COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.12.2025
COM(2025) 746 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a situação da contabilidade das administrações públicas na União, tendo em conta os progressos realizados desde a avaliação de 2013 sobre a adequação para os Estados-Membros das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público

{SWD(2025) 396 final}

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório dá cumprimento à obrigação, prevista no artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2011/85/UE do Conselho[1] (Diretiva Quadros Orçamentais), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho[2], de a Comissão apresentar, até 31 de dezembro de 2025, e posteriormente de cinco em cinco anos, um relatório sobre a situação da contabilidade pública das administrações públicas[3] na União, tendo em conta os progressos realizados desde a avaliação de 2013 sobre a adequação para os Estados-Membros das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS).

Em 2013, em resposta à obrigação prevista na Diretiva Quadros Orçamentais inicial, a Comissão publicou uma avaliação da adequação das IPSAS para os Estados-Membros[4] (relatório IPSAS de 2013), segundo a qual é indispensável que os Estados-Membros disponham de sistemas harmonizados de contabilidade pública, baseados no regime contabilístico de acréscimo, devendo as IPSAS definir um quadro de referência adequado para desenvolver normas contabilísticas europeias para o setor público (EPSAS). O relatório conclui igualmente é necessário abordar as questões de governação e conceptuais e técnicas das IPSAS e propõe avançar com a iniciativa EPSAS. Assim, a Comissão (Eurostat) tem vindo a trabalhar nessa iniciativa desde 2013.

A iniciativa EPSAS visa garantir uma contabilidade pública harmonizada baseada no regime de acréscimo, adequada às necessidades da UE. O principal benefício seria dispor de uma base mais sólida para compreender a situação financeira e o desempenho das entidades do setor público, em todos os níveis da administração pública. Tal poderá melhorar, por sua vez, uma tomada de decisões baseada em dados concretos e a prestação de contas aos níveis da UE, nacional e subnacionais. Além disso, reforçará ainda mais a integração e a eficiência dos mercados de capitais e a análise da sustentabilidade das finanças públicas, e permitirá uma maior eficiência na produção de estatísticas e no controlo das revisões e dos riscos.

A iniciativa EPSAS baseia-se na premissa de que uma contabilidade harmonizada baseada no regime de acréscimo gera benefícios significativos, embora reconhecendo que os custos de aplicação desta contabilidade podem também ser consideráveis. Os sistemas contabilísticos baseados no regime de acréscimo são considerados a «regra de ouro» da contabilidade, tanto para o setor privado como público. Os benefícios resultam do facto de os sistemas contabilísticos de caixa e os sistemas mistos não fornecerem informações financeiras completas. Dado que esses sistemas registam e declaram essencialmente os movimentos de caixa, ignoram vários elementos importantes da evolução e das decisões económicas, em especial informações completas sobre os ativos e passivos, os encargos a pagar, as receitas e a contabilização dos ativos durante toda a sua vida útil. Além disso, esperam-se benefícios adicionais significativos se as administrações públicas forem além do necessário para cumprir as regras do regime contabilístico de acréscimo. O principal fator que levou os Estados-Membros a implementar reformas nos regimes contabilísticos de acréscimo foi a

[1] Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41 , ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] No presente relatório, «contabilidade pública» refere-se à contabilidade pública das administrações públicas.

[4] Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros. A adequação das IPSAS para os Estados-Membros (COM/2013/0114 final).

necessidade de desenvolverem sistemas de gestão da informação financeira que permitam tomar decisões sólidas e bem informadas.

Tendo devidamente em conta os benefícios das EPSAS, que também são relevantes para aprofundar a União Económica e Monetária, e as inquietações expressas por alguns Estados-Membros, em 2015 a Comissão (Eurostat) adotou inicialmente uma abordagem progressiva e voluntária, no sentido de primeiro alcançar uma maior transparência orçamental a curto e médio prazo e de seguida assegurar a comparabilidade a médio e longo prazo.

- Fase 1: aumentar a transparência orçamental nos Estados-Membros a curto e médio prazo, promovendo regimes contabilísticos de acréscimo e, paralelamente, desenvolver o quadro EPSAS (abrangendo a governação e os princípios e normas de contabilidade);
- fase 2: garantir a comparabilidade dentro dos Estados-Membros e mutuamente, aplicando as EPSAS.

A Comissão (Eurostat) publicou um relatório EPSAS em 2019 e 2024 (documentos de trabalho dos serviços da Comissão ou SWD), descrevendo os progressos realizados[5]. O presente relatório é acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão que fornece mais pormenores.

2. TRABALHOS DA COMISSÃO PARA MODERNIZAR A CONTABILIDADE PÚBLICA NA UE

Nos últimos 10 anos, a Comissão (Eurostat) tem prosseguido os trabalhos relativos às EPSAS, em cooperação com peritos em contabilidade pública dos Estados-Membros, representando todos os níveis das administrações públicas, e com outras partes interessadas relevantes aos níveis da UE e mundial. Na fase 1, os trabalhos da Comissão relativos às EPSAS incluem uma cooperação sistemática com as partes interessadas, trabalhos técnicos para ajudar a preparar potenciais normas EPSAS, a análise custo-benefício da aplicação do regime contabilístico de acréscimo nos Estados-Membros e a prestação de apoio técnico e financeiro para aplicar essa contabilidade nos Estados-Membros.

Em setembro de 2015, a Comissão (Eurostat) criou um grupo de trabalho, mais tarde denominado de grupo de peritos, dedicado às normas contabilísticas europeias do setor público[6]. A sua missão geral é fornecer aconselhamento e conhecimentos especializados à Comissão (Eurostat) sobre a elaboração de normas contabilísticas europeias harmonizadas para o setor público e normas gerais de relato financeiro com base no regime de acréscimo, para todos os níveis da administração pública.

Tem havido uma comunicação sistemática sobre as EPSAS com as principais partes interessadas, incluindo decisores políticos, administrações públicas, auditores, peritos em contabilidade e o meio académico. Além do Grupo de Peritos EPSAS, a Comissão (Eurostat) contribuiu para os projetos relativos à contabilidade pública e as reuniões da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), do Conselho IPSAS, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Foi em especial assegurada uma comunicação com todos os níveis das administrações públicas dos Estados-Membros, incluindo os representantes das administrações estaduais e locais.

[5] Relatório EPSAS de 2019 e Relatório EPSAS de 2024.

[6] Grupo de peritos das normas contabilísticas europeias para o setor público (E02989), a seguir designado por «Grupo de Peritos EPSAS». Até à primavera de 2021, designou-se por «grupo de trabalho EPSAS».

No que respeita aos trabalhos técnicos relacionados com as EPSAS, foi dada prioridade ao seguimento da questão da governação das futuras EPSAS após a conferência realizada para debater o desenvolvimento destas normas, em Bruxelas, em maio de 2013. A Comissão (Eurostat) tomou nota da posição de um vasto leque de partes interessadas numa consulta pública[7] e, mais tarde, num subgrupo específico do grupo de peritos. À luz das informações reunidas, foram estabelecidos os princípios fundamentais de governação das EPSAS, os objetivos e os utilizadores dos relatórios gerais financeiros elaborados com base nestas normas[8].

Para melhorar a transparência orçamental, numa primeira fase, incentivando as reformas relacionadas com o regime contabilístico de acréscimo nos Estados-Membros, a Comissão (Eurostat) definiu um conjunto de orientações para aplicar, pela primeira vez, demonstrações financeiras baseadas neste regime[9]. Estas orientações não respeitam à aplicação das EPSAS em si mesmas, mas visam melhorar a transparência orçamental a curto e médio prazo, preparando o terreno para aplicar as EPSAS numa fase posterior.

A Comissão (Eurostat), juntamente com os representantes dos Estados-Membros, elaborou um projeto de quadro conceptual (QC) para a contabilidade e o relato financeiro no âmbito das futuras EPSAS[10]. O projeto de QC das EPSAS estabelece um conjunto de conceitos e definições para a elaboração, adoção e publicação das EPSAS, bem como orientações para a preparação e apresentação das informações contabilísticas financeiras pelas entidades do setor no âmbito das EPSAS. O quadro conceptual também pode ajudar os utilizadores a interpretar as informações financeiras apresentadas pelas entidades do setor público. Um conjunto de futuras normas da UE de contabilidade e relato financeiro, juntamente com o quadro conceptual, garantirá os conceitos e medidas operacionais conexas necessários para que as demonstrações financeiras apresentem uma imagem verdadeira e adequada da situação financeira, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa das entidades declarantes do setor público segundo o regime contabilístico de acréscimo.

Foi também definida uma possível estrutura das futuras normas EPSAS, abrangendo a estrutura do conjunto das normas e a estrutura interna de cada futura norma individual. O conjunto das normas abrange oito domínios de contabilidade que podem ser provisoriamente divididos em 13 normas EPSAS potenciais. Por sua vez, a estrutura interna das futuras normas EPSAS individuais foi simplificada, tendo em conta as tradições contabilísticas de cada Estado-Membro.

Entre 2019 e 2021, procedeu-se a uma análise das normas IPSAS[11]. O objetivo destes relatórios era avaliar a coerência das normas IPSAS individuais com o projeto de QC das EPSAS e o princípio do bem público europeu, a fim de obter informações para a definição das futuras normas EPSAS. A análise baseou-se no texto de referência das IPSAS, bem como em orientações não vinculativas, quando adequado, para determinar se estão cumpridos os critérios exigidos no projeto de quadro das EPSAS.

Outra fonte de informações para a definição de futuras normas EPSAS são os documentos temáticos sobre estas normas, que contêm análises técnicas de questões de contabilidade pública. Estes documentos temáticos[12] proporcionam clareza sobre questões contabilísticas

[7] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States.
[8] Cell on principles underlying EPSAS governance – Final report to the working group of 7 April 2017.
[9] Guidance for the first time implementation of accrual accounting.
[10] Draft EPSAS conceptual framework (revisto em fevereiro de 2024).
[11] EPSAS screening reports on IPSAS.
[12] EPSAS issue papers covering topics relevant to public accounting.

complexas, centrando-se nos desafios técnicos e práticos da aplicação das normas. Os trabalhos desenvolvidos também deram especial atenção à «flexibilidade das EPSAS», ou seja, à possibilidade de reduzir os encargos do relato financeiro e a complexidade das normas para entidades públicas de menor dimensão e com menor risco. Além disso, os documentos temáticos EPSAS apoiam os Estados-Membros nas suas reformas contabilísticas, salientando as melhores práticas de contabilidade pública de certos Estados-Membros e ajudando a divulgá-las em toda a UE.

Os sistemas contabilísticos da própria Comissão Europeia, como os de várias outras organizações internacionais, baseiam-se no regime contabilístico de acréscimo e inspiram-se nas IPSAS. Seguindo a tendência mundial, e em resultado da cooperação entre Estados-Membros facilitada pela Comissão (Eurostat) na fase 1 do projeto EPSAS, na última década procedeu-se a uma ampla modernização voluntária dos sistemas de contabilidade pública em muitos Estados-Membros.

A Comissão (Eurostat) encomendou três estudos sobre o custo-benefício das reformas relacionadas com o regime de acréscimo. Dois estudos atualizaram regularmente as estimativas das pontuações da maturidade contabilística das administrações públicas e dos custos associados à aplicação das EPSAS, inicialmente publicadas em 2014 (ver secção 3 *infra*). Em relação aos benefícios do regime contabilístico de acréscimo em situações de crise, como no período da COVID-19, a Comissão (Eurostat) encomendou um documento que analisou a relação entre a contabilidade pública e o vasto leque de respostas importantes adotadas por muitos Estados-Membros da UE[13].

Reformas inteligentes, sustentáveis e socialmente responsáveis ajudam a aumentar a resiliência das economias e sociedades da UE. A Comissão prestou um apoio técnico e financeiro significativo às reformas contabilísticas das administrações públicas dos Estados-Membros. No âmbito desse apoio técnico, a Comissão (Eurostat) facilitou a partilha de boas práticas e lançou o debate sobre abordagens inovadoras para a contabilidade pública. Debateu os benefícios e os desafios das reformas relacionadas com o regime contabilístico de acréscimo com os peritos em contabilidade das administrações públicas e incentivou a partilha de experiências e conhecimentos especializados entre os Estados-Membros, que manifestaram especial interesse na inovação aplicável aos sistemas contabilísticos e a aplicação das normas internacionais. Vários projetos de reforma da contabilidade pública dos Estados-Membros receberam apoio financeiro da UE através de subvenções do Eurostat, do Instrumento de Assistência Técnica (IAT) e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

Os trabalhos realizados na fase 1 do projeto EPSAS apoiam os esforços da Comissão para reforçar as capacidades administrativas dos Estados-Membros e alcançar um maior impacto. Apesar de uma grande variedade de estruturas institucionais e tradições jurídicas, as administrações públicas dos Estados-Membros partilham determinados valores e funções e têm um entendimento comum do que constitui uma boa administração, formando um espaço administrativo europeu. Através do ComPAct[14], a Comissão pretende reforçar o espaço administrativo europeu, promovendo estes princípios e reforçando o seu apoio à modernização administrativa dos Estados-Membros. Foi estabelecido um conjunto comum de princípios gerais para a qualidade da administração pública, incluindo garantir finanças públicas sólidas e sustentáveis, sustentadas por regimes contabilísticos de acréscimo integrados e abrangentes.

[13] Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response.
[14] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Reforçar o Espaço Administrativo Europeu (ComPAct)», COM(2023) 667 final de 25 de outubro de 2023.

3. REALIZAÇÕES E PLANOS DOS ESTADOS-MEMBROS PARA DESENVOLVER A CONTABILIDADE PÚBLICA

Em 2025, a maioria dos Estados-Membros já implementou o regime contabilístico de acréscimo de acordo com normas nacionais na administração pública ou está em vias de fazê-lo. Na ausência de EPSAS, todos os países reformadores utilizaram ou tencionam utilizar as IPSAS como base para desenvolver as suas próprias normas. O quadro 1 apresenta os Estados-Membros divididos em três grupos de acordo com a sua maturidade contabilística. Considera-se que os países com uma maturidade contabilística (ou pontuação de progresso na adoção do regime de acréscimo em relação às IPSAS) igual ou superior a 70 % aplicam o regime contabilístico de acréscimo[15].

[15] Mais especificamente, considera-se que os países com uma maturidade contabilística igual ou superior a 70 % dispõem de sistemas contabilísticos baseados no regime de acréscimo integrados, abrangentes e harmonizados a nível nacional.

Quadro 1. Maturidade contabilística (MC) do setor da administração pública em 2025

Alta: MC ≥ 70 %	Média: 70 % > MC ≥ 40 %	Baixa: MC < 40 %
Bélgica, Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Estónia, Irlanda, Espanha, França, Letónia, Lituânia, Áustria, Eslováquia, Finlândia e Suécia	Croácia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Eslovénia	Alemanha, Grécia, Itália, Chipre e Malta

Fonte: Estudo PwC 2025[16]

No entanto, a maturidade contabilística diferiu significativamente entre os subsetores das administrações públicas de muitos países. Em especial, as administrações públicas locais utilizam com mais frequência ao regime de acréscimo, ao passo que as administrações responsáveis pela segurança social se baseiam mais no regime de caixa. Em 2025, as pontuações médias da maturidade dos subsetores são as seguintes:

- administração central: 66 %,
- administração estadual: 68 %,
- administração local: 73 %,
- administração da segurança social: 59 %.

As IPSAS parecem servir de referência para as normas de contabilidade nacionais em mais de três quartos (21 em 27) dos Estados-Membros ao nível da administração central. Mais de metade (14) dos Estados-Membros utilizam as IPSAS como base principal para desenvolverem as suas normas de contabilidade pública. Quanto à harmonização das políticas de contabilidade dos Estados-Membros, mais de metade (14) dos Estados-Membros aplicam princípios contabilísticos globalmente semelhantes em todos os subsetores das administrações públicas.

Devido aos benefícios esperados do regime contabilístico de acréscimo nas administrações públicas e ao apoio e orientação garantidos pela iniciativa EPSAS, a utilização deste regime contabilístico aumentou significativamente desde o relatório IPSAS de 2013. As médias de maturidade contabilística da UE do subsetor da administração central subiram de 57 % para 66 % desde esse relatório, tendo-se verificado uma tendência semelhante noutros subsetores da administração pública. Ao nível dos subsetores, as melhorias mais significativas (com mais de 20 pontos percentuais) registaram-se na Grécia (nível local), em Espanha (nível estadual), na Croácia (níveis central e local), em Chipre (nível central), na Letónia (níveis local e da segurança social), no Luxemburgo (segurança social) e na Áustria (níveis estadual e local).

Os Estados-Membros reformadores reconhecem os benefícios do regime contabilístico de acréscimo na administração pública. Entre 2014 e 2018, o Eurostat cofinanciou 13 projetos que abriram caminho ou contribuíram de forma direta para os esforços de modernização deste regime contabilístico no setor público em oito Estados-Membros[17]. Graças ao apoio a mais de 18 reformas em nove Estados-Membros, o Instrumento de Assistência Técnica (IAT)[18] ajudou e continua a ajudar as administrações dos Estados-Membros a reforçar a sua capacidade, a aplicar soluções técnicas e a definir normas de contabilidade nacionais baseadas nas IPSAS, para introduzir e alargar a utilização do regime contabilístico de acréscimo. O apoio do IAT

[16] Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost, ver quadro 3, página 12. Os valores do setor da administração pública são calculados enquanto médias ponderadas dos valores dos subsetores.

[17] Alemanha (Hesse), Espanha (Cantábria), Itália, Chipre, Hungria, Malta, Áustria (Burgenland, Salzburgo e Alta Áustria) e Portugal.

[18] Inicialmente, o Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), seguido do Instrumento de Assistência Técnica (IAT) a partir de 2021.

também facilitou mais de 10 visitas de estudo a outros Estados-Membros. Foi prestado apoio à Irlanda, à Grécia, à Croácia, à Itália, a Chipre, ao Luxemburgo, a Malta, à Polónia e a Portugal. Na Grécia, na Itália e em Portugal, as reformas respeitam os compromissos assumidos nos planos nacionais de recuperação e resiliência no âmbito do MRR. Ao também beneficiar do IAT, a Irlanda iniciou uma reforma da contabilidade pública centrada na administração central, ao passo que a Áustria concluiu a sua reforma implementando o regime contabilístico de acréscimo aos níveis estadual e local. Alguns países com uma maturidade contabilística já elevada, como a Lituânia, aproximaram mais ainda a sua contabilidade pública das IPSAS.

Atualmente, a Alemanha e os Países Baixos não têm planos para avançar para o regime contabilístico de acréscimo nos seus subsetores da administração pública. Na Alemanha, apesar de não existir um compromisso a nível nacional no sentido de uma reforma abrangente no setor público para implementar esse regime, têm sido introduzidas melhorias pontuais no sistema contabilístico a nível federal (como a digitalização dos processos contabilísticos e a conclusão de um registo dos ativos). Dois estados federados alemães, Hessen e Hamburgo, já dispõem de regimes contabilístico de acréscimo avançados. Além disso, em 2025 este regime contabilístico passou a ser obrigatório para as administrações locais de 11 dos 13 Estados federados da Alemanha (excluindo Berlim, Bremen e Hamburgo, uma vez que estes Estados não têm um nível municipal). A aplicação desta contabilidade também varia nos Países Baixos, que continuam a utilizar regime de caixa na maioria das entidades da administração central, ao passo que na segurança social e na maior parte das administrações locais já é utilizado o regime de acréscimo.

A introdução do regime contabilístico de acréscimo é um processo moroso, que exige uma abordagem abrangente, um reforço significativo das capacidades e o desenvolvimento de conhecimentos em toda a administração pública. Na Irlanda, na Grécia, na Itália e no Luxemburgo, os sucessivos apoios plurianuais do IAT produziram resultados concretos que contribuíram para as reformas contabilísticas nestes Estados-Membros. A experiência mostra que os progressos também dependem, em grande medida, do empenho e da disponibilidade das entidades públicas participantes. As melhores práticas dos Estados-Membros da UE revelam que uma aplicação plena demora vários anos, o que significa que os benefícios não são imediatamente visíveis.

Ao elaborarem demonstrações financeiras transparentes e comparáveis baseadas no regime de acréscimo, as administrações públicas poderão beneficiar a longo prazo das suas decisões e ser reconhecidas pela boa utilização dos fundos públicos por parte dos cidadãos que as elegem democraticamente e outras partes interessadas, como os financiadores. Os benefícios obtidos com as reformas contabilísticas nos Estados-Membros são difíceis de quantificar, uma vez que afetam vários domínios, mas podem esperar-se benefícios adicionais significativos se as administrações públicas forem além do necessário para cumprir as regras contabilísticas. Os Estados-Membros que reformaram os seus sistemas para aplicar o regime contabilístico de acréscimo referiram que o principal fator impulsionador foi a necessidade de criar sistemas de informação de gestão que permitissem uma tomada de decisões sólida e bem informada. A aplicação de práticas contabilísticas baseadas no regime de acréscimo abrangentes e de elevada qualidade é uma condição prévia para alcançar esse objetivo. Os dados contabilísticos sólidos obtidos através deste regime podem ser utilizados para desenvolver práticas de gestão baseadas nos resultados, uma contabilidade dos custos, programas de gestão de ativos e outros indicadores-chave de desempenho que permitam avaliar os custos das políticas e dos programas e aferir os resultados face aos objetivos estratégicos.

As reações recebidas das administrações públicas em termos de benefícios destas reformas financeiras mais vastas são muito positivas. Em vários casos, as administrações públicas que modernizaram a sua contabilidade aproveitaram também a oportunidade para investir em

sistemas informáticos e de PRE[19] modernos e para racionalizar os seus processos internos, melhorando a eficiência e, por conseguinte, os custos correntes, das suas operações.

Há um reconhecimento crescente (embora ainda não universal) da necessidade de aplicar o regime contabilístico de acréscimo nas administrações públicas na UE e nos seus Estados-Membros, embora não exista ainda uma abordagem harmonizada. Na Irlanda, na Grécia, na Croácia, na Itália, em Chipre, no Luxemburgo, na Polónia, em Portugal e em dois Estados federados da Alemanha, estão em curso reformas para adotar o regime contabilístico de acréscimo (muitas vezes, implementadas no âmbito de reformas financeiras mais vastas), e o processo de relato financeiro tem vindo a ser continuamente melhorado na maior parte dos Estados-Membros. Os países continuam a procurar uma maior eficiência e automatização do processo de relato financeiro e melhores informações para apoiar a tomada de decisões e garantir o alinhamento com a evolução das IPSAS. De acordo com os planos dos Estados-Membros, a maturidade contabilística média da UE para o subsetor da administração central deverá continuar a melhorar, passando de 66 % em 2025 para 78 % em 2030. A alteração mais significativa deverá ocorrer na Grécia (+ 67 pontos percentuais – p.p.), em Malta (+ 60 p.p.), na Itália (+ 50 p.p.), em Chipre (+ 48 p.p.) e no Luxemburgo (+ 45 p.p.), refletindo as reformas contabilísticas atualmente em curso.

Quadro 2. Maturidade contabilística prevista no setor da administração pública em 2030

Alta: MC ≥ 70 %	Média: 70 % > MC ≥ 40 %	Baixa: MC < 40 %
Bélgica, Bulgária, Chéquia, Dinamarca, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Malta, Áustria, Portugal, Eslováquia, Finlândia e Suécia	Croácia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Polónia, Roménia e Eslovénia	Alemanha

Fonte: Estudo PwC 2025

A evolução da UE nos últimos anos tem acompanhado a tendência mundial. Mais de metade (95 em 169) das jurisdições incluídas no *International Public Sector Financial Accountability Index: 2025 Status Report*[20] (Índice Internacional de Responsabilidade Financeira do Setor Público: Relatório de Situação de 2025), elaborado pela IFAC, CIPFA e IPSASB, declararam que a sua contabilidade pública passará a basear-se no regime de acréscimo até 2030. A percentagem equivalente no Índice de 2024 era de cerca de um terço (53 em 169).

4. ADEQUAÇÃO DAS IPSAS AOS ESTADOS-MEMBROS E POTENCIAL UTILIZAÇÃO PARA AS EPSAS

O presente capítulo avalia a adequação das IPSAS enquanto quadro comum de contabilidade pública na UE[21] e a sua potencial utilização para a elaboração das EPSAS.

O relatório IPSAS de 2013 baseou-se numa ampla consulta pública, tendo 38,2 % dos inquiridos concordado que as IPSAS são adequadas como referência contabilística para a

[19] Planeamento de recursos empresariais.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) and IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), setembro de 2025.

[21] Este aspeto é enfatizado porque pode haver sobreposição entre a perceção de cada Estado-Membro sobre a adequação das IPSAS ao seu contexto nacional e a adequação das IPSAS como base para uma abordagem harmonizada das EPSAS.

União Europeia, 30,9 % concordado parcialmente com essa afirmação e 27,9 % discordado[22]. O relatório IPSAS de 2013 concluiu que, embora as IPSAS constituíssem um quadro de referência adequado para o desenvolvimento das EPSAS, havia preocupações quanto à sua governação e aos aspetos conceptuais e técnicos. Essas preocupações incluíam os limites práticos da harmonização, a exaustividade das normas, a estabilidade do quadro contabilístico e a insuficiência de recursos para o quadro de governação.

No período de 12 anos desde o relatório IPSAS de 2013, foi implementada uma nova estrutura de governação das IPSAS, incluindo uma supervisão independente reforçada. Em 2015, foi criado o Comité do Interesse Público para garantir que as atividades de normalização do Conselho IPSAS se baseiam no interesse público. Além disso, o Grupo Consultivo criado em 2016 garante um fórum para o Conselho IPSAS consultar e receber aconselhamento de representantes de organizações do setor público ou de particulares interessados ou afetados pelos seus trabalhos. Desde a sua criação, o Comité de Interesse Público e o Grupo Consultivo têm participado nos processos de governação e supervisão do Conselho IPSAS e nas suas atividades de normalização. Atualmente, dois dos 18 membros do Conselho IPSAS provêm de Estados-Membros da UE e o Eurostat e a DG BUDG participam na qualidade de observadores. O responsável pela contabilidade da Comissão (Accounting Officer) é membro do Grupo Consultivo.

Durante esse período de 12 anos, as normas IPSAS sofreram alterações significativas. São agora mais abrangentes, tendo passado de 31 normas em vigor em 2013 para 40 em 2025, tendo a percentagem de normas específicas do setor público aumentado de 19 % em 2013 para 30 % em 2025. As normas relativas a questões específicas do setor público incluem a IPSAS 42, *Prestações sociais*, a IPSAS 47, *Receitas*, e a IPSAS 48, *Despesas de transferências*, mas também a IPSAS 19, *Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes*. As IPSAS abrangem agora todas as questões fundamentais que as demonstrações financeiras das entidades públicas devem refletir e são consideradas estáveis e completas pelas partes interessadas.

A análise das normas IPSAS (ver capítulo 2) é outro exercício que reflete a adequação das IPSAS à UE. De um modo geral, considerou-se que todas as normas IPSAS analisadas estão em consonância com o projeto de QC das EPSAS e com o princípio do bem público europeu. A necessidade de orientações adicionais foi salientada em vários domínios contabilísticos. Além disso, a aplicação das IPSAS nos Estados-Membros foi analisada em 2024. A análise salienta que, embora as normas sejam bastante abrangentes em vários domínios contabilísticos, ainda existem lacunas.

Em 2024, o Eurostat realizou um inquérito sobre a adequação das IPSAS aos Estados-Membros e a sua potencial utilização para desenvolver as EPSAS, junto dos membros do Grupo de Peritos EPSAS. As três questões evocadas abordaram a adequação das IPSAS como quadro de relato financeiro, a governação desse quadro para os Estados-Membros e a adequação das IPSAS como quadro de referência para desenvolver as EPSAS. Embora algumas preocupações referidas no relatório IPSAS de 2013 se tenham mantido, atenuaram-se ao longo do tempo, e as opiniões dos inquiridos indicam que, entretanto, a adequação das IPSAS como quadro de relato financeiro para os Estados-Membros e a governação desse quadro melhoraram significativamente. A grande maioria dos Estados-Membros salientou a adequação das normas IPSAS e do seu modelo de governação. Foi igualmente sublinhada a necessidade de conceber um modelo de gestão orçamental que integre o relato financeiro e a metodologia do Sistema Europeu de Contas

[22] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States.

(SEC), bem como os instrumentos fiscais conexos, nos relatórios IPSAS/EPSAS. Outras preocupações importantes suscitadas incluíram o custo e a complexidade da aplicação, bem como a necessidade de orientações pormenorizadas e de relatos financeiros diferenciados.

Quadro 3. Adequação das IPSAS aos Estados-Membros e potencial utilização para elaborar as EPSAS

	Sim	Em parte	Não
As IPSAS são um quadro de relato financeiro adequado aos Estados-Membros	46 %	42 %	12 %
A governação das IPSAS torna estas normas adequadas aos Estados-Membros	27 %	58 %	15 %
As IPSAS são um quadro de referência adequado para a elaboração das EPSAS	66 %	19 %	15 %

Fonte: Inquérito de 2024 sobre a adequação das IPSAS

Os Estados-Membros consideraram que as IPSAS, enquanto quadro de referência, reforçarão a normalização e a comparabilidade do relato financeiro público na UE. No entanto, manifestaram preocupações quanto à adequação da opção de utilizar o justo valor como base de medição no setor público, em algumas circunstâncias.

Apesar de reconhecerem que o sistema de governação das IPSAS dispõe de sólidos conhecimentos especializados do setor público, e que existe um processo rigoroso, independente e transparente, manifestaram o desejo de uma maior participação europeia no sistema de governação das IPSAS. Questionaram igualmente a possibilidade, do ponto de vista da legitimidade democrática, de um conselho apoiado por um organismo privado poder ser o organismo de normalização da UE.

Os Estados-Membros consideraram que a utilização das IPSAS como quadro de referência para a elaboração das EPSAS permitirá que as EPSAS sejam aplicadas com uma boa relação custo-eficácia.

Contudo, manifestaram duas posições diferentes sobre a adequação das IPSAS para efeitos de elaboração das EPSAS. Uma posição defendeu que as IPSAS são adequadas e que é suficiente um mecanismo de aprovação, como o que está em vigor para as normas de contabilidade do setor privado na UE. A outra optou por um processo separado de elaboração das normas EPSAS, embora baseado nas IPSAS, salientando a necessidade de uma sólida capacidade técnica. Os Estados-Membros sublinharam também a necessidade de apoio político e observaram que serão necessárias alterações legislativas ao nível dos Estados-Membros.

5. RUMO A SEGUIR PARA A CONTABILIDADE PÚBLICA NA UE

Dada a importância de dispor de sistemas de contabilidade pública sólidos e transparentes e o interesse constante dos Estados-Membros em contribuir para os debates a nível da UE em matéria de contabilidade pública, há uma forte vontade de coordenar os esforços de modernização dos sistemas nacionais de contabilidade pública com base em normas nacionais assentes no regime contabilístico de acréscimo.

A crescente utilização deste regime contabilístico no setor público na UE na fase 1 do projeto EPSAS gerou um impulso significativo a favor da reforma e demonstrou a importância de debater as questões relativas à contabilidade pública e de partilhar as boas práticas. Tal beneficia tanto os Estados-Membros que já utilizam abordagens baseadas no regime de acréscimo como os que estão a trabalhar nas reformas contabilísticas, que podem beneficiar

das experiências passadas. Ao mesmo tempo, incentiva a convergência voluntária das várias abordagens na UE.

A maioria dos Estados-Membros (14) já aplicou o regime contabilístico de acréscimo de acordo com normas nacionais nas suas administrações públicas. Cinco Estados-Membros deverão fazê-lo até 2030. Oito Estados-Membros não preveem aplicar este regime contabilístico nas administrações públicas até 2030, sendo que dois deles não reconhecem quaisquer benefícios. O trabalho realizado no âmbito do Grupo Peritos EPSAS e a reforma do quadro de governação económica da UE revelaram uma falta de consenso entre os Estados-Membros quanto a tornar obrigatória a aplicação de um regime contabilístico de acréscimo harmonizado na UE.

Embora ainda subsistam algumas preocupações enunciadas no relatório IPSAS de 2013, foram-se atenuando ao longo do tempo. A adequação das IPSAS como quadro de relato financeiro para os Estados-Membros e a governação desse quadro melhoraram significativamente desde o referido relatório. Outras preocupações importantes sobre as IPSAS manifestadas por alguns Estados-Membros são o custo e a complexidade da aplicação e a necessidade de orientações pormenorizadas.

À luz dos progressos realizados, a iniciativa EPSAS continuará na fase 1, centrando-se no incentivo e no apoio aos esforços nacionais de modernização para aumentar a transparência no setor da administração pública. Essas atividades envolverão, nomeadamente:

1) A prestação de apoio técnico, por parte da Comissão, aos esforços de modernização dos Estados-Membros, identificando os desafios da aplicação e desenvolvendo soluções comuns, promovendo boas práticas e partilhando experiências de contabilidade pública entre os Estados-Membros;
2) A continuação da elegibilidade para apoio das reformas para aplicar o regime contabilístico de acréscimo ao abrigo do Instrumento de Assistência Técnica até 2027. O futuro apoio financeiro e técnico da UE será decidido no âmbito do próximo orçamento da UE[23].
3) A comunicação sistemática com as principais partes interessadas, incluindo os decisores políticos, administrações públicas, auditores, peritos em contabilidade e o meio académico. A manutenção da cooperação com o Conselho IPSAS e outras organizações internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI.
4) O incentivo à convergência das abordagens nos Estados-Membros da UE, mediante a aplicação voluntária do projeto de quadro conceptual das EPSAS.
5) O próximo relatório sobre a contabilidade pública na UE, que será elaborado em 2029-2030, tal como exigido pela Diretiva Quadros Orçamentais alterada.

Estes objetivos são compatíveis com as políticas da Comissão, em especial com o reforço do espaço administrativo europeu (ComPAct) e com os objetivos da Diretiva Quadros Orçamentais.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.