
- **Inércias das Áreas de Tecnologia da Informação** no Setor Público (Dependência Interna – são as maiores Unidades nas áreas fiscais)
- Quanto mais **parametrizável** melhor, diminui dependência da área de Tecnologia da Informação (TI)

Desenvolvimento ou Customização?

1. Desenvolvimento a medida

- com funcionários ou consultores individuais
- terceirizado com fábrica de software (horas/mês por atividade)
- com firma responsável por todo o sistema

2. Aquisição de um Sistema no mercado e customização

Características	Desenvolvimento a Medida	Aquisição e Customização
Custo Inicial	Menor (ou maior no longo prazo)	Maior (ou concentrado licenças)
Prazo para estar operativo	Maior (desenvolvimento)	Menor (customização)
Inércia Institucional	Maior	Menor
Modernizações futuras	Maior resistência	Menor resistência
Nível de dependência	Interna (funcionários, fragmentado)	Externa (licenças, manutenção, códigos fonte)

O que define o Custo de um SIAF-País

- Nível de organização dos **processos** e da GFP como um todo
- Quantidade de **funcionalidades** (PF) e **plataforma** tecnológica
- **Estratégia** de desenvolvimento próprio ou customização
- **Cobertura** de entidades e número de **usuários** do sistema
- **Níveis de serviço** do sistema (disponibilidade *on-line*, tempos de resposta, volume de transações simultâneas, etc)
- **Interoperabilidade** com outros sistemas e **nível de automatização** da contabilidade e outras funções
- **Mercado local de Fornecedores de TI** (Software Livre)
- US\$5 a US\$500 milhões (US\$20 milhões referencia básica) ou US\$10.000 a US\$20.000 por usuário

Desafios e Custos SIAF estados brasileiros

- **Histórico** com padrão único e SIAFEM - SERPRO
- Oportunidade de **cooperação e compartilhamento** entre Estados (FIPLAN, e-Fisco, SIGEO, FPE, AFI, etc)
- **Custos** muito **menores** (R\$ 10 a R\$ 30 milhões)
- Oportunidade inclusão da **convergência contábil**
- Apoio do **GEFIN** (reuniões trimestrais, troca de experiências)
- Solução **dos Estados e para os Estados**
- **Pendente uma solução para os Municípios**

2. Contabilidade Pública

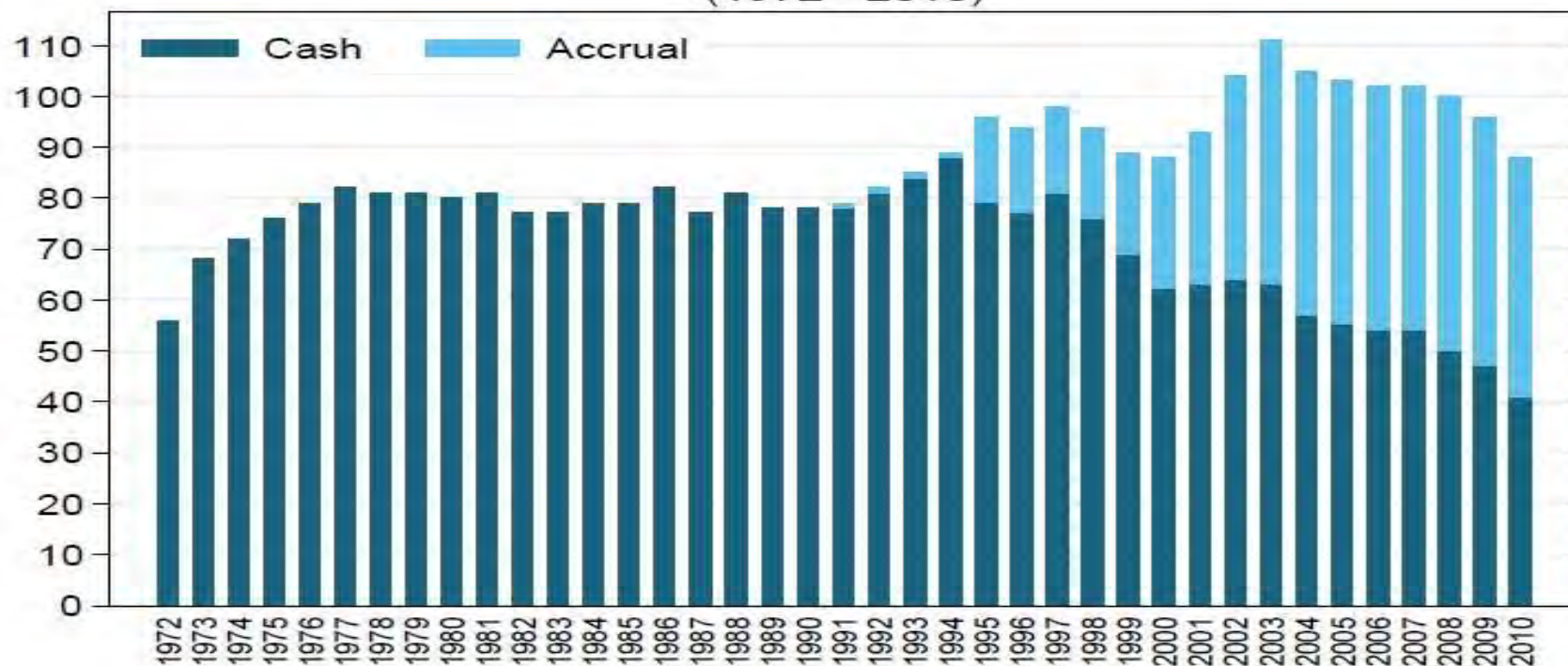
- **Consolidação Contábil**: harmonização, setor público não financeiro, outros níveis de governo e Empresas Públicas
- **Contabilidade de Custos**: mais além dos assentos contábeis e balanços financeiros, poder extrair informação contábil para a tomada de decisões e a eficiência do gasto (macro y micro)
- **Transparência**: portais com informação acessível, entendível e com ferramentas de busca e de baixar e organizar planilhas
- **Contabilidade por Competência e Patrimonial**
 - Novo paradigma para GFP
 - Além de regulamentar, o desafio da implantação e operação
 - Melhor informação sobre ativos e passivos

Contabilidade de Caixa a Competência

Mudança de registro/controlado a uma maior transparência e credibilidade

Figure 4. The Switch from Cash to Accrual Accounting

Consolidated Central Government Reporters
(1972 - 2010)



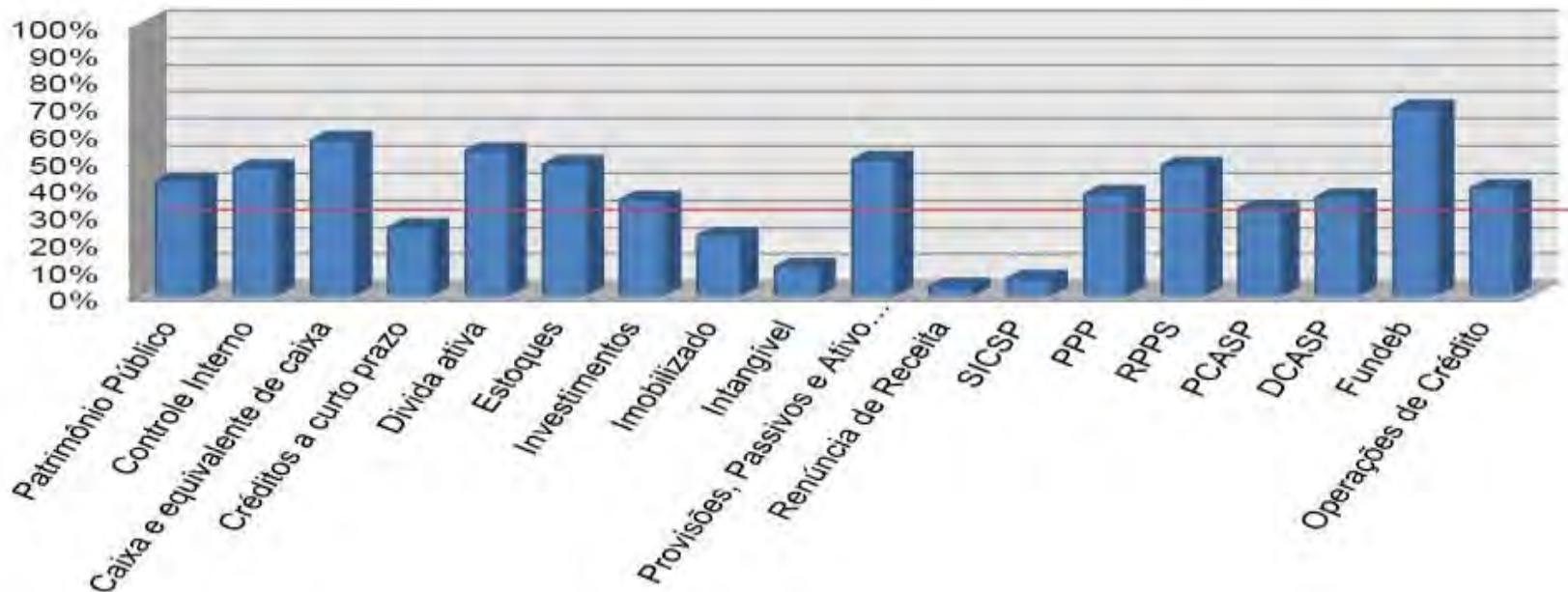
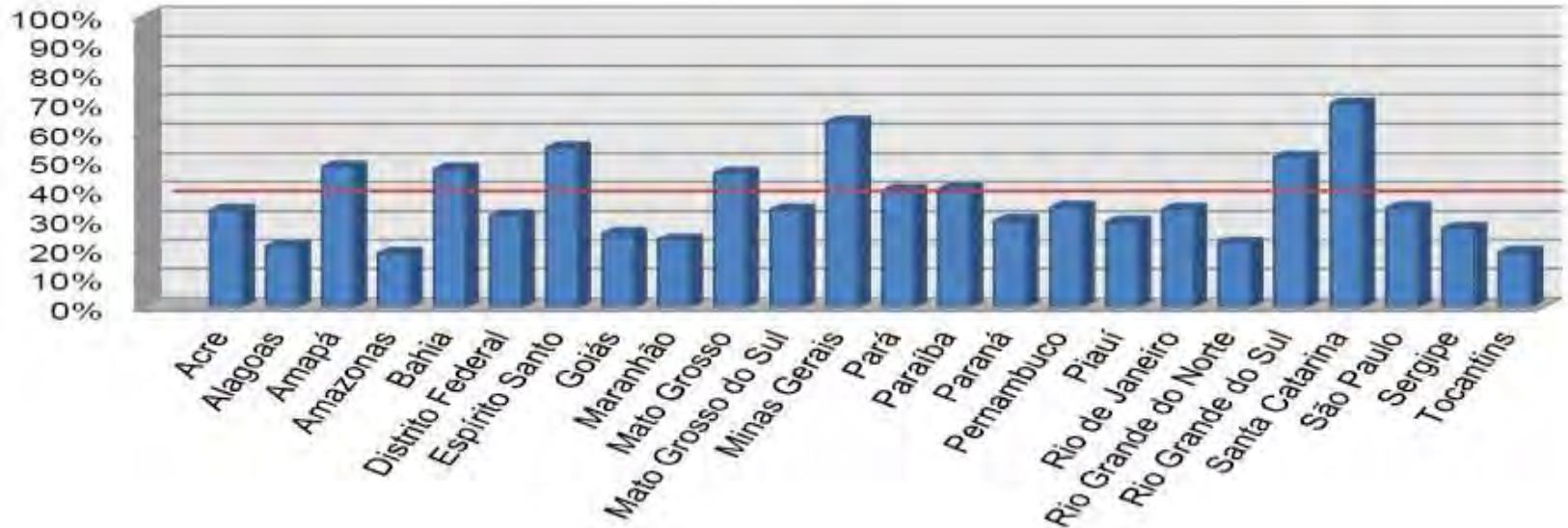
Source: IMF Government Finance Statistics Yearbook

Países com Balanços por Competência

- América e Caribe (padrões nacionais): **EUA** (1998); **Canadá** (2003); Chile (1975); **Colômbia** (2006) e Barbados (2012)
- Europa (IPSAS): Espanha (2011); Suíça (2007); República Eslovaca (2008) - EPSAS
- Europa (padrões nacionais): **França** (2006); Dinamarca (2007); Romênia (2006); Lituânia (2009); República Tcheca (2009); Latvia (2003); Estônia (2004); **Reino Unido** (2002 - IFRS)
- Oceania (IFRS): **Nova Zelândia** (1991); **Austrália** (1994)

Tema ainda recente e com poucos avanços na ALC

Aplicação IPSAS Estados Brasil - 2012



Vantagens Valorização Ativos e Passivos

- **Tipos de Ativos**: Financeiros, Imóveis, Bens Públicos, Reservas Naturais, Empresas Públicas, etc.
- **Maior Transparência do Resultado Fiscal** (sem ilusões)
 - Venda Ativos: ↑ Ingressos ↓ Patrimônio (*superávit momentâneo*)
 - Compra Ativos: ↓ Ingressos ↑ Patrimônio (*déficit momentâneo*)
- **Maior acesso ao Crédito e menor Volatilidade económica**
 - Depende Liquidez do Ativo (Bens Públicos ≠ Reservas Naturais)
 - Reconhecimento de Passivos de Longo Prazo com Transparência (Previdência, Saúde, PPP, Provisão e Riscos)
 - No caso de crise económica, os países mais transparentes tem maior acesso ao crédito nos mercados e a um menor custo financeiro = menor volatilidade (Confiança total Dívida + Passivos)

Vantagens Valorização Ativos e Passivos

- **Cálculo sustentável das tarifas de serviços públicos**
 - Depreciação em planilha de custos, negociada com Reguladora
 - Custos financeiros de endividamento para investimento
- **Melhor programação e qualidade do Investimento Público**
 - Depreciação Bem Público - planejar manutenção e investimento
 - Coordenação Inter Setorial do Investimento Público
- **Associações Público-Privadas sustentáveis (PPP)**
 - Provisão para Pagamentos de Passivos Certos e Contingentes
 - Apropriação Anual dos valores do ativo (Bem Público)
 - Claridade dos Compromissos Futuros: Passivos e Dívida Pública

3. Conclusões



3. Conclusões

- **Desafios:** CUT, SIAF, Atualização Tecnológica, Harmonização e automatização contábil, Custos, Valoração Ativos e Passivos
- **Momento de transformação GFP:** oportunidade na ALC
- **Importância Tesouro e Contabilidade:** Interdependência e complementariedade com todas as funções da GFP
- **Sinceridade Financeira:** se pode iludir a todos por pouco tempo, ou poucos todo o tempo, mas não a todos todo o tempo
- **Pragmatismo:** reformas demandam custos e capacidades (forte capacitação e realismo estratégico na implementação)

Impactos positivos da modernização da GFP na Transparência e Eficiência do Gasto Público

CREDIBILIDADE

Instituciones para la gente



Banco Interamericano de Desarrollo / www.iadb.org