

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Cláudio Gomes Lopes

QUALIDADE E MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DO PROCESSO
DE TRANSIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Relatório de estágio no âmbito do Mestrado de Administração Público-Privada orientada pela Professora Doutora Maria do Céu Colaço Santos e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Outubro de 2020



Cláudio Gomes Lopes

**Qualidade e modernização da Administração Pública: O caso do
processo de transição e implementação do SNC-AP**

**Quality and modernization of Public Administration – the case of the
transition and implementation process of the SNC-AP**

**Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada**

Orientadora do Relatório: Professora Doutora Maria do Céu Colaço Santos

Coimbra, 2020

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só se tornou possível graças à ajuda e ao apoio de várias pessoas, e por isso agradecerei a todas elas.

Começo por agradecer à minha orientadora, a professora doutora Céu Colaço, por ter tido um papel fundamental ao ter demonstrado sempre total disponibilidade e amabilidade para me aconselhar, orientar e auxiliar durante todo este percurso.

À SmartVision, por me ter dado a oportunidade de conhecer o mercado de trabalho, em concreto ao Dr. Sérgio Chéu por me ter concedido a oportunidade, à Dra. Vera Guedes por me ter ajudado na adaptação e progressão durante o estágio e ao Dr. Hugo Gonçalves por me ter ajudado a distribuir o questionário, assim como a todos os colegas da Smart Vision pela forma como me acolheram e integraram.

Aos meus pais, por serem as pessoas mais importantes da minha vida, por se sacrificarem diariamente por mim e por me darem todas as condições para singrar na vida.

Aos meus amigos, a Inês, o Bruno, o Pedro, o Diogo, a Francisca, a Alexandra e o Fábio por serem ótimos amigos e companheiros.

Aos trabalhadores da Administração Pública por terem tirado algum do seu tempo para responder ao meu questionário.

À Universidade de Coimbra, por me ter acolhido tão bem durante estes últimos cinco anos e por se ter tornado numa segunda casa.

RESUMO

Num contexto onde o desenvolvimento tecnológico prevalece cada vez mais na nossa sociedade, a Administração Pública não pode permanecer indiferente a esse facto, estando obrigada a acompanhar esse mesmo progresso ao adaptar-se às exigências do mundo atual, correndo o risco de ficar para trás e não conseguir responder às necessidades que lhe são impostas podendo gerar graves problemas não só para a própria Administração Pública mas para todo o país. Para tal, é necessário que esta se modernize, desburocratize e se reinvente e, nesse sentido, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) é o rosto e a materialização prática dessa modernização que tem sido levada a cabo, constituindo o principal objeto de estudo deste relatório. Este estudo teve como propósito perceber, compreender e analisar de que forma a Administração Pública se tem vindo a adaptar às novas (e velhas) exigências da sociedade e dos Estados, bem como perceber em que medida a implementação do SNC-AP tem contribuído para essa evolução, modernização, simplificação e desburocratização. Para este efeito, foi realizado um estudo de caso. O que os resultados demonstram no que concerne ao processo de transição e implementação do SNC-AP é que este foi globalmente positivo, no qual todas os sete parâmetros analisados registaram valores positivos, ainda que alguns deles tenham registado valores relativamente modestos. Houve também algumas falhas relatadas de caráter técnico e ainda algumas queixas relativamente ao próprio SNC-AP.

Palavras-chave: Administração Pública, Modernização Administrativa, Nova Gestão Pública, Contabilidade Pública, SNC-AP.

ABSTRACT

In a context where technological development is prevailing more and more in our society, the Public Administration cannot remain indifferent to this fact, being obliged to accompany this same progress by adapting to the demands of the current world, facing the risk of being left behind and unable to respond to the needs imposed on it, which can cause serious problems not only for the Public Administration itself but for the whole country itself. For this, it is necessary that the Public Administration modernize, reduce bureaucracy and reinvent itself and, in this sense, the Accounting Standardization System for Public Administrations (SNC-AP) is the face and the practical materialization of this modernization that has been carried out, constituting the main object of study of this report. The purpose of this study was to understand, understand and analyze how Public Administration has been adapting to the new (and old) demands of society and States, as well as understanding the extent to which the implementation of the SNC-AP has contributed to this. evolution, modernization, simplification and red tape. For this purpose, a case study was carried out. What the results show with regard to the transition and implementation process of the SNC-AP is that it was globally positive, in which all seven parameters analyzed registered positive values, although some of them registered relatively modest values. There were also some reported technical failures and some complaints regarding the SNC-AP itself.

Keywords: Public Administration, Administrative Modernization, New Public Management, Public Accounting, SNC-AP.

SIGLAS E ABREVIATURAS

CNC- Comissão de Normalização Contabilística

CNCE- Comité de Normalização Contabilística Empresarial

CNCP- Comité de Normalização Contabilística Público

IASB- International Accounting Standards Board

IASC- International Accounting Standards Committee

IFAC – International Federation of Accountants

IFRS- International Financial Reporting Standards

IPSAS- International Public Sector Accounting Standards

IPSASB- International Public Sector Accounting Standards Board

INE- Instituto Nacional de Estatística

NGP- Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OROC- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas

PDE- Procedimento por Défice Excessivo

PIB- Produto Interno Bruto

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

SEC- Sistema Europeu de Contas

SNC- Sistema de Normaçoão Contabilística

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

SNCP- Sistema de Normalização Contabilística Público

UE- União Europeia

TQM – Total Quality Management

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	1
RESUMO	2
ABSTRACT	3
SIGLAS E ABREVIATURAS	4
ÍNDICE GERAL	5
ÍNDICE DE TABELAS	7
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	8
1.1.Contexto da investigação	9
1.2. Objetivos da investigação	9
CAPÍTULO II- ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	11
2.1. Introdução	11
2.1.1. Nova Gestão Pública: Origem e contexto histórico.....	11
2.1.2. Definição e Caraterísticas	12
2.2. Contexto Português	13
2.3. O SNC-AP: Âmbito Nacional.....	15
2.3.1. Antecedentes: Leis das Bases da Contabilidade Pública	15
2.3.2. Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)	15
2.3.3. Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas	16
2.3.4. Comissão de Normalização Contabilística (CNC)	19
2.3.5. Portugal e a comunidade internacional	20
2.4. Âmbito Europeu: Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC)	20
2.4.1. International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)	21
2.4.2. International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)	23
2.4.3. International Accounting Standards Committee (ISAC)	24
2.4.4. International Federation of Accountants	25
2.5. Conclusão	25
CAPÍTULO III- O SNC-AP: UM ESTUDO DE CASO	27
3.1. Introdução	27
3.2. Apresentação da Entidade Acolhedora	27

3.3. Estudo de caso.....	28
3.3.1. Objetivos	28
3.4.1. Recolha de dados: questionário	29
3.4.2. Caracterização da amostra	29
3.5. Apresentação e análise da informação.....	32
3.5.1. Análise quantitativa	32
3.6. Análise de conteúdo	39
3.7. Discussão de resultados	43
3.8. Conclusão	44
CAPÍTULO IV - CONCLUSÃO	45
4.1. Conclusão geral.....	45
4.2. Implicações para os gestores/administradores	45
4.3. Limitações do estudo	46
4.4. Diretrizes para futuros trabalhos	46
BIBLIOGRAFIA	47
JURISPRUDÊNCIA/NORMATIVOS.....	49
SITES.....	49
APÊNDICES:.....	51

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Distribuição dos inquiridos por sexo	30
Tabela 2- Distribuição dos inquiridos por idade.....	30
Tabela 3- Distribuição dos inquiridos por habilitações literárias	31
Tabela 4- Distribuição dos inquiridos por categoria profissional	31
Tabela 5- Distribuição dos inquiridos por tempo de serviço	32
Tabela 6- Média e Desvio Padrão.....	38
Tabela 7- Perguntas de resposta aberta	40
Tabela 8- Aspetos que desagradaram na transição para o SNC-AP	40
Tabela 9- Aspetos do SNC-AP a alterar.....	41
Tabela 10- Vantagens do SNC-AP	41
Tabela 11- Desvantagens do SNC-AP	42

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Transição para o SNC-AP	33
Gráfico 2- As expetativas em relação ao SNC-AP eram altas	34
Gráfico 3- Preferência entre SNC-AP e POCP	35
Gráfico 4- Simplificação de processos.....	35
Gráfico 5- Capacidade de resposta do SNC-AP	36
Gráfico 6- Necessidade da implementação do SNC-AP.....	37
Gráfico 7- Comparabilidade entre o SNC-AP e restantes países da UE.....	37

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

1.1. Contexto da investigação

Nos últimos anos, não só em Portugal mas um pouco por todo o território europeu, temos assistido a um processo de modernização administrativa ao qual a área da contabilidade não ficou de parte, tendo sido também abrangida neste processo.

Para Pinto (2004), o desempenho organizacional é medido em função da capacidade de adaptação ao meio ambiente em mudança através de estratégias que se alicercem no conhecimento que têm desse meio e das suas expectativas, dos recursos informacionais que sustentam a tomada de decisão e o pleno desenvolvimento da sua actividade. A autora defende também a necessidade de se reformular os modelos de gestão e de interacção com o cidadão ao orientar a actuação das organizações públicas para a “criação de fluxos procedimentais simplificados e transversais aos vários serviços internos”.

Não existe mudança sem qualidade, e nesse sentido a qualidade tem tido um papel no processo de modernização administrativa, sendo a qualidade nos serviços públicos considerada “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.” (Art 2º DL 166/69)

1.2. Objetivos da investigação

A presente investigação visa conhecer e entender melhor os processos de modernização da AP, em particular o “Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) na sua componente teórica numa primeira parte, e posteriormente

fazer uma análise àquele que foi o seu processo de transição, através do feedback de alguns trabalhadores da Administração Pública.

1.3. Estrutura do trabalho

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro, o da introdução, é dado a conhecer o contexto do trabalho, os objetivos do estudo e a estrutura que segue o relatório.

No segundo capítulo encontra-se a revisão da literatura. Este inicia-se com uma abordagem ao “*New Public Management*” (*NPM*) que ajuda a contextualizar o processo histórico da Administração Pública e o seu estado atual. Seguidamente, é abordado o SNC-AP através da sua definição e no que consiste, assim como os organismos que foram criados para lhe dar suporte. A temática é também enquadrada no âmbito europeu da contabilidade, procurando perceber de que forma a legislação europeia influencia a contabilidade portuguesa e o quanto esta se encontra subordinada às leis europeias.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo de caso. Este capítulo inicia-se com a descrição da entidade acolhedora, posteriormente definem-se os objetivos do estudo de caso, passando pela metodologia adotada, a análise e interpretação dos resultados.

O quarto capítulo dedica-se à conclusão do trabalho onde são traçadas as linhas gerais conclusivas, e apresentadas as implicações para os gestores/administradores/as e, por fim, as limitação do estudo e orientações para futuros trabalhos.

CAPÍTULO II- ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. Introdução

Neste capítulo será abordado o conceito de Nova Gestão Pública (NGP), bem como o seu papel na Administração Pública portuguesa. De seguida, será apresentado o SNC-AP onde será traçada uma pequena contextualização histórica, a sua definição, os elementos e entidades que o integram e ainda o papel que as entidades europeias desempenham na formação e existência do mesmo.

2.1.1. Nova Gestão Pública: Origem e contexto histórico

Segundo Gruening (2001), o conceito de Nova Gestão Pública surgiu no final dos anos 70 e início dos anos 80 do século XX no Reino Unido com Margaret Thatcher, e subsequentemente propagou-se aos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. O sucesso das suas reformas administrativas colocou a NGP na agenda da maior parte dos países da OCDE.

Haque (2004) destaca uma mudança ideológica nos países capitalistas como um dos fatores que mais influenciaram o surgimento da NGP. Esses Estados começaram a rejeitar o estado de bem estar social para adotarem uma abordagem neoliberal que se opõe a um setor público grande, culpa a burocracia pública, acredita na superioridade do setor privado e na competição de mercado.

Na década de 1980, os propulsores da mudança, particularmente as pressões financeiras, levaram a maioria dos países ocidentais a focarem-se no setor público mais competitivo, com os administradores públicos mais recetivos aos cidadãos, através de uma maior flexibilidade de escolha e transparência (Kalimullah et al. 2012), tendo a NGP surgido como o resultado de uma vontade de substituir a gestão pública por uma

gestão empresarial, nos anos 90, começando a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão, como o *Total Quality Management* (TQM) (Rodrigues e Madureira, 2006).

2.1.2. Definição e Características

O *New Public Management* consiste em “um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar, de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes, de maneira a melhorar o seu desempenho, aumentar a sua eficiência, evitar a corrupção, orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos, abrir a Administração Pública à sociedade, torna-la mais transparente e idónea, definir e identificar competências e responsabilidades e evitar o desperdício”. (Rodrigues e Araújo, 2005:2)

Rodrigues e Araújo (2005) abordam algumas das dimensões da nova gestão pública. Destacam uma maior competição, existindo uma aposta nos mecanismos de mercado para se obter uma maior eficiência e promover o crescimento da iniciativa privada, com a introdução de instrumentos de gestão privada que “flexibilizem a gestão, clarifiquem os objetivos e definam uma estratégia mais individual e mais adequada ao seu objetivo final. Os autores (Rodrigues e Araújo, 2005), destacam também a ênfase na qualidade do serviço, no qual a gestão pública procura recorrer à lógica do mercado no que diz respeito à relação entre o cidadão e o serviço público, e onde se constata que os serviços públicos mais autónomos e sujeitos a condicionantes de mercado apostam mais na qualidade, identificando-se mais com os cidadãos, dando mais atenção aos utentes cumprindo com as suas expectativas.

Para Rocha (2001: p.62), a NGP agrupa-se em três dimensões dominantes, sendo elas a primazia do mercado, estruturas organizativas e indicadores de performance. “O pressuposto fundamental do *New Public Management* é o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado” e, nesse sentido, a introdução dos mecanismos de mercado visa uma privatização do setor público, e mesmo ao que não é privatizável procura-se introduzir a concorrência.

As estruturas organizativas traduzem-se na existência das agências, que são unidades executivas que prestam serviços ao governo, como é o caso da segurança social, e assim o Estado fragmenta os seus serviços públicos que competem entre si, traduzindo-se também num processo de descentralização administrativa (Rocha, 2001).

Os indicadores de performance consistem em processos de controlo dos mecanismos públicos para avaliar a sua performance através de indicadores que meçam a eficiência, eficácia e qualidade. Neves (2002), afirma que um novo conjunto de ideias têm ganho protagonismo na administração pública, traçando-se um novo paradigma organizacional onde se destacam a redução do tamanho das organizações das suas unidades constitutivas, a descentralização com uma maior autonomia e responsabilidade dos seus departamentos e da reconfiguração organizacional a que corresponda uma estrutura mais flexível e maleável, a permeabilidade das fronteiras internas e externas, a importância atribuída aos valores partilhados e o desenvolvimento de organizações em rede que articulem recursos. A autora considera também que as soluções organizacionais devem assentar num modelo de organização do trabalho flexível que valorize os serviços produtivos, centrado no essencial através da simplificação e desburocratização, assente num trabalho em papéis individuais, que seja capaz de garantir o aumento da capacidade técnica dos serviços responsáveis pelos recursos, bem como que os serviços respondam às necessidades do sistema diretivo. Defende ainda ser necessária uma nova visão para a administração pública, e para isso propõe que a ação de reforma se centre num quadro de referência que clarifique o papel do Estado, que este parta do trabalho em rede, garanta uma gestão efetiva das pessoas nas organizações, bem como a existência de processos que exijam o reforço de competências de gestão.

2.2. Contexto Português

Para Araújo (2005), existiram algumas tentativas de reformas esporádicas e sem consequências durante o Estado Novo, mas é no pós 25 de Abril que surgem em Portugal os impulsos reformadores, devido às necessidades de democratização do país, de desenvolvimento económico e das reformas económicas e sociais. Foram, no entanto, vislumbrados aspetos pontuais de modernização até à década de 80, sendo que só em meados da década de 80 a reforma administrativa começou a assumir contornos

mais claros, ainda que num nível insuficiente, devido ao período conturbado que Portugal vivia à data.

Rocha (2001), divide o projeto de modernização administrativa em Portugal em três fases. A primeira fase, de 1986 a 1992, focou-se na desintervenção e na desburocratização do Estado, à semelhança do que foi feito internacionalmente. Procedeu-se ao emagrecimento do Estado por via de privatizações e outras formas de desintervenção como o recurso a serviços do setor privado para prestarem serviços no setor público. Foi também implementada uma política de desburocratização e simplificação administrativa, levada a cabo pelo Secretariado para a Modernização Administrativa.

A segunda fase, de 1993 a 1995, apostou na gestão da qualidade nos serviços públicos. Procedeu-se a uma mobilização da sociedade para lhes inculcar a ideia de que devem exigir mais e melhor da Administração Pública, constituindo os cidadãos uma força de pressão para a mudança. Foi criada a Carta da Qualidade em Serviços Públicos que coloca o cliente no centro das preocupações do serviço público, tendo este que ouvir e satisfazer as necessidades do cliente, que se tornam nos juizes da qualidade dando sugestões, opiniões e críticas sobre os serviços.

A terceira fase, de 1996 a 1999, aborda a reinvenção da Administração Pública. É alterada a estrutura da modernização administrativa. O Secretariado para a Modernização Administrativa, que tanta preponderância tinha tido até então, perde o seu protagonismo para a Secretaria de Estado. Essa reinvenção aproveita aspetos das duas etapas anteriores, existindo por um lado “exigências de uma maior produtividade e uma melhor qualidade dos serviços públicos bem como uma maior desburocratização, simplificação e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantias de maior flexibilidade e autonomia gestonária” (Rocha, 2001:116). Nesse sentido, é criado o Fórum Cidadãos/Administração, que recebe as sugestões e reclamações dos cidadãos para dar voz aos utentes dos serviços e é instituído o Livro de Reclamações nos organismos de Administração Pública.

Paralelamente, Araújo (2005) conclui que Portugal seguiu um percurso semelhante ao dos restantes países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) no que concerne ao conteúdo das propostas de reforma, com a estratégia de assumir uma orientação centrada no paradigma gestor e na opção pelo modelo de

gestão por objetivos, que têm sido opção nas sucessivas reformas, enquanto que Madureira (2015), destaca como preocupações de Portugal na sua reforma administrativa a melhoria da imagem do serviço público e a recuperação do seu prestígio, a dignificação dos funcionários públicos através do aumento das suas qualificações académicas e profissionais, a mudança de atitude e comportamento dos dirigentes e funcionários, a delegação e descentralização da autoridade, a simplificação de regras e procedimentos e uma gestão flexível e motivada para o alcance de resultados.

2.3. O SNC-AP: Âmbito Nacional

2.3.1. Antecedentes: Leis das Bases da Contabilidade Pública

De acordo com Vaz (2016), só a partir dos anos 80 é que a contabilidade pública em Portugal deixou de estar estagnada. Isso deu-se a publicação da Lei das Bases da Contabilidade Pública, a 20 de Fevereiro de 1990, os seus propósitos eram simples e visavam maioritariamente saber onde eram efetuados os gastos públicos, visando uma maior normalização e harmonia das contas públicas.

2.3.2. Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)

O Plano Oficial de Contabilidade Pública, mais conhecido por POCP, foi aprovado pelo Decreto-Lei 232/97. Era obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tivessem natureza, forma e designação de empresa pública, assim como à segurança social. O artigo 2º desse mesmo decreto lei contextualizava a sua pertinência na administração pública Portuguesa: “enquadrando-se na reforma em curso da administração financeira do Estado, constitui um instrumento indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna.” (art 2, DL 232/97)

O seu principal objetivo, de acordo com o artigo 6º, era o de criar “condições para a integração dos diferentes aspectos - contabilidade orçamental, patrimonial e analítica - numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação”. Visava melhorar a transparência, a responsabilização e a comparabilidade da informação financeira divulgada pelas entidades do setor, bem como contribuir para a tomada de decisões e a avaliação das entidades públicas relativamente à utilização de recursos públicos, suportada em critérios de economia, eficiência e eficácia (Rodrigues, 2015)

No artigo 7º consta que o POCP permitia a tomada de decisões estratégicas no domínio orçamental e disponibilizava informação para apoiar a actividade de controlo da actividade financeira da Administração Pública.

Contribuiu para a evolução do sistema contabilístico do Setor Público português, mas não conseguiu acompanhar os normativos internacionais (Jesus e Almeida, 2017)

2.3.3. Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

O artigo 3º do Decreto-Lei nº 192/2015 aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aplicando-se a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsetor da segurança social, e às entidades públicas reclassificadas. No artigo 4º, consta que o SNC-AP é constituído pelos subsistemas de contabilidade orçamental, de contabilidade financeira e de contabilidade de gestão.

No artigo 6º encontram-se estabelecidas as finalidades do SNC-AP, através do cumprimento de objetivos de gestão, de análise, de controlo, e de informação. Assim sendo:

- Evidencia a execução orçamental e o respetivo desempenho face aos objetivos da política orçamental;

- Permite uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa de determinada entidade;
- Proporciona informação para a determinação dos gastos dos serviços públicos;
- Proporciona informação para a elaboração de todo o tipo de contas, demonstrações e documentos que tenham de ser enviados à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e às demais entidades de controlo e supervisão;
- Proporciona informação para a preparação das contas de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais;
- Permite o controlo financeiro, de legalidade, de economia, de eficiência e de eficácia dos gastos públicos;
- Proporciona informação útil para efeitos de tomada de decisões de gestão

O artigo 14º define que procedimentos é que as entidades públicas que adotem o SNC-AP pela primeira vez devem adotar:

- a) Reconhecer todos os ativos e passivos cujo reconhecimento é exigido pelas normas de contabilidade pública;
- b) Reconhecer itens como ativos apenas se os mesmos forem permitidos pelas normas de contabilidade pública;
- c) Reclassificar itens que foram reconhecidos de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, ou planos setoriais, numa categoria, mas de acordo com as normas de contabilidade pública pertencem a outra categoria;
- d) Aplicar as normas de contabilidade pública na mensuração de todos os ativos e passivos reconhecidos.

Relativamente à transição para o SNC-AP, o artigo 14º do Decreto-Lei 192/2015 afirma que “todas as entidades públicas devem assegurar as condições e tomar as decisões necessárias para a transição para o SNC-AP” em 2016 .O Decreto-Lei n.º 85/2016 estabelece que o SNC-AP se tornaria aplicável a partir do dia 1 de janeiro de 2017,

estando as entidades que integram as administrações públicas obrigadas à elaboração de uma estratégia de disseminação e de implementação do SNC-AP. No entanto, consta no mesmo documento que “para que a entrada em vigor do SNC-AP ocorresse na data inicialmente prevista seria necessário assegurar previamente a verificação de um conjunto de condições técnicas, legais e institucionais”, não estando reunidas as condições necessárias para que a sua implementação se desse em 2017, pelo que se optou pela prorrogação da vigência do Decreto-Lei 192/2015. Nesse sentido, o dia 1 de Janeiro de 2018 passaria a ser a data estabelecida como a data de produção de efeitos.

De acordo com Marques (2018), alguns dos seus objetivos são fomentar a harmonização contabilística, aumentar o alinhamento entre a contabilidade pública e contas nacionais, contribuir para uma maior satisfação das necessidades dos utilizadores. É composto por vinte e sete normas de contabilidade pública, vinte e cinco relativas a normas de contabilidade financeira, uma à Contabilidade e Relato Orçamental e outra para a contabilidade de gestão. Consiste em “dotar as administrações públicas de um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas que, presentemente, vêm sendo adotados a nível internacional” e que represente “uma reforma contabilística que visa resolver a fragmentação e as inconsistências atualmente existentes” (Marques,2018).

Para Jesus e Almeida (2017), surgiu da necessidade de que as contas públicas portuguesas fossem melhoradas bem como a presença de entidades de ajuda externa, tendo por base as IPSAS.

Configura assim um modelo contabilístico moderno de cariz global, mais baseado em princípios que em regras explícitas, representando uma reforma contabilística que visa resolver a fragmentação e as inconsistências atualmente existentes (Marques, 2018), com a adoção de um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas a nível internacional (Silva, Rodrigues, & Guerreiro, 2016).

2.3.4. Comissão de Normalização Contabilística (CNC)

O DL n.º 134/2012 estabelece a CNC como “um organismo tecnicamente independente, no qual estão representadas, a nível nacional, as entidades públicas e privadas interessadas no domínio da contabilidade, dotado de autonomia administrativa e que funciona no âmbito do Ministério das Finanças.”

De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 134/2012, a CNC “tem por missão, no domínio contabilístico, emitir normas, pareceres e recomendações relativos ao conjunto das entidades inseridas no setor empresarial e setor público, de modo a estabelecer e assegurar procedimentos contabilísticos harmonizados com as normas europeias e internacionais da mesma natureza, contribuindo para o desenvolvimento de padrões de alta qualidade da informação e do relato financeiro”, onde se incluem as entidades que apliquem a normação contabilística para o setor público.

O artigo 12.º do Decreto-Lei 192/2015 define que é da competência da Comissão de Normalização Contabilística elaborar um manual de implementação do SNC-AP, contendo a descrição do processo de transição para o SNC-AP e os guias de orientação para a aplicação das respetivas normas.

É composta por dois comités, o Comité de Normalização Contabilística Empresarial (CNCE) e o Comité de Normalização Contabilística Público (CNCP) e, de acordo com a Comissão de Normalização Contabilística (2013), o CNCP tem como propósito a emissão de normas contabilísticas e normas interpretativas que se destinem ao setor público não empresarial, baseando-se nas IPSAS contribuindo para o seu desenvolvimento, implementação e melhoria.

É da incumbência da CNC “realizar os trabalhos técnicos com vista à aprovação de um único Sistema de Normalização Contabilística Público (SNCP) adaptado às normas internacionais específicas para o sector público (IPSAS) e às leis nacionais em que estas matérias são reguladas” (art. 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2012, de 29 de junho).

Para Gabriel e Saraiva (2018), cabe-lhe, portanto, a transposição da legislação nacional as Diretivas que tratem de matérias relacionadas com a contabilidade, ajustando as suas práticas e teorias à Diretiva Comunitária n.º78/660/CEE.

2.3.5. Portugal e a comunidade internacional

Em Portugal, optou-se pela aproximação do sistema contabilístico nacional ao normativo internacional, tendo sido criado o Sistema de Normalização Contabilística pela Comissão de Normalização Contabilística, contendo um conjunto de normas de contabilidade que tiveram por base as normas internacionais do *International Accounting Standards Board* (IASB). (Calais e Saraiva, 2017)

Segundo Gabriel e Saraiva (2018), em 1986, em função da adesão à Comunidade Económica Europeia, Portugal passou a estar abrangido pelo disposto nas Diretivas Comunitárias, que visava a harmonização da legislação dos diferentes Estados Membros, procurando melhorar a comparabilidade da informação financeira.

De acordo com Rodrigues e Alves (2016), apesar de Portugal ser um dos membros da União Europeia que ainda não iniciou processo de harmonização contabilística do setor público de acordo com as IPSAS, a Comissão de Normaçoão Contabilística emitiu um conjunto de normas baseadas nas IPSAS, as Normas Contabilísticas Públicas, integrantes do SNC-AP, com entrada prevista, para 1 de janeiro de 2017.

Nesse sentido, desde a entrada em vigor do SNC, Portugal aproxima-se do processo de harmonização realizado pela União Europeia, satisfazendo o princípio da proporcionalidade e garantindo modernização e transparência, contrinuindo também para uma melhoria da informação. (Gabriel e Saraiva, 2018).

2.4. Âmbito Europeu: Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC)

O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais estabelece uma metodologia para a produção de dados de contas nacionais na União Europeia cujo manual conceptual é de aplicação obrigatória em todos os Estados Membros, sendo importante para garantir que os resultados estatísticos são compilados de forma consistente, comparável, fiável e atualizada. (INE, 2014.) Nesse sentido, as contas das administrações públicas dos

Estados Membros são compiladas em conformidade com o SEC. (Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, 2013)

De acordo com o INE (2014), o SEC “revê as normas comuns, classificações e regras de contabilidade nacional aplicáveis aos Estados-Membros na elaboração das contas nacionais e na transmissão dos seus dados ao Eurostat”, bem como introduz várias alterações metodológicas de relevante impacto em alguns dos principais indicadores macroeconómicos, tais como o produto interno bruto (PIB) e o défice e a dívida das Administrações Públicas.

A alínea 14) do regulamento (UE) N.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia esclarece que o SEC “deverá substituir gradualmente todos os outros sistemas como quadro de referência de normas, definições, classificações e regras contabilísticas comuns” que se destinem à elaboração das contas dos Estados Membros tendo em vista os objetivos da União, permitindo desta forma obter resultados comparáveis entre os Estados Membros.

Segundo o relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (2013), o SEC “define o enquadramento para a contabilidade estatística ao nível macroeconómico para os setores público e não público na União Europeia (UE) e baseia-se no princípio da especialização”. Os dados relativos ao défice e dívida públicos fundamentados no SEC para questões do procedimento por défice excessivo (PDE) são o “resultado da consolidação das contas individuais das entidades das administrações públicas nos Estados Membros da UE”, encontrando-se definidos na legislação da UE.

2.4.1. International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)

As IPSAS são atualmente o único conjunto de normas de contabilidade do setor público reconhecido internacionalmente. Baseiam-se na ideia de que a gestão moderna do setor público, de acordo com os princípios de economia, eficácia e eficiência, depende de sistemas de informação de gestão capazes de fornecer informações atualizadas, precisas e fiáveis sobre a situação e o desempenho económico e financeiro de um Estado. (Rodrigues, 2015).

São concebidas para serem aplicadas aos relatórios financeiros com finalidade geral de todas as entidades do setor público que não sejam empresas públicas, visando o aumento da qualidade e da transparência do relato financeiro (Rodrigues e Alves, 2018)

Para Ferreira (2013), tratam-se de normas de relato financeiro para uma entidade micro, enquanto que o SEC é o sistema de contas para relatar informação macro, tendo como função aproximar a informação pública à informação das empresas privadas permitindo uma maior comparabilidade entre as contas dos diferentes países.

De acordo com o relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (2013), são quinze os Estados-Membros da UE que estabelecem algumas ligações às normas IPSAS nas suas normas nacionais de contabilidade pública; sendo que nove baseiam as suas normas nacionais nas normas IPSAS, cinco fazem apenas algumas referências a essas normas, e apenas um aplica-as a certos setores das administrações locais, sendo que nenhum Estado-Membro as aplicou na íntegra.

Têm por base as normas do IASB e constituem os primeiros passos para a implementação da harmonização do setor público a nível internacional. A sua adoção e o seu cumprimento conduzirá a uma melhoria substancial na qualidade do relato financeiro com finalidade geral pelas entidades do setor público, que melhorará a gestão financeira pública levando a melhores decisões de alocação de recursos feitas pelos governos, aumentando transparência e a responsabilidade pela prestação de contas (Rodrigues, 2015).

O organismo nacional responsável pela tradução das IPSAS em Portugal é a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) tendo transcritas trinta e duas IPSAS. (Ferreira,2013).

De acordo com a Comissão de Normalização Contabilística (2013), as IPSAS não possuem força legal, no entanto desempenham um papel cada vez mais importante no desenvolvimento e revisão dos normativos nacionais de contabilidade do setor público.

2.4.2. International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)

Segundo Rodrigues (2015), foi criado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) para funcionar como órgão independente emissor de normas sob a sua direção. O seu objetivo consiste em servir o interesse público “desenvolvendo normas contabilísticas internacionais de alta qualidade e outras publicações para uso das entidades do setor público em todo o mundo na preparação de relatórios financeiros com finalidade geral” (Rodrigues, 2015).

Tem como base de atuação o estabelecimento de normas contabilísticas a usar pelas entidades do setor público; a promoção, adoção e convergência internacional com as IPSAS; a disponibilização de informação abrangente para a gestão financeira e para os processos de decisão no setor público; a formulação de orientações relativas a temas relevantes para o relato financeiro do setor público; a emissão e promoção de orientações que sirvam de referência e a facilitação de troca de informações entre contabilistas e outros funcionários que trabalhem no setor público (Comissão de Normalização Contabilística, 2013).

De acordo com Ferreira (2013), o International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) é um conselho normalizador independente do IFAC composto por representantes de organismos de diversos países membros do IFAC, sendo Portugal representado pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC).

Emite normas de contabilidade para o sector público, que se denominam de IPSAS que são baseadas nas International Financial Reporting Standards (IFRS), emitidas pelo International Accounting Standards Board (Cunha, 2011).

Tem vindo a desenvolver esforços tendo como objetivo a harmonização mundial da contabilidade para o setor público, iniciativa que conta com o apoio da União Europeia que já emitiu orientações para que os Estados membros adaptem a contabilidade do setor público às IPSAS (Rodrigues, 2015).

Jesus e Almeida (2017) abordam o facto de o IPSASB não possuir autoridade suficiente. Isso deve-se ao facto de não ter um mandato por parte de uma entidade reconhecida, não tendo assim legitimidade institucional uma vez que apenas adota as

normas do setor empresarial para o setor público, não alterando nada de substancial na essência das mesmas. Não possui também nenhum órgão normalizador concorrente a nível internacional e os seus membros provêm maioritariamente do setor privado, não possuindo muita experiência no setor público.

Na última década o IPSASB, através do Comité do Setor Público da IFAC, desenvolveu um conjunto de normas para o setor público que acabou por não ter uma implementação generalizada na UE (Silva, Rodrigues, & Guerreiro, 2016)

2.4.3. International Accounting Standards Committee (ISAC)

De acordo com Roberts et al. (2008), o IASC foi criado em 1973 por meio de um acordo estabelecido por organismos profissionais de contabilidade da Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Japão, México, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos da América. Trata-se de uma organização com pouco orçamento, contando principalmente com verbas provenientes de publicações, a ajuda e apoio de pessoas em todo o mundo, assim como dos organismos profissionais de contabilidade e organizações internacionais que também fizeram contribuições.

Os seus objetivos consistiam em formular e publicar nos padrões contábeis de interesse público a serem observados na apresentação das demonstrações financeiras, promover sua aceitação e observação mundial bem como trabalhar de maneira geral para a melhoria e harmonização de regulamentos, normas e procedimentos contábeis relacionados à apresentação das demonstrações financeiras.

Em 2001, deu lugar ao International Accounting Standards Board (IASB), que emite Normas Internacionais de Relato Financeiro, as IFRS. Os seus objetivos são, de acordo com a sua constituição, desenvolver no interesse público, um conjunto único de padrões contábeis globais de alta qualidade que exijam informações de alta qualidade, transparentes e comparáveis nas demonstrações contábeis e em outros relatórios financeiros para ajudar os participantes nos mercados de capitais mundiais e outros que tomem decisões econômicas,

promover o uso e a aplicação rigorosa dessas normas; e promover convergência entre as normas contábeis nacionais e as normas internacionais.

2.4.4. International Federation of Accountants

De acordo com a Comissão de Normalização Contabilística (2013), o IFAC foi fundado em 1977 tratando-se de uma entidade que reúne profissionais de contabilidade de todo o mundo. Teve o seu comité fundado em 1987, o IFAC- Public Sector Comitee, para que os profissionais pudessem dispôr informação contabilística acerca do relato financeiro das entidades governamentais.

Tem como principais propósitos o desenvolvimento de padrões internacionais de alta qualidade em auditoria e garantia, contabilidade do setor público, ética e educação para contadores profissionais e apoio à sua adoção e uso; facilitar a colaboração e cooperação entre seus órgãos membros; colaborar e cooperar com outras organizações internacionais e servir como porta-voz internacional da profissão contábil (Rathore, 2019).

À semelhança do IPSASB, também não possui autoridade suficiente no setor público, carecendo de meios de pressão ou sanções a países ou órgãos normalizadores nacionais. (Jesus e Almeida, 2017).

2.5. Conclusão

A NGP surgiu em Portugal com o advento da democracia após 1974 e a sua implementação passou por diversas etapas divididas por várias décadas até que atingisse o patamar em que se encontra hoje.

A contabilidade em Portugal também sofreu uma evolução lenta e por etapas, primeiro com a Lei de Bases da Contabilidade Pública, depois com o POCP, e, por fim, com o SNC-AP.

Conclui-se também que a legislação nacional em matéria de contabilidade encontra-se bastante dependente da europeia e que Portugal tem vindo a efetuar uma aproximação às normas europeias de contabilidade.

CAPÍTULO III- O SNC-AP: UM ESTUDO DE CASO

3.1. Introdução

Encontrando-se finalizado o capítulo 2 referente ao enquadramento teórico e à revisão da literatura, procede-se então ao terceiro capítulo que trata o estudo de caso, sendo abordada a metodologia, os objetivos e hipóteses de trabalho, a entidade acolhedora e a análise aos resultados.

3.2. Apresentação da Entidade Acolhedora

A entidade pela qual optei para a realização do estágio curricular no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, foi a SMART Vision - Assessores e Auditores Estratégicos, Lda sediada em Aveiro. Presta serviços de assessoria e consultoria nomeadamente para entidades da Administração Pública nacional, ajudando na sua modernização ao atuar em áreas como a reengenharia, gestão da qualidade, contabilidade, direito, atuando também ao nível do setor privado.

Em termos jurídicos, a SMART Vision é uma sociedade comercial por quotas. Uma sociedade comercial por quotas é composta por dois ou mais sócios com responsabilidade limitada e cujo capital social é livre, sendo o valor mínimo de dois euros. Segundo o artigo 197º do Decreto-Lei n.º 262/86, o capital encontra-se dividido em quotas sendo os seus sócios responsáveis por todas as entradas de capital.

3.3. Estudo de caso

O presente relatório segue um modelo de investigação baseado num estudo de caso exploratório com uma seguindo uma metodologia mista, tanto quantitativa como qualitativa. Para a abordagem ao estudo de caso, foi feita uma análise descritiva simples recorrendo ao uso de tabelas e gráficos para o tratamento e análise dos dados recolhidos.

Para Yin (2001), o estudo de caso “é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes”, tendo como fontes de evidência a observação direta e entrevistas. O seu poder diferenciador é a capacidade de lidar com com documentos, artefatos, entrevistas e observações podendo também ocorrer manipulação informal. Em suma, um estudo de caso é “uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos”. Num estudo de caso, são realizadas experiências quando o pesquisador pode manipular o comportamento direta, precisa e sistematicamente, podendo estas ocorrer num laboratório, onde a experiência se pode focar numa ou duas variáveis, ou num campo.

3.3.1. Objetivos

O objetivo deste estudo de caso consiste em recolher e analisar a perceção de alguns funcionários públicos relativamente à transição e implementação de um novo sistema contabilístico para a Administração Pública portuguesa, o SNC-AP.

3.4. Metodologia

O estudo de caso serve para construir teoria, envolvendo a análise de um ou mais casos para criar construtos e/ou proposições teóricas a partir das evidências empíricas fornecidas pelo caso, e serve ainda para aumentar o rigor da investigação através de procedimentos de pesquisa rigorosos que conferem respeitabilidade científica. (Marrionto et al. 2014)

Para o efeito utilizou-se o questionário com perguntas fechadas e perguntas abertas. Para a análise da informação recolhida através do questionário recorreu-se à estatística descritiva e à análise de conteúdo. Com efeito, este estudo de caso engloba técnicas quantitativas e qualitativas.

3.4.1. Recolha de dados: questionário

Para a recolha de informação foi elaborado um questionário com perguntas fechadas e perguntas abertas. Para as perguntas fechadas foi utilizada uma escala de Likert de 7 pontos, em que 1 representa discordância total com a pergunta e o 7 total concordância. As perguntas abertas eram de resposta livre e pretendiam avaliar as perceções dos funcionários relativas ao processo de implementação do SNC-AP, bem como aspetos que poderiam ser melhorados. O questionário teve uma duração prevista de resposta de 5 a 8 minutos.

O questionário foi dirigido a alguns trabalhadores das Câmaras Municipais portuguesas, tendo sido obtidas 10 respostas. Contactou-se alguns municípios nacionais via correio eletrónico, tendo sido garantidos a confidencialidade e o anonimato das respostas dadas. O questionário foi elaborado e respondido online via google forms, não só por ser mais prático mas também devido à pandemia de COVID-19, que impossibilitou a ida presencial aos municípios. O presente questionário esteve disponível entre 07/08/2020 a 14/08/2020, perfazendo o total de uma semana.

3.4.2. Caracterização da amostra

De seguida, passaremos a caracterizar a amostra alvo do estudo.

Tabela 1- Distribuição dos inquiridos por sexo

	Frequência	Porcentagem
Feminino	7	70%
Masculino	3	30%
Total	10	100%

Fonte: Elaboração própria

Olhando para os dados pessoais e demográficos, é possível constatar que a amostra é predominantemente constituída por mulheres, correspondendo a 70%. Os homens perfazem apenas 30% do total.

Tabela 2- Distribuição dos inquiridos por idade

	Frequência	Porcentagem
18-34	0	0%
35-54	10	100%
+55	0	0%
Total	10	100%

Fonte: Elaboração própria

Em relação à idade, a totalidade dos inquiridos tem idades compreendidas entre os 35 a 54 anos.

Tabela 3- Distribuição dos inquiridos por habilitações literárias

	Frequência	Percentagem
Ensino básico	0	0%
Ensino secundário	0	0%
Licenciatura	8	80%
Mestrado	2	20%
Doutoramento	0	0%
Total	10	100%

Fonte: Elaboração própria

Olhando para as habilitações literárias, a vasta maioria dos inquiridos (80%) tem formação académica ao nível da licenciatura, e dois dos inquiridos detêm o grau de mestre. Nenhum dos inquiridos possui habilitações literárias inferiores à licenciatura.

Tabela 4- Distribuição dos inquiridos por categoria profissional

	Frequência	Percentagem
Assistente Operacional	0	0%
Assistente técnico	1	10%
Técnico superior	5	50%
Técnico de informática	0	0%
Chefe de divisão	4	40%
Diretor de serviços	0	0%
Total	10	100%

Fonte: Elaboração própria

Quanto à categoria profissional, metade dos inquiridos são técnicos superiores, com uma quantidade significativa de chefes de divisão (40%) e ainda um assistente técnico.

Tabela 5- Distribuição dos inquiridos por tempo de serviço

	Frequência	Percentagem
Até 5 anos	0	0%
6 a 10 anos	1	10%
11 a 15 anos	4	40%
16 a 25 anos	5	50%
Mais de 25 anos	0	0%
Total	10	100%

Fonte: Elaboração própria

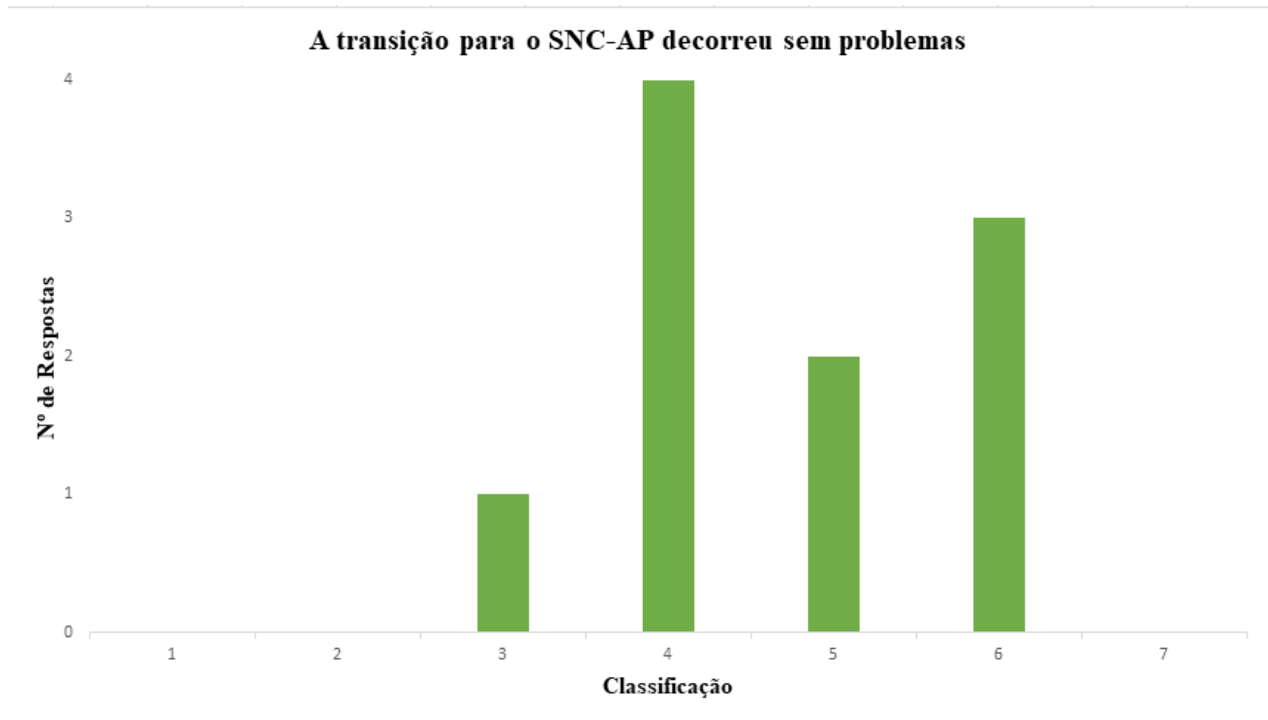
O tempo de serviço indica que a maioria dos inquiridos possui já uma vasta experiência na administração pública, 50% têm entre 16 a 25 anos de serviço 40% entre 11 a 15 anos, apenas um inquirido possui entre 6 a 10 anos de serviço. É assim observável que se tratando de trabalhadores que por terem tanto tempo de serviço estiveram também em contacto com o POCP, e tendo assim mais conhecimento relativamente à contabilidade pública e à administração pública em geral.

3.5. Apresentação e análise da informação

3.5.1. Análise quantitativa

Para se proceder à análise quantitativa foram efetuados sete gráficos de barras contendo as respostas dadas pelos inquiridos a cada pergunta de resposta fechada, e usando uma escala de likert de 7 pontos. O eixo vertical representa o número de respostas dadas por classificação e o horizontal representa a classificação dada à pergunta.

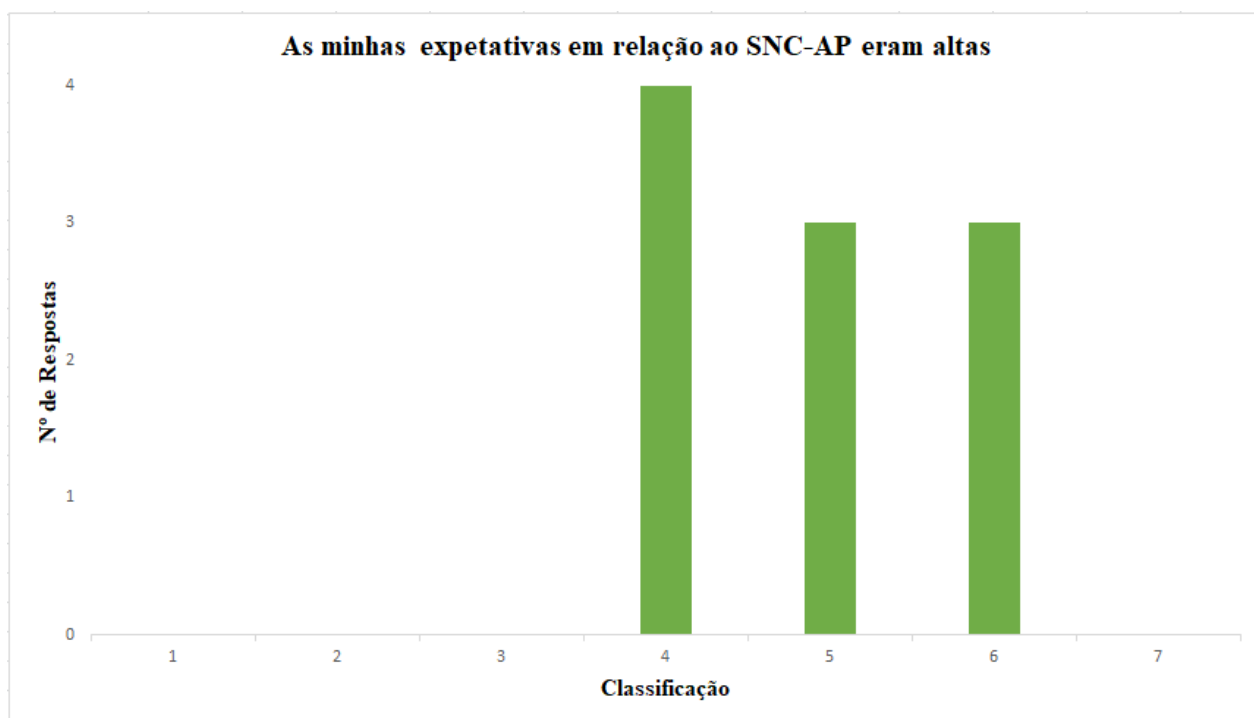
Gráfico 1- Transição para o SNC-AP



Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito à eficácia na transição, a opinião geral é a de que apesar de alguns problemas que surgiram durante o processo, nomeadamente alguma demora, a transição acabou por decorrer sem grandes problemas sendo a avaliação geral dos inquiridos a esta pergunta positiva (50%), registando-se apenas uma avaliação negativa.

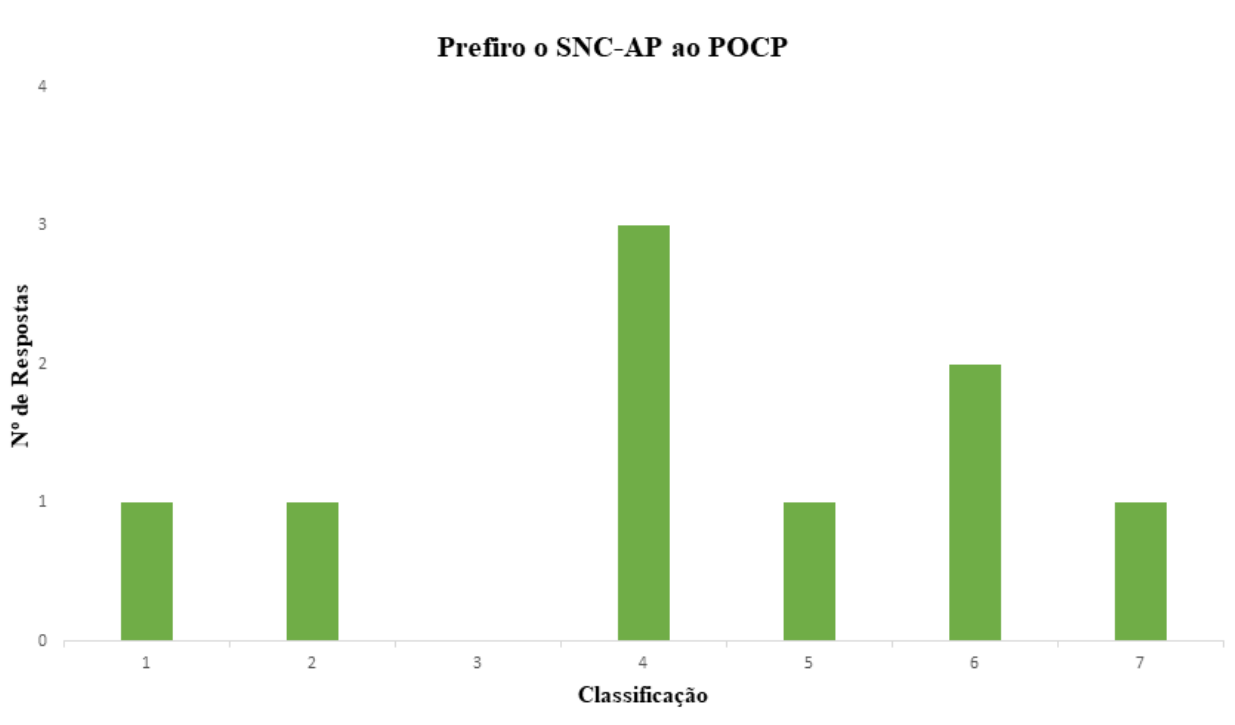
Gráfico 2- As expetativas em relação ao SNC-AP eram altas



Fonte: Elaboração própria

Quanto às expectativas que os inquiridos tinham em relação ao SNC-AP, as respostas foram largamente positivas com nenhum dos inquiridos a discordar da afirmação e com 60% concordar com a mesma, e com isso conclui-se que efetivamente a fasquia estava alta e que o SNC-AP era algo que prometia trazer melhorias à Administração Pública.

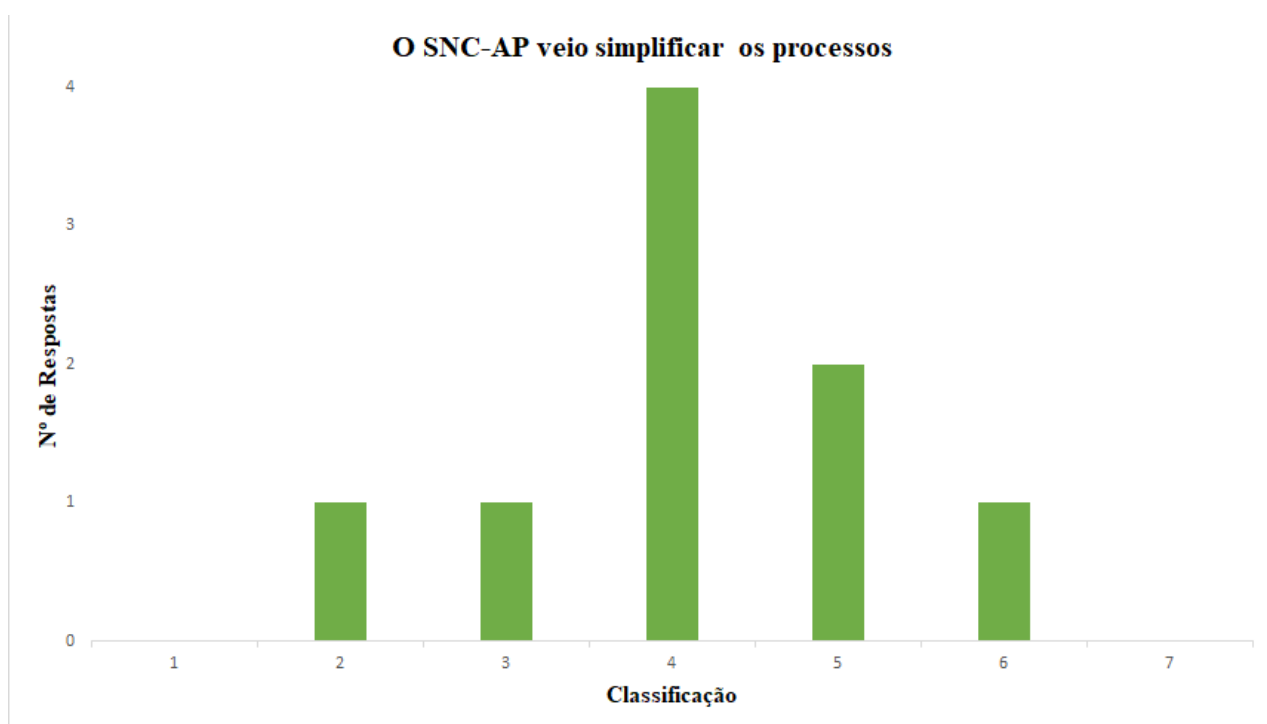
Gráfico 3- Preferência entre SNC-AP e POCP



Quando questionados sobre a preferência do SNC-AP em relação ao POCP (40%), os inquiridos deram respostas mistas. Apesar de no geral haver preferência pelo SNC-AP, 20% dos inquiridos considera o SNC-AP bastante inferior ao POCP.

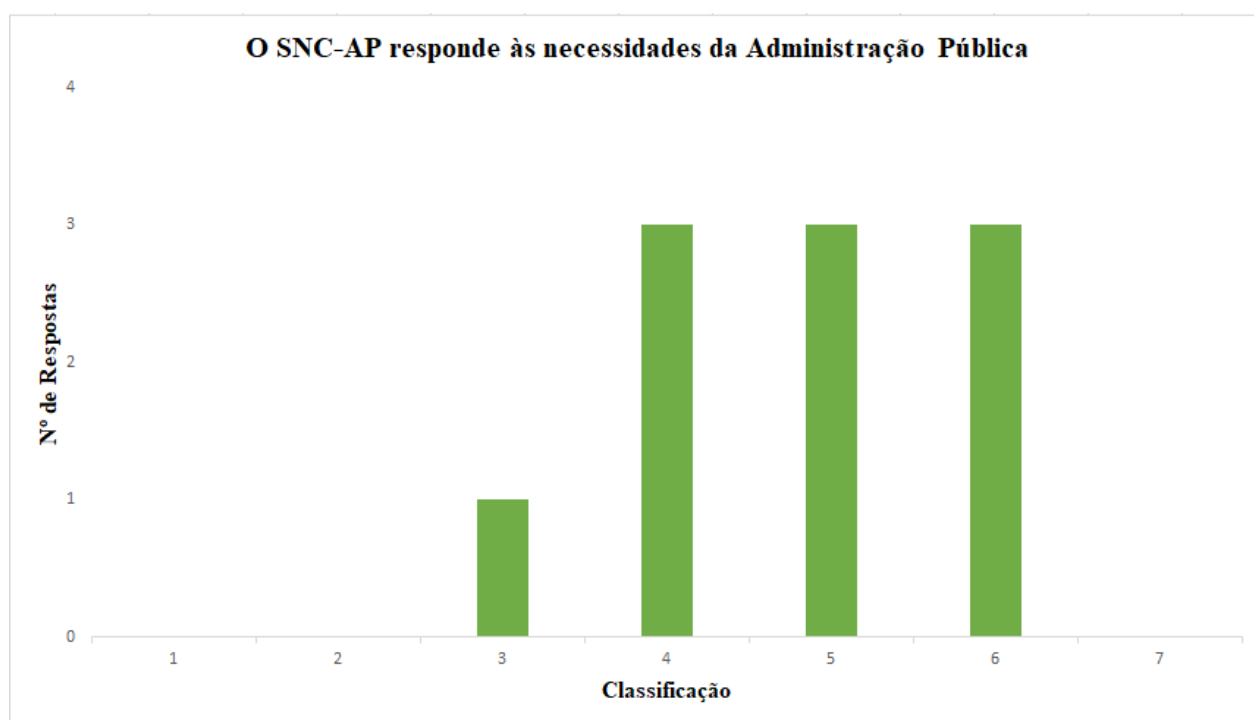
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4- Simplificação de processos



No campo da simplificação de processos, a opinião encontra-se mais uma vez dividida, ligeiramente favorável com um terço dos inquiridos a concordar que se verificou uma simplificação de processos e 22% a discordar dessa mesma afirmação. Regista-se ainda uma quantidade elevada de respostas (44%) a revelarem neutralidade quanto a esta afirmação.

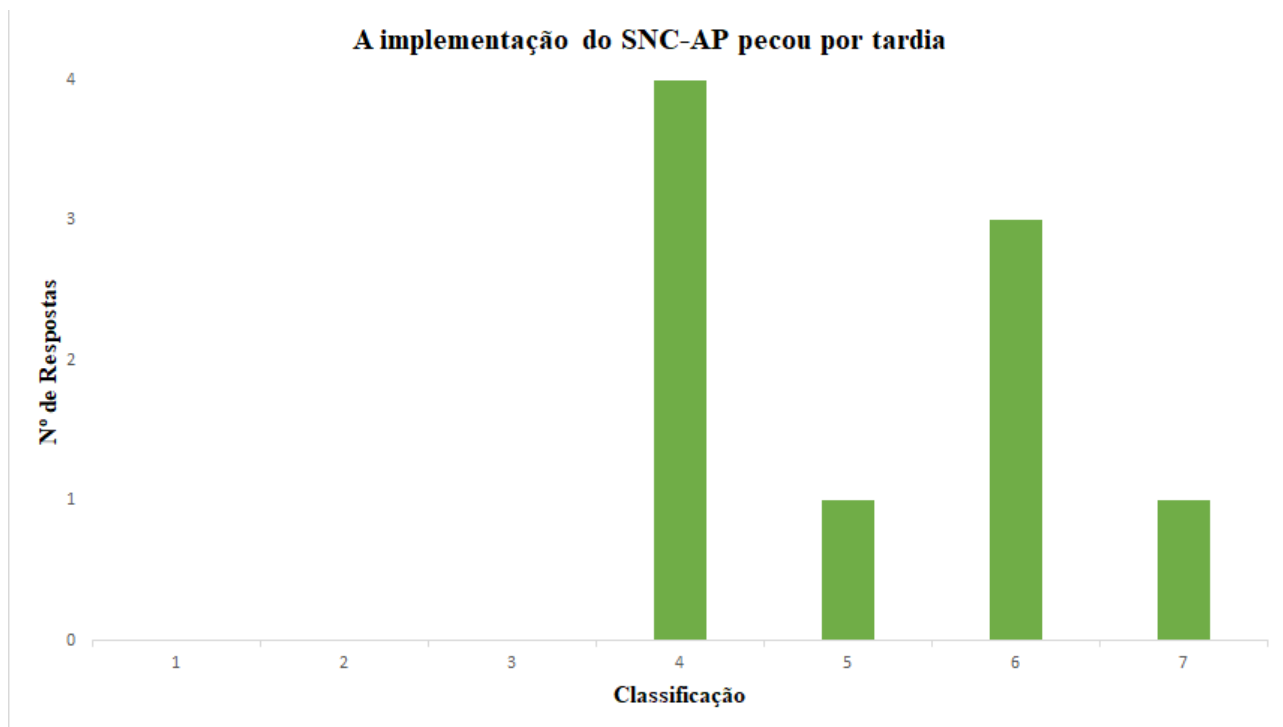
Gráfico 5- Capacidade de resposta do SNC-AP



Fonte: Elaboração própria

Sobre a capacidade de resposta do SNC-AP, apesar de uma opinião negativa e 30% das respostas serem neutras, os restantes inquiridos (60%) opinam que o SNC-AP respondeu às necessidades da Administração Pública.

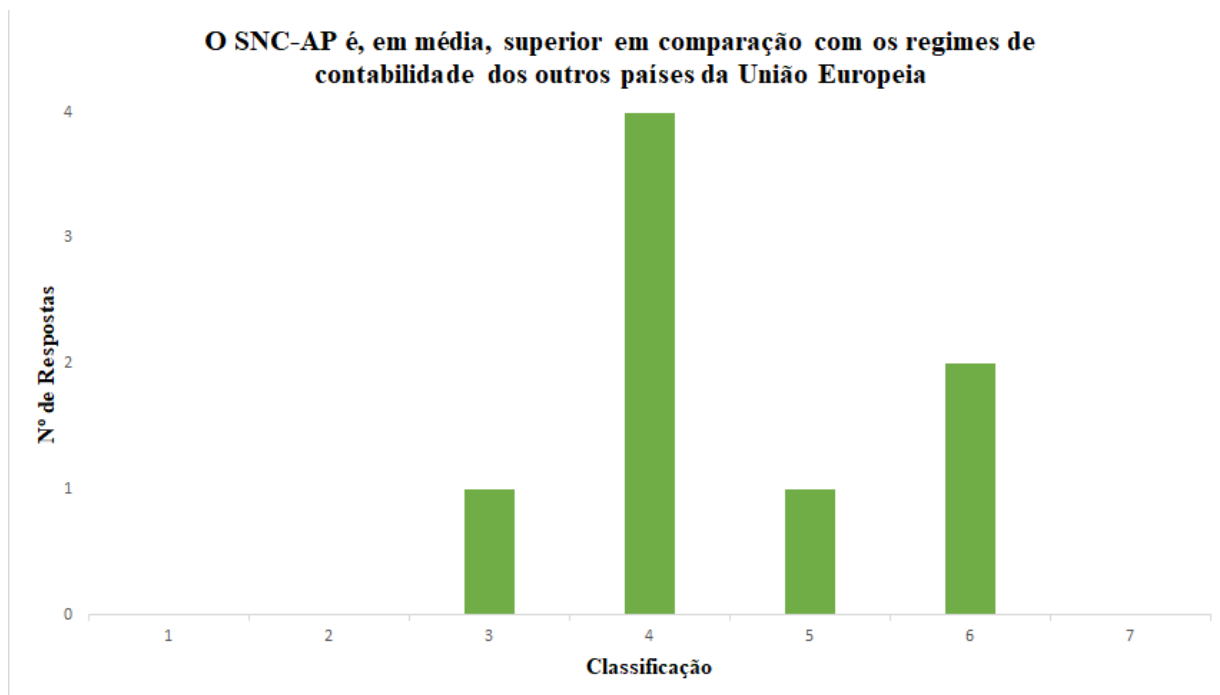
Gráfico 6- Necessidade da implementação do SNC-AP



Fonte: Elaboração própria

No que concerne à necessidade do SNC-AP, nenhum inquirido discordou que a sua implementação não tivesse pecado por tardia, significando isto que existe concordância em relação à necessidade que havia relativamente à adoção de um novo sistema contabilístico.

Gráfico 7- Comparabilidade entre o SNC-AP e restantes países da UE



Fonte: Elaboração própria

Por comparação com os restantes Estados Membros da União Europeia, verificou-se um elevado nível de neutralidade (60%), ou seja, os inquiridos não concordam nem discordam, muito possivelmente devido ao facto de não conhecerem outros regimes de contabilidade para além do português. Ainda assim, 30% dos correspondentes consideram que o SNC-AP português é superior aos outros modelos europeus.

3.5.1.1. Análise resumo

A tabela 6 apresenta o resumo da informação das perguntas fechadas. A média de todas as perguntas é de 4.6, o que representa uma média positiva, ainda que pouco arrojada, sendo a média do desvio padrão de 1,03911.

Tabela 6- Média e Desvio Padrão

Perguntas	Média	Desvio Padrão
A transição para o SNC-AP decorreu sem problemas	4.7	1,05935
As minhas expetativas eram altas	4.9	0,8756
Prefiro o SNC-AP ao POCP	4.3	1,93649
O SNC-AP veio simplificar os processos	4.1	1,16667
O SNC-AP responde às necessidades da administração pública	4.8	1,06667
A implementação do SNC-AP pecou por tardia	5.1	1,16667
O SNC-AP é, em média, superior comparativamente aos outros regimes de contabilidade dos outros países da União Europeia	4.5	1,06904

Fonte: Elaboração própria

Podemos então observar que os inquiridos têm uma opinião positiva sobre a transição e implementação do SNC-AP, apesar de no geral o pendor recair um pouco acima da indiferença, entre 4 “nem concordo nem discordo” e 5 “concordo”. Podemos também constatar, através do quadro resumo, que esta ligeira indiferença relativa ao processo de implementação do SNC-AP se deve, na opinião dos inquiridos, à expectativa que formularam em relação aos resultados que o novo sistema traria à AP (4.9) e ao facto dessa implementação ter sido tardia (5.1). Contudo, os inquiridos consideram que o novo sistema contabilístico responde às necessidades da AP (4.8).

3.6. Análise de conteúdo

As questões abertas do questionário tiveram o propósito de registar e analisar a opinião e o feedback de alguns dos trabalhadores da administração pública face a duas fases relativas ao SNC-AP: O processo de transição e processo de implementação. Para tal, a entrevista encontra-se dividida nessas duas categorias, sendo cada uma delas composta por duas perguntas.

A entrevista é analisada através da análise de conteúdo às categorias previamente formuladas. Para cada uma dessas categorias registou-se as unidades de registo, a polarização e a unidade de numeração. A categoria A refere-se ao processo de transição para o SNC-AP, onde constam os processos que mais desagradaram na transição bem como os aspetos que poderiam ser alterados. A categoria B foca-se no processo de implementação e efetivação do SNC-AP, onde são elencadas algumas das vantagens do SNC-AP assim como algumas das suas desvantagens.

Assim, na análise da primeira categoria, relativa ao processo de transição, procurou-se perceber que aspetos havia desagradado os inquiridos e que mudanças fariam nesse mesmo processo, Na segunda categoria, referente ao processo de implementação, questionou-se sobre as vantagens e desvantagens acerca da implementação. A análise e resultados serão apresentados e discutidos de seguida.

Tabela 7- Perguntas de resposta aberta

Categoria A Processo de transição para o SNC-AP	Pergunta 1	Mencione os principais aspetos que o desagradaram no processo de transição para o SNC-AP
	Pergunta 2	Indique quais os aspetos do SNC-AP que alteraria
Categoria B Implementação e efetivação do SNC-AP	Pergunta 3	Enumere algumas daquelas que considera ser as vantagens do SNC-AP
	Pergunta 4	Enumere algumas daquelas que considera ser as desvantagens do SNC-AP

Fonte: Elaboração própria

Tabela 8- Aspetos que desagradaram na transição para o SNC-AP

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de Numeração
A- Processo de transição para o SNC-AP Perguntas: 1. Mencione os principais aspetos que o desagradaram no processo de transição para o SNC-AP	2	<i>“Apesar de a Comissão de Normalização Contabilística ter estendido esta transição por vários anos, não sinto que tenham aproveitado para aperfeiçoar e facilitar esta transição, esquecendo-se da aplicabilidade de vários aspectos práticos. Para além disso, a aplicação informática teve e continua a ter várias lacunas, o que dificulta o processo.”</i>	-	4
	4	<i>“Acho que a transição deveria ter sido com mais tempo”.</i>	-	
	6	<i>“A aplicação informática poderia estar mais adaptada e também se andou a adiar a entrada e pouco mais foi feito para melhorar a transição do processo”</i>	-	
	7	<i>“resposta da software house”</i>	-	

Fonte: Elaboração própria

Tabela 9- Aspectos do SNC-AP a alterar

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de Numeração
A- Processo de transição para o SNC-AP Perguntas: 2. Indique quais os aspectos do SNC-AP que alteraria	1	<i>“O modelo do balanço incluiria os valores líquidos e as colunas do ativo bruto e de amortizações e provisões acumuladas.”</i>	-	3
	2	<i>“Só com o tempo conseguirei avaliar melhor esta questão, no entanto começaria por aproximar mais a contabilidade patrimonial da orçamental.”</i>	-	
	4	<i>“Não tenho por enquanto bases para emitir opinião.”</i>	0	

Fonte: Elaboração própria

Tabela 10- Vantagens do SNC-AP

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de Numeração
B- Implementação e efetivação do SNC-AP Perguntas: 1- Enumere algumas daquelas que considera ser as vantagens do SNC-AP	1	<i>“Com os planos setoriais, os saldos das contas orçamentais não tinham grande significado, algumas por estarem permanentemente saldadas (exemplo das contas 25), outras por serem saldadas com a passagem para outra fase de execução (exemplo da conta 026 de Cabimentos movimentada na fase de compromisso). Isto obrigava a uma permanente reflexão e composição de fórmulas complexas para se obter informação tão simples como os pagamentos de um período”</i>	+	5
	2	<i>“De momento não vejo nenhuma vantagem”</i>	-	

	4	“Para quem tem consolidação de contas poderá facilitar.”	+	
	6	“De um modo geral, a aproximação da contabilidade da Administração Pública à das Empresas Privadas.”	+	
	7	“Uniformização”	+	

Fonte: Elaboração própria

Tabela 11- Desvantagens do SNC-AP

Categoria	Entrevista	Unidade de Registo	Polarização	Unidade de Numeração
B- Implementação e efetivação do SNC-AP	1	“O novo modelo de balanço é muito pouco detalhado remetendo a leitura para os Anexos”	-	5
	2	“dificuldades de envio de reportes SISAL”	-	
Perguntas 2- Enumere algumas daquelas que considera ser as desvantagens do SNC-AP	4	“não existir registo para garantias bancárias como existia no POCAL a 093.”	-	
	6	“A alteração das contas veio complicar e aumentar o tempo de realização de tarefas que até então eram relativamente rápidas.”	-	
	7	“De um modo geral, o SNC-AP não é claro no que respeita ao reconhecimento, mensuração e divulgação da informação.”	-	

Fonte: Elaboração própria

Fonte: Elaboração própria

	Positivo (+)	Negativo (-)	Neutro (0)
Categoria A	0%	100%	10%
Categoria B	40%	60%	0%

3.7. Discussão de resultados

Esta discussão é iniciada por referencia aos dados quantitativos, passando de seguida para os dados qualitativos.

A pergunta que gerou um maior grau de satisfação por parte dos inquiridos foi “O SNC-AP responde às necessidades da Administração Pública”, ficando demonstrado neste inquérito a boa capacidade de resposta por parte do SNC-AP. Em contrapartida, a pergunta que menos satisfação gerou foi “o SNC-AP simplificou os processos”, apesar da média ser positiva, situação que é confirmada na entrevista com algumas queixas relativamente a essa vertente. Fica evidente que a capacidade de simplificação de processos do SNC-AP foi o aspeto que menos agradou os inquiridos.

Analisando o desvio padrão, a pergunta que gerou respostas mais divergentes foi “Prefiro o SNC-AP ao POCP” com um desvio padrão superior a 1.9, o que revela algum ceticismo relativamente ao facto de o SNC-AP poder ser melhor que o POCP, enquanto que a pergunta que gerou respostas mais unânimes foi “as minhas expetativas eram altas” com um desvio padrão de aproximadamente 0.9, significando isso que existe grande concordância em torno das expetativas existentes em relação ao SNC-AP.

Importa também frisar que nenhuma das perguntas obteve uma média negativa (ou seja, abaixo de 3.5), estando todas classificadas num intervalo entre 4,1 e 5. Estes resultados traduzem-se numa satisfação global com o SNC-AP em todos os parâmetros por uma margem confortável, assumindo qualquer valor acima de 3.5 como positivo, havendo no entanto margem para melhorias em todas as vertentes que foram tratadas no presente questionário.

Olhando para o quadro, constata-se que a maior parte das respostas tiveram uma polarização negativa, o que se justifica tendo em conta a natureza das perguntas efetuadas. Algumas das respostas dadas foram de natureza técnica relativamente a aspetos particulares enquanto que outras abordam um panorama mais generalizado. Esta

dicotomia verificou-se nas respostas de todas as perguntas efetuadas. Verificaram-se também respostas que demonstram ainda algum desconhecimento face ao próprio SNC-AP e assim como alguns inquiridos que optaram por não responder à entrevista, o que se justifica atendendo ao facto de ter entrado em vigor bastante recentemente.

Outra conclusão que se retira é que a elaboração do SNC-AP aparenta não ter ficado totalmente completa. Um dos inquiridos menciona o facto de a transição necessitar de mais tempo e as respostas deixam a entender que houve aspetos que ficaram por trabalhar e que precisavam de mais atenção. Nesse sentido, o feedback providenciado pelos inquiridos nas perguntas de resposta curta indicia que os mesmos poderiam ter sido consultados aquando da elaboração do SNC-AP.

O SNC-AP trouxe benefícios para a modernização da Administração Pública permitindo também uma maior aproximação à contabilidade europeia, o que facilita e uniformiza os processos. De acordo com o feedback dos inquiridos, o SNC-AP contribuiu para responder às necessidades da mesma. Houve também dificuldades, problemas esses relatados relacionados com a falta de clareza na informação, problemas no funcionamento das aplicações informáticas e também alguns aspetos técnicos que ficaram em falta.

Como sugestões de melhoria, ter como prioridade a resolução das questões técnicas reportadas na entrevista, assim como aprimorar a vertente da simplificação de processos que foi a categoria que menos agradou os inquiridos.

3.8. Conclusão

O presente capítulo teve como propósito traçar o processo de transição e implementação para o SNC-AP bem como recolher algum feedback para aferir qual seria a opinião de alguns trabalhadores da Administração Pública acerca dessas mesmas questões. Fica claro que esse mesmo processo de transição e implementação está a ser efetuado e a avaliação que os inquiridos fizeram aos mesmos é globalmente positiva, ainda que o feedback recolhido deixe evidente o facto de que ainda existem várias arestas por limar no futuro, e nesse sentido espera-se que a presente investigação sirva de ajuda nesse propósito.

CAPÍTULO IV - CONCLUSÃO

4.1. Conclusão geral

O presente estudo veio demonstrar a importância de se ter uma Administração Pública moderna, descentralizada, transparente e mais próxima dos seus cidadãos, através de uma maior autonomia e responsabilidade dos seus departamentos e de uma estrutura e gestão mais flexíveis que simplifica e desburocratiza os processos, que simplifica regras e procedimentos e que está orientada para o alcance de resultados.

A implementação do SNC-AP permitiu modernizar o sistema contabilístico português ao ter possibilitado a melhoria das contas públicas portuguesas, constituindo um regime de cariz moderno, com regras explícitas que resolvesse inconsistências. Foi também criado tendo por base uma série de diretrizes europeias que visam a aproximação da contabilidade portuguesa à europeia e assim estabelecer-se uma contabilidade mais simples e uniformizada para todos os países pertencentes à comunidade europeia em geral e para Portugal em particular.

O estudo de caso deste relatório confirma a tese de que o SNC-AP trouxe melhorias no que diz respeito à simplificação de processos e na resposta às necessidades da administração pública, tendo trazido também melhorias para a contabilidade nacional. Ficou igualmente evidente, através da análise dos resultados do estudo de caso que existe margem para melhorias.

4.2. Implicações para os gestores/administradores

A modernização da Administração Pública é um procedimento fundamental para o desenvolvimento e evolução da mesma, sendo que para esse efeito deve haver coordenação e participação na tomada de decisão, envolvendo as pessoas na mudança e isto faz-se através de uma comunicação eficaz e direta com os seus trabalhadores. Na prática, isso traduz-se através de uma maior proximidade entre quem elabora a

legislação, quem a aplica e entre quem trabalha e lida com ela. A materialização prática dos aspetos mencionados traria benefícios em termos de eficácia e eficiência.

4.3. Limitações do estudo

O facto de a amostra ser reduzida a dez elementos é a maior limitação, uma vez que o ponto de vista que os dez inquiridos mostraram pode não corresponder de todo à generalidade dos trabalhadores da Administração Pública. Deste modo, os resultados obtidos não são generalizáveis aos serviços da AP ou em particular a 1 Município.

4.4. Diretrizes para futuros trabalhos

Como a implementação do SNC-AP é um fenómeno recente, existe espaço para que sejam feitos estudos com mais profundidade e com um maior espaçamento temporal permitindo tirar conclusões mais abrangentes que não foram possíveis de se tirar presentemente, uma vez que nos encontramos numa fase inicial da sua implementação. Assim, sugere-se que futuros trabalhos nesta temática possam abranger uma maior população da AP para que se possa compreender melhor os resultados gerais da implementação do SNC-AP e os benefícios que trouxeram à Administração Pública Portuguesa.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Minho - Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas.
- Araújo, J. & Rodrigues, M. (2005). *A Nova Gestão Pública na Governação Local*. 3o Congresso Nacional da Administração Pública. INA. Lisboa, Portugal.
- Cunha, A. (2011). *O Impacto da Adoção das IPSAS no Relato Financeiro das Autarquias*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro - Instituto Superior de Contabilidade e Administração.
- Ferreira, C. (2013). *Harmonização Contabilística no Sector Público: Constrangimentos na Adopção das IPSAS*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa- Instituto Superior de ciências sociais e Política.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4, 1-25.
- Haque, S. (2004). New Public Management: *International Public Management Journal* 4(1): 1–25.
- INE (2014) O Sistema Europeu de Contas – SEC 2010: *impacto nas Contas Nacionais Portuguesas*. Instituto Nacional de Estatística. Lisboa.
- Jesus, M. & Almeida, R. (2017). *A adoção de uma nova reforma da contabilidade pública em Portugal: Estudo de caso em algumas entidades piloto*. Dissertação de mestrado- Universidade de Lisboa.
- Kalimullah, N., Ashraf, K., Ashaduzzaman, M. (2012). New Public Management: Emergence and Principle - *Bup Journal, Volume 1* (1), 1-8.
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49, nº3, 547-562.

Mariotto, F., Zanni, P., De Moraes, G. (2014). Para que serve um estudo de caso único na pesquisa de gestão? *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 54(4), 358–369.

Neves, A. (2002) – *Gestão na administração pública*. Pergaminho. ISBN 972-711- 376-1. Cascais.

Pinto, M. (2004) Modernização administrativa e qualidade: uma ferramenta chamada CAF. *Cadernos de Biblioteconomia Arquivística e Documentação*, 66-69. Lisboa.

Rathore, S. (2019). *International Accounting*. Third Edition.

Roberts, C., Weetman, P. & Gordon, P. (2008). *International Corporate Reporting: a comparative approach*. 4ª Edição, Prentice Hall.

Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. INA.

Rodrigues, C. (2015). *A adoção das IPSAS pela 1ª vez no Setor Público Português: Estudo de Caso – Distrito de Lisboa*. Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal.

Rodrigues, C. & Alves, T. (2016). *Adoção das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS): O caso de uma entidade do setor público*. Novas Edições Académicas. In I Congresso Internacional de Contabilidade Pública: O SNC na Administração Pública - O desafio da mudança. Setúbal, Portugal 12-13 de maio de 2016.

Rodrigues, M & Madureira, C. (2006). *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*. INA.

Silva, S. et al. (2016). *Evolução da Contabilidade Pública em Portugal: uma análise institucional*. XVII Encuentro AECA 2016. Bragança: AECA.

Yin, Robert (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed.- Porto Alegre : Bookman.

Vaz, A. (2016). *A Contabilidade Pública em Portugal – A Evolução da Contabilidade Pública*. Atas do XVII Encontro AECA. Bragança: AECA/IPB.

JURISPRUDÊNCIA/NORMATIVOS

Decreto-Lei nº 166/69, de 14 de setembro - Aprova a Lei Tutelar Educativa

Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de setembro - Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública

Decreto-Lei nº 192/2015, de 11 de setembro - Aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

Decreto-Lei nº 134/2012, de 29 de junho - Procede à revisão da estrutura e composição da Comissão de Normalização Contabilística, adaptando-a às novas competências de normalização para o setor público

Decreto-Lei nº 85/2016, de 21 de dezembro - Altera o regime da administração financeira do Estado e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

Regulamento (EU) nº 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 - Relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia Texto relevante para efeitos do EEE

SITES

CE, Comissão Europeia (2013). *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*. Bruxelas. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/1_PT_ACT_part1_v4.pdf

Comissão de Normalização Contabilística (2013). *Comité de Normalização Contabilística Público - CNCP. Normas orientadoras para o sistema de Normalização*

Contabilística – Administrações Públicas (SNC- AP). – Documento disponível em: http://www.cnc.min-financas.pt/pdf/docs_originais/Linhas_Orientadoras_SNCAP.pdf . Consultado em Abril de 2020.

Marques, M. (2018). *Contabilidade pública e IPSAS em Portugal: o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas*. Consultado em Abril de 2020. Disponível em https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica//finais_site/307.pdf

Saraiva, H. & Gabriel, V. (2018). Breve apontamento histórico sobre a Comissão de Normalização Contabilística. *XVIII Encuentro AECA*, ISCTE, Lisboa, Setembro. Disponível em: <https://aece.es/wp-content/uploads/2014/>.

APÊNDICES:

I - Carta de apresentação

Excelentíssimos senhores/as,

Sou um estudante do mestrado de Administração Público-Privada da faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e para o meu relatório de estágio elaborei um questionário para aferir a satisfação relativamente à implementação do SNC-AP. Solicito a vossa colaboração que é fundamental, não demoraria mais do que 10 minutos.

Para o preenchimento, é só aceder ao seguinte endereço eletrónico:

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScSjX8_5xS6dFvKiP3oQkz6ihMwViO_AkRA40lciKhV7oWRAqQ/viewform?usp=sf_link

Muitíssimo obrigado,

Cláudio Lopes

II – Questionário

Níveis de satisfação relativamente à implementação do SNC-AP

O presente questionário, elaborado no âmbito do Mestrado em Administração Pública Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, tem como propósito poder perceber o nível de satisfação por parte dos responsáveis da Administração Pública relativamente à implementação do SNC-AP.

Será garantido o anonimato e a confidencialidade das respostas. Não existem respostas certas ou erradas, sendo que o mais importante é responder a todas as questões de forma verdadeira. A sua colaboração é fundamental, agradeço-lhe pela disponibilidade e pelo voluntarismo.

Secção I – Questionário_sobre os níveis de satisfação relativamente à implementação do SNC-AP, perguntas de resposta fechada

Por favor, assinale o círculo que melhor se adequa à sua resposta, sendo que 1 - Discordo totalmente; 4 -Não concordo nem discordo e 7 - Concordo totalmente

	1	2	3	4	5	6	7
A transição para o SNC-AP decorreu sem problemas							
As minhas expetativas eram altas							
Prefiro o SNC-AP ao POCP							
O SNC-AP veio simplificar os processos							
O SNC-AP responde às necessidades da							

administração pública							
A implementação do SNC-AP pecou por tardia							
O SNC-AP é, em média, superior comparativamente aos outros regimes de contabilidade dos outros países da União Europeia							

Fonte: Elaboração própria

Secção II- Informação demográfica e profissional:

a) Sexo:

Masculino___

Feminino___

b) Idade:

18-34 ___

35-54 ___

+55___

c) Habilitações Literárias:

Ensino Básico___

Ensino Secundário___

Licenciatura___

Mestrado___

Doutoramento ___

d) Categoria Profissional:

Assistente Operacional___

Assistente Técnico___

Técnico Superior___

Técnico de Informática___

Chefe de Divisão___

Diretor de Serviços____

e) Tempo de serviço:

Até 5 anos____

6 a 10 anos____

11 a 15 anos____

16 a 25 anos____

Mais de 25 anos____