



Vitor Braz



Domingues de Azevedo



Pedro Dominguinhas



Boguslawa Sardinha

## Administração pública à volta do SNC-AP

I Congresso Internacional de Contabilidade Pública, em Setúbal

Casa cheia em Setúbal para dia e meio de trabalho intenso dedicado à contabilidade pública. Num tempo em que a sensibilidade e atenção sobre tudo quanto signifique gestão de dinheiro público ganha importância acrescida, e numa altura em que o paradigma contabilístico na administração pública se prepara para sofrer alterações relevantes, cerca de 300 pessoas marcaram presença nesta iniciativa da Ordem dos Contabilistas Certificados e do Instituto Politécnico de Setúbal, que decorreu nas instalações desta instituição de ensino, a 12 e 13 de maio.

O congresso começou com canto. Ou melhor, cante, pelas vozes do Grupo Coral Alentejano Amigos do Independent. Três modas e muitos aplausos para um grupo que há 33 anos está sediado em Setúbal e que, a partir dali, vai levando os acordes dessa expressão musical aos quatro cantos do mundo.

Terminados os sons graves e a informalidade, tempo para os discursos. Boguslawa Sardinha, presidente da Escola Superior de Ciências Empresariais (ESCE), foi breve quanto baste, chamando a atenção para a importância do tema em discussão.

### Mudar comportamentos

Domingues de Azevedo pegou na ideia e foi claro: «Este congresso surge num tempo muito próprio e com um desafio muito sério: a mudança nem sempre é fácil porque nós, no fundo, somos um conjunto de hábitos. Este desafio da mudança na administração pública é fundamental.»

Apesar dessa necessidade, o bastonário da OCC prefere ver para crer: «Não obstante a lei estar criada, é importante que não a deixemos morrer no limbo e exijamos a sua aplicação.» Isto porque, a nível governativo, o entusiasmo com a aplicação do novo normativo

parece ter esmorecido com a mudança de governo: «Como cidadão, tenho o direito de saber para onde vão os meus impostos, porque é um sacrifício meu e dos meus. Uma administração pública mais transparente é um grande desafio para todos nós. Estamos habituados a que ninguém exija responsabilidades e isto tem que mudar. Demos um grande salto em 2015 com a criação de toda a estrutura e normas contabilísticas. Mas é necessário levarmos à prática estas questões. Vejo algum arrefecimento neste governo, o que não faz muito sentido.»

Apesar da data para a entrada em vigor do novo normativo estar definida (1 de janeiro de 2017) Domingues de Azevedo deixa o aviso: «Não é uma mera estrutura organizacional da contabilidade pública que vai fazer a diferença. É preciso mudar os comportamentos.» E isso, já sabe, não se decreta e é uma luta que exige paciência



Ana Bela Teixeira



Lúcia Lima Rodrigues



Maria José Fernandes

e perseverança.

Pedro Dominginhos, presidente do Instituto Politécnico de Setúbal (IPS), acabou por aproveitar a ideia de Domingues de Azevedo: «Mais do que um desafio legal estamos diante de um desafio comportamental. Espero que não sejamos obrigados a fazer alterações de supetão», referiu este académico que, como responsável máximo de uma instituição pública, foi mais longe: «Como gestor público, exijo a aplicação destas leis. Não temos nenhum problema com isso. É fundamental que tenhamos um sistema exigente, transparente e estável e, sobretudo, apreciado por quem está no terreno.»

#### **SNC-AP é salto qualitativo**

«O sistema de normalização contabilística para as administrações pública (SNC-AP) representa um salto qualitativo em geral. É uma resposta positiva às exigências da União Europeia.» Foi com esta ideia que, diante de um auditório repleto, Vítor Braz iniciou a conferência magna. O inspector-geral das Finanças defendeu que, «ao constituir um sistema único no perímetro das administrações públicas, o SNC-AP permite um relato harmonizado, terminando com a fragmentação existente e indesejável.»

Assim sendo, defendeu este responsável, «a eliminação da fragmentação

passa a permitir a disponibilização de informação periódica e a apresentação de demonstrações financeiras consolidadas, essencial a uma imagem verdadeira e apropriada das finanças públicas.»

Ou seja, sublinharia ainda Vítor Braz, «o SNC-AP será um salto qualitativo para a gestão pública. Representa um marco de transparência e accountability na gestão financeira do Estado.» Falando para uma plateia de contabilistas, de aspirantes e de docentes universitários, o inspector-geral de Finanças não tem dúvidas de que existirá «um reforço da função contabilística com a criação da figura do contabilista público», o que trará a estes profissionais «responsabilidades e desafios acrescidos.» Uma exigência que não será exclusiva dos contabilistas, visto que, por exemplo, é necessário «criar as normas legais e regulamentares» e «assegurar um alinhamento da contabilidade pública e da contabilidade nacional sem as desvirtuar.»

O tempo, sempre ele, dirá se esses objetivos serão atingidos. Para já, fica a certeza de Vítor Braz: «Iremos contribuir de forma empenhada e construtiva para o êxito do SNC-AP.»

#### **Contra a dispersão e a fragmentação**

«Contabilidade Pública – da realidade

atual à realidade futura» foi o tema sobre o qual se debruçaram Lúcia Lima Rodrigues, Maria José Fernandes e Ana Bela Teixeira, as três oradoras seguintes, num painel moderado por Paulo Baldaia, jornalista.

Em resposta à questão inicial lançada pelo moderador sobre a fragmentação existente a nível normativo, Ana Bela Teixeira, uma das grandes impulsoras do evento e docente na Escola Superior de Ciências Empresariais (ESCE), não tem dúvidas de que «é imperioso mudarmos. A fragmentação que existe acaba por levar a que necessitamos de ajustar a legislação.»

Já para Lúcia Lima Rodrigues a dispersão em diversos POC no setor público leva a «dificuldades na consolidação de contas:» Mas não só. «O POCP tem revelado insuficiências numa altura em que a administração pública é cada vez mais complexa. Precisamos de avançar para um sistema mais global.»

Maria José Fernandes enveredou por outro caminho: «Não podemos esquecer que este é um tema que nos foi imposto. Há fragmentação, a administração pública é cada vez mais complexa, mas há um contexto internacional que nos levou a isto.» Por outras palavras, «a troika veio exigir-nos que a POCP fosse modificado. Se não fosse a troika, se calhar continuaríamos com o POCP e a tentar resolver os problemas de

forma setorial.»

Regressemos a Lúcia Lima Rodrigues, que na apresentação da sua comunicação voltaria a referir esta ideia, acrescentando mais alguns pormenores: «De facto, foi a pressão internacional, sobretudo o FMI, que é um grande apoiante das IPSAS, que nos conduziu para estas alterações, mas a verdade é que a contabilidade pública vivia uma situação insustentável. Tínhamos que resolver o problema de qualquer forma.»

Salientando que a «a contabilidade pública é mais complexa do que a contabilidade empresarial», a docente da Universidade do Minho mostrou-se preocupada com o facto de «o Estado não ter uma contabilidade em base de acréscimo.»

E porque assim é, o resultado não deixa motivos para orgulho: «A contabilidade que tínhamos até agora só nos trouxe presentes envenenados. Os dados não eram fiáveis», defendeu ainda Lúcia Lima Rodrigues para quem a mudança só será efetiva «com contabilistas públicos certificados.» Por isso, nos próximos anos, quem quiser trabalhar no setor público «terá de fazer formação no SNC-AP.»

Apesar de considerar o SNC-AP um «sistema muito completo, a também presidente da Comissão de História de Contabilidade da OCC deixou um último alerta: «A imposição de normas de contabilidade pelo Estado é condição necessária mas não é condição suficiente para que a implementação ocorra com sucesso.»

### Necessidade de formação

Maria José Fernandes dividiu a sua apresentação em duas partes bem definidas: uma primeira mais teórica e conceptual, a segunda metade dedicada a analisar um estudo sobre a preparação e impacto do SNC-AP junto dos contabilistas certificados. A docente

do IPCA começou por destacar dois pontos-chave na reforma em curso: «transparência e eficiência.» Depois, elencou um conjunto de desafios que serão decisivos para o sucesso, ou não, da reforma: harmonização, alterações conceptuais, julgamento profissional, mudanças técnicas, novo relato, transparência e implementação, destacando neste último capítulo a urgente regulamentação do contabilista público e a consentânea formação.

No estudo que pretendeu observar e compreender a perspetiva dos contabilistas certificados sobre a adaptação das IPSAS ao contexto português, o impacto da reforma na profissão e o papel da OCC como um dos principais agentes de mudança, Maria José Fernandes deixou algumas pistas sobre a forma como o processo está a ser encarado no seio da profissão: os contabilistas certificados reconhecem que a reforma em Portugal «é um processo vantajoso pelo seu impacto na uniformização da divulgação de informação, na melhoria do processo de consolidação de contas, na transparência das contas públicas, no aumento do grau de comparabilidade da informação e na melhoria da qualidade da informação.»

As principais dificuldades da implementação estão associadas à falta de recursos adequados (humanos e técnicos), especialmente na perspetiva dos contabilistas certificados da administração pública. A percepção sobre a preparação dos contabilistas para este processo de mudança «é pouco positiva na medida em que a maioria considera que estes se encontram apenas razoavelmente ou mal preparados», referiu ainda a também diretora do Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade do IPCA.

Ana Bela Teixeira olhou com mais detalhe para a questão da contabilidade de gestão como um desafio no seio do



Paulo Baldaia



Manuela Proença



Óscar Figueiredo



Teodora Cardoso, Paulo Ferreira e Francisco Carreira das Neves



Pedro Cegonho



Alexandre Amado



Avelino Antão

SNC-AP. Para este especialista, «a contabilidade analítica/gestão tem visto a sua implementação adiada» pelo que, sustentou, «não cumpre os requisitos legais de implementação e divulgação, não apoiando a gestão e não permitindo a análise, avaliação e comparabilidade de desempenho dos processos/atividades.»

Para que a efetiva implementação se verifique, Ana Bela Teixeira diz ser imperioso «definir um plano de contas na classe 9, ajustado às atividades e à classificação dos custos por funções.» A isto acrescentem-se outros fatores: «Se calcular e divulgar adequadamente, quer a nível interno quer externo o custo das atividades e os indicadores de gestão, e usar essa informação para apoiar a gestão e avaliar e comparar desempenhos, no tempo e no espaço, então a contabilidade de gestão estará a cumprir a sua função.»

### 52 entidades piloto

A mudança está próxima e foi sobre essa, ao que tudo indica, inevitabilidade, que se debruçou o segundo painel, em formato de mesa redonda. Moderado por João Carvalho, um dos grandes especialistas nacionais em contabilidade pública, teve em Manuela

Proença, diretora-geral do orçamento, a primeira interveniente. «Esta reforma melhora as condições para a produção e elaboração de demonstrações financeiras para o conjunto da AP», referiu esta responsável. Depois de ter descrito o quadro atual, Manuela Proença debruçou-se com mais pormenor na questão das entidades piloto que foram escolhidas para iniciar o processo de implementação SNC-AP. Ficou a saber-se que elas provêm de diversas áreas, como seria suposto, e que estão envolvidas 52 entidades.

A divulgação da circular com instruções para integração de informação das entidades piloto no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas, a prestação de esclarecimentos às software houses, a monitorização do processo de integração da informação no sistema central e a elaboração do relatório de avaliação do processo de implementação são outros dos passos que estão no terreno, revelou Manuela Proença.

Óscar Figueiredo, coordenador do Comité de Normalização Contabilística Pública, mostrou-se optimista quanto baste quanto ao caminho que está a ser seguido, garantindo que Portugal «não está no pelotão de trás. É verdade que



Maria Teresa Alves



Pires Caiado



Manuel Pisco Lopes

não estamos em primeiro lugar, mas estamos bem posicionados. Há muitos países europeus com contabilidade pública em base de caixa pura, como a Alemanha. O SNC-AP encontra-se à frente da maior parte dos países europeus.» Uma certeza que Figueiredo complementou ao revelar que «Portugal é até visto como uma referência. Fomos convidados para apresentar no Parlamento Europeu, em junho, o nosso projeto.»

Com tais predicados, não admira que este especialista transborde optimismo: «Estou confiante que o sistema será um sucesso, apesar das dificuldades que surgirão, mas vamos ultrapassá-las. É um processo que já começou e que não tem retorno.»

Menos entusiasta da mudança tem-se revelado Alexandre Amado. «Há uma necessidade de formação evidente. Com os recursos humanos preparados, podemos refletir sobre as mudanças que poderemos introduzir na nossa atividade», referiu o chefe de equipa da Inspeção-Geral de Finanças que se tem dedicado a inspecionar, sobretudo, o poder local. Em seu entender, «a adoção do POCAL teve resultados positivos. Isso é evidente e pode ser constatado também através do pró-

prio Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses. As nossas auditorias também nos têm dito que a qualidade tem vindo a melhorar como resultado da maior qualidade dos recursos humanos.»

Mas persistem fragilidades nas autarquias, como «a aplicação do princípio do acréscimo, a inventariação do património, a questão das provisões ou a implementação da contabilidade de custos.»

Para este especialista, «as autarquias farão sem grande dificuldade a passagem do POCAL para o SNC-AP» mas Amado deixa o alerta: «Estamos com atraso na publicação das normas. Acabamos por ter normas que são redundantes, frágeis e repetitivas. Parece-me que o novo normativo introduz um grau elevado de subjetividade, o que poderá levantar questões em termos da qualidade da informação.»

Aproveitando o debate que se seguiu, Domingues de Azevedo deixou alguns esclarecimentos relativamente ao papel da OCC na formação dos contabilistas públicos. «Ainda em 2016 teremos uma formação de 132 horas cujo custo deverá rondar os 100 euros, o que será irrisório, tendo em conta as horas de formação. Temos uma estru-

tura bem oleada e foi essa nossa experiência que apresentamos à Secretaria de Estado do Orçamento.»

Para já, garantiu Domingues de Azevedo, «a Ordem oferecerá a formação às entidades piloto, sendo que cada entidade poderá inscrever duas pessoas. Esta formação decorrerá em Lisboa e no Porto. A outra formação decorrerá em todos os distritos.»

### Um longo caminho

O segundo dia do I Congresso Internacional de Contabilidade Pública ficou marcado pelas dúvidas em torno do prazo definido para a implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

«Transparéncia, rigor, responsabilidade e ética» foi o tema do primeiro painel moderado por Paulo Ferreira, jornalista. São conceitos que assumem um papel ainda mais decisivo quando se fala de contabilidade. Uma ciência que é «uma base extremamente importante para o funcionamento de uma economia moderna», como sintetizou Teodora Cardoso.

A presidente do Conselho das Finanças Públicas (CFP) destacou a importância do SNC-AP para as contas do Estado,



elogiou o trabalho feito pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC), o empenho dos profissionais da área e deixou um alerta: «É preciso que isto tenha um complemento ao mesmo nível por parte dos poderes públicos para a implementação do sistema.» Teodora Cardoso lembrou que este sistema de contabilidade pública exige um trabalho informático exemplar e recursos humanos com formação específica. Porque, adiantou, «para se ter contas com o detalhe e o rigor exigidos, é essencial termos informação consolidada, praticamente ao dia.» Ou seja, um trabalho fundamental para que o Ministério das Finanças possa corrigir os desvios e as derrapagens que sempre, ou quase sempre, acontecem nos orçamentos.

A responsável pelo CFP considerou que há ainda um longo caminho a percorrer na implementação do SNC-AP e admitiu que «será complicado o sistema estar funcional em 2017, como prevê a lei de Enquadramento Orçamental».

Numa perspetiva mais académica Francisco Carreira das Neves falou sobre a ética na contabilidade.

O professor do Instituto Politécnico de Setúbal (IPS) referiu que nesta área a responsabilização financeira funciona melhor «quando a contabilidade é vista não simplesmente como uma parte da transação financeira, mas sobretudo como parte do enquadramento moral e cultural.» Isto, porque a contabilidade «pode decidir o destino de uma empresa ou de uma nação», justificou.

Citando Jacob Soll, professor de História e Contabilidade na Universidade da Califórnia do Sul, Francisco Carreira das Neves disse ainda que a «a ética do contabilista constitui a vacina para um comprometimento profissional». Ou seja, de acordo com o docente, a transparência e o rigor têm que fazer parte dos padrões, do quadro normativo de cada profissional, uma vez que o contabilista é o construtor da confiança financeira.

### Requisitos para ser contabilista público

«O contabilista certificado na administração pública» foi o tema do segundo e último painel, moderado por Pires Caiado, membro do Colégio de Espe-

cialidade de Contabilidade Pública da OCC.

Avelino Antão fez uma exposição sobre os requisitos necessários para o desempenho da função de contabilista público. Função que assegura a regularidade técnica na prestação de contas dos serviços do Estado, sublinhou.

O professor do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro (ISCA-UA) relembrhou o principal objetivo do SNC-AP: uniformizar os procedimentos na administração pública e aumentar a fiabilidade da consolidação de contas.

Antão destacou que o contabilista público tem de estar inscrito na Ordem dos Contabilistas Certificados para exercer a profissão, mas tem também que ter formação específica nesta área, exceção feita aos profissionais que à data da entrada em vigor do Decreto-Lei sejam responsáveis pela contabilidade pública.

O também membro do Gabinete de Estudos da OCC explicou ainda que as funções de contabilista público são assumidas pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade e, na sua



ausência, pelo trabalhador selecionando de entre trabalhadores integrados na carreira de técnico superior com formação específica em contabilidade pública.

Maria Teresa Alves, segunda oradora do painel, apresentou um estudo empírico sobre as competências de um contabilista público certificado.

De acordo com o trabalho da professora da Escola Superior de Ciências Empresariais (ESCE) do Instituto Politécnico de Setúbal (IPS), cerca de 29 por cento dos entrevistados considerava que os responsáveis pela preparação e análise da informação financeira estavam preparados para a implementação do SNC-AP, 14 por cento admitiam a existência de preparação mas também a necessidade de mais formação. Os restantes entrevistados, mais de 57 por cento, consideravam que essa preparação era, claramente, insuficiente.

O estudo revelou também que a maioria dos entrevistados considera que o contabilista público deverá ter formação específica, tendo em conta que esta função é considerada «de elevado valor e terá, por isso, que ser exercida

por profissionais íntegros, cultos, competentes, experientes e exigentes», concluiu Maria Teresa Alves.

### O papel dos contabilistas nas juntas de freguesias

Pedro Cegonho encerrou o último painel do congresso. O presidente da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) começou por dizer que estes serviços públicos desconhecem o sistema de normalização contabilística. No entanto mostrou-se tranquilo quanto à aplicação do SNC-AP, por contar com o apoio da Ordem dos Contabilistas Certificados.

O também presidente da junta de freguesia de Campo de Ourique destacou «o trabalho permanente e conjunto que existe entre os contabilistas e os autarcas das freguesias.» Uma parceria que permite que os presidentes de junta possam desempenhar o seu trabalho de forma mais eficiente, tendo em conta que «a maioria destes serviços não pode ter um contabilista em permanência», adiantou.

Pedro Cegonho deu ainda alguns exemplos práticos do papel dos conta-

### Sessões paralelas com lotação esgotada

A tarde do primeiro dia de trabalhos foi ocupada com as sessões paralelas. Um momento importante para muitos académicos apresentarem os seus trabalhos e para todos os interessados ficarem a par de matérias e de estudos que se podem revelar preciosos para o dia a dia.

O elevado número de trabalhos aceites e o leque de temas diz bem do sucesso da iniciativa que a OCC e o IPS, através da ESCE, levaram a efeito. Vamos a números: sete salas, 14 temas, 62 apresentações, provenientes de Portugal, Espanha, Cabo Verde e Brasil. Uma tarde inteira de intensa discussão e de elevado interesse demonstrado pelos participantes, já que as salas, em vários momentos, tiveram lotação esgotada.



62 apresentações, 14 temas, quatro países: o mosaico completo das sessões paralelas realizadas em Setúbal

bilistas nas juntas de freguesia: processamento de salários, verificação dos cálculos associados, elaboração dos descontos obrigatórios e de documentos provisionais, normas associadas à transparência, elaboração dos documentos de prestação de contas, entre muitas outras funções. Por isso, concluiu, «os contabilistas são uma peça fundamental no desenvolvimento das freguesias.»

### A implementação do SNC-AP não pode parar

Dia e meio depois de apresentações, trocas de ideias e preocupações, tempo para balanço. O primeiro a usar da palavra foi Domingues de Azevedo. O bastonário da Ordem dos Contabilistas Certificados sublinhou a importância de todos perceberem que este processo de implementação do SNC-AP «não pode parar.» Nesse sentido, adiantou o responsável máximo pela OCC, é preciso envolver não só os profissionais, mas também as instituições públicas e o poder político.

Domingues de Azevedo alertou ainda

para a necessidade da academia fazer parte deste processo, «porque ela é o símbolo do desenvolvimento. Se não a chamarmos, o nosso conhecimento fica desadequado às necessidades.»

O bastonário admitiu que não será fácil implementar o sistema de contabilidade pública, mas defendeu que é preciso ter sempre presente que «seja no privado ou no público, temos sempre de primar pelo rigor e pela exigência.» Como a deontologia é uma parte integrante da profissão, concluiu, «há muros que não podemos ultrapassar. E isso é também um desafio.»

### Autarquias não estão preparadas

Num discurso mais pessimista, Manuel Pires disse antever muitas dificuldades na implementação dos novos normativos contabilísticos. O vereador da Câmara Municipal de Setúbal mostrou-se muito crítico em relação às reformas que têm sido feitas na administração pública: «Fazemos reformas na administração pública, mas raramente fazemos as mudanças necessárias.»

Sobre a implementação do SNC-AP, o

autarca considera que as câmaras não vão ter tempo para aplicar até janeiro de 2017 o sistema de contabilidade pública. A razão prende-se com as eleições que estão marcadas para o próximo ano: «É nesse ato eleitoral que as autarquias vão estar concentradas», afirma.

Pedro Dominginhos fez as despedidas. O presidente do Instituto Politécnico de Setúbal começou por referir que só faz sentido termos uma contabilidade pública ao serviço do país e dos cidadãos com base em evidências. Para isso, adiantou, «temos de implementar nos nossos serviços públicos um sistema de reporte e recursos humanos de alta qualidade.»

Pedro Dominginhos entende ser «fundamental a ligação da academia à Ordem», e elogiou a organização e qualidade do congresso, aproveitando o momento para lançar o desafio de realizar no próximo ano o II Congresso de Contabilidade Pública. ♫



Vídeos e fotos disponíveis no Canal OCC e no Flickr