

O TOC e a Contabilidade Pública: resultados de um inquérito

Os TOC manifestam elevado interesse no aprofundamento dos conhecimentos na área da Contabilidade Pública e solicitam que a Câmara promova mais formação nesta área. Estas são as grandes conclusões de um inquérito realizado na acção de formação sobre a valorimetria dos imobilizados na Administração Pública.

Por Avelino Antão, Domingos Cravo e João Carvalho

Em Portugal, como na maioria dos países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, o Estado continua a ter o papel primordial, muitas vezes decisivo, na iniciativa e na coordenação dos processos de desenvolvimento central, regional e local. Consequentemente, os orçamentos crescem, os modelos de organização alteram-se e surgem novas formas de gestão, incluindo a criação de empresas, associações ou outras formas organizativas de intervenção na vida económica.

Esta nova forma da gestão pública arrasta consigo um importante conjunto de oportunidades mas exige, também, o recurso a meios informativos diversos daqueles que ao longo dos tempos foram sendo gerados pelos antigos sistemas informação.

Nesta conformidade, tornou-se patente a necessidade do desenvolvimento de um novo sistema contabilístico que, para além de permitir a verificação da legalidade - objectivo tradicional do controlo público - permitisse obter, de forma credível, objectiva e oportuna, a informação exigida por um vasto leque de utentes, bem como avaliar se a gestão dos fundos públicos foi a adequada. Deste novo sistema contabilístico, para além da habitual apresentação da informação de natureza orçamental, destaca-se a obrigatoriedade de divulgação de informação periódica de cariz financeiro, patrimonial e económico. Tal exige, por um lado, um conhecimento integral e exacto da composição do património e, por outro lado, a existência de um adequa-

do sistema de controlo que, além de garantir a fiabilidade da informação produzida, contribua para a prevenção de erros e fraudes.

Este novo sistema veio ainda facilitar a actividade de fiscalização e auditoria dos órgãos de controlo externo, (Tribunal de Contas, Inspecção-Geral de Finanças e Inspecção-Geral de Administração do Território).

No entanto, em estudos recentes⁽¹⁾ sobre a situação actual da implementação da nova Contabilidade Pública, verifica-se que o grau de implementação não é o esperado e que a fiabilidade da informação contabilística é reduzida, nomeadamente no que concerne a componentes do balanço e demonstração dos resultados e, em especial, no que respeita à especialização dos exercícios. A validar estas conclusões resultantes de estudos empíricos, anota-se que, recentemente, o Ministro das Finanças criou um novo grupo de trabalho para tentar implementar de vez⁽²⁾ «um novo modelo organizativo adequado ao exercício das actividades comuns no âmbito da prestação de serviços de contabilidade orçamental, financeira, patrimonial e analítica» referindo ainda que o POCP é «de fundamental importância para que as contas espelhem com maior rigor, precisão e integridade o modo como são empregues os dinheiros públicos e para que seja possível uma correcta previsão orçamental com base em dados rigorosos, detalhados e disponíveis.»

Naturalmente que a qualidade da informação disponibilizada está intimamente re-

Contabilidade



Avelino Antão
• Presidente do Conselho Técnico da CTOC



Domingos Cravo
• Professor na Universidade de Aveiro



João Carvalho
• Professor na Universidade do Minho

lacionada com os “produtores” materiais, a quem se exige uma maior responsabilização.

Temos defendido⁽³⁾ que a participação de um Técnico Oficial de Contas (TOC) na preparação dos documentos de prestação de contas aumentará, indiscutivelmente, o grau de confiança de que estes representam a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, orçamental, económica e patrimonial das contas dos organismos públicos. Sem prejuízo de tal convicção, parece-nos contudo pertinente questionar o seguinte:

- 1) Terão os TOC conhecimentos adequados para o exercício da actividade profissional numa entidade sujeita ao POCP ou a outro plano sectorial público?
- 2) Justificar-se-á a criação por parte da CTOC de um colégio de especialidade em Contabilidade Pública?

Os Estatutos da Câmara dos TOC referem no seu artigo 6.º o seguinte:

«1 - São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções:

- a) Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades sujeitas aos impostos sobre o rendimento que possuam ou devam possuir contabilidade regularmente organizada, segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis, respeitando as normas legais e os princípios contabilísticos vigentes, bem como das demais entidades obrigadas, mediante portaria do Ministro das Finanças, a dispor de técnicos oficiais de contas;
- b) Assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal, das entidades referidas na alínea anterior;
- c) Assinar, conjuntamente com o representante legal das entidades referidas na alínea a), as respectivas declarações fiscais, as demonstrações financeiras e seus anexos, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Câmara, sem prejuízo da competência e das responsabilidades cometidas pela lei comercial e fiscal aos respectivos órgãos.

2 - Compete ainda aos técnicos oficiais de contas o exercício de:

- a) Funções de consultadoria nas áreas da respectiva formação;
- b) Quaisquer outras funções definidas por lei, adequadas ao exercício das respectivas funções, designadamente as de perito nomeado pelos tribunais ou outras entidades públicas ou privadas.»

Desta disposição legal, parece poder inferir-se, designadamente, que a exigência de os organismos públicos terem ao seu serviço um Técnico Oficial de Contas parece já resultar da Lei. Com efeito, nos termos do n.º 1, é aos TOC que é atribuída em exclusividade a função de planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades sujeitas a impostos sobre o rendimento. Ora, de um modo geral, os organismos públicos são entidades sujeitas passivas de impostos sobre o rendimento, embora deles isentas e, assim sendo, poderão tais organismos ser sujeitos ao cumprimento de várias obrigações decorrentes do normativo fiscal e, em especial, a de terem ao seu serviço um TOC.

Consequentemente, deverá ser um TOC o profissional que num organismo público deverá assumir a responsabilidade pela regularidade técnica, nas áreas contabilística e fiscal. Contudo, porque se admite que a interpretação efectuada acima possa não ser única, entendemos que em futura revisão deste estatuto dever-se-ia aproveitar a oportunidade para clarificar o alcance da obrigatoriedade da exigência de TOC nos organismos públicos. Sugerimos como redacção alternativa à actual, porque mais simples e simultaneamente mais esclarecedora, a seguinte:

«Artigo 6.º

Funções

São atribuídas aos técnicos oficiais de contas as seguintes funções: planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação de qualquer modelo de normalização contabilística, quer em entidades privadas, quer em entidades públicas, bem como de outras entidades que venham a ser obrigadas, mediante portaria do Ministro das Finanças a dispor de técnicos oficiais de contas.»

Por outro lado o artigo 16.º dos mesmos Estatutos refere o seguinte:

«Artigo 16.º

Habilitações académicas

1. Os candidatos a técnico oficial de contas devem possuir, como habilitações académicas, licenciatura, bacharelato ou curso superior equivalente, com duração mínima de três anos, ministrados por estabelecimento de ensino superior público, particular ou cooperativo, criados nos termos da lei e reconhecidos pela Câmara como adequados para o exercício da profissão.

2. Os candidatos referidos no número anterior devem fazer prova da frequência, com aproveitamento, de cadeiras ou cursos de contabilidade geral analítica e fiscalidade portuguesa ministrados por estabelecimentos de ensino superior e reconhecidos pela Câmara.

3. O reconhecimento referido no n.º 1 deve basear-se em critérios objectivos fundamentados nos currículos, na carga horária, nos meios de ensino e nos métodos de avaliação.»

Posteriormente, a CTOC, fazendo uso das competências que lhe estão atribuídas, aprovou os critérios para o reconhecimento dos cursos para acesso à inscrição na CTOC, definindo as disciplinas-chave (Contabilidade Geral ou Financeira, Contabilidade Analítica, de Custos ou de Gestão, Fiscalidade Portuguesa ou Direito Fiscal), as cargas horárias mínimas e os conteúdos programáticos mínimos.

Conteúdos programáticos mínimos:

Contabilidade Geral ou Financeira:

1.1 Princípios Contabilísticos;

1.2 Critérios de Valorimetria;

1.3 Registos Contabilísticos;

1.4 Trabalhos de fim de exercício;

1.5 Demonstrações Financeiras;

1.6 Normalização Contabilística Nacional e Internacional.

Contabilidade Analítica, de Custos ou de Gestão:

2.1 Articulação entre a Contabilidade Geral e Analítica;

2.2 Apuramento do custo de produção;

2.3 Sistemas de custeio;

2.4 Custo Padrão.

Fiscalidade Portuguesa/Direito Fiscal:

3.1 Enquadramento e âmbito do Direito Fiscal;

3.2 Fontes do Direito Fiscal;

3.3 Interpretação e aplicação da norma tributária;

3.4 Sistema fiscal português;

3.5 Impostos sobre o rendimento, sobre a despesa e parafiscais;

3.6 Benefícios fiscais.

Da análise destas disposições resulta que a avaliação efectuada nas provas de acesso à profissão de TOC se centram em matérias das áreas da Contabilidade Financeira, da Contabilidade Analítica e da Fiscalidade.

A nossa experiência mostra que, de um modo geral, quando as temáticas são as que estão acima referidas, a apreciação dos problemas centra-se, em especial, na análise das matérias numa perspectiva da informação financeira empresarial e não numa óptica de Contabilidade Pública. Ora, esta ideia sai reforçada com a apreciação dos enunciados dos recentes exames de acesso à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, que tendo obviamente incluído os grandes temas acima referidos, em nenhum deles foi abordado qualquer aspecto específico da Contabilidade Pública.

No entanto, se analisarmos as exigências do novo sistema de Contabilidade Pública, verificamos que ao seu responsável será exigida formação nas áreas da contabilidade financeira tipo empresarial, mas também bons conhecimentos de finanças e gestão pública. Deste modo, o que a CTOC actualmente exige para acesso à profissão de Técnico Oficial de Contas não é por si só suficiente para, com a qualidade necessária, desempenhar funções de responsabilidade como TOC num organismo público sujeito ao POCP ou outros planos sectoriais, nomeadamente no que se refere ao sistema de Contabilidade Orçamental.

Contudo, o facto da CTOC não enfatizar estas matérias nos exames de acesso à inscrição, tal não significa que os TOC não possuam conhecimentos adequados para assumirem essas responsabilidades, uma vez que:

– Podem ter experiência no exercício da profissão em organismos públicos;

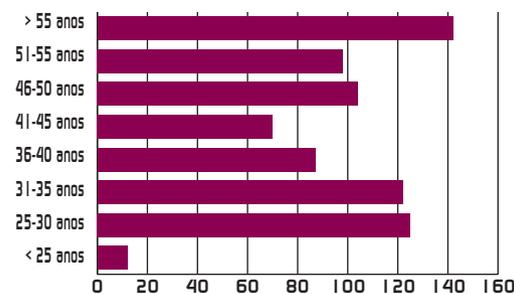
- Podem ter adquirido formação de Contabilidade Pública em seminários ou cursos de curta duração;
- Os cursos superiores que frequentam ou frequentaram podem incluir disciplinas nessa área de saber.

Foi com o objectivo de se saber qual a actual realidade de formação em Contabilidade Pública e interesse por estes temas que na acção de formação da CTOC que decorreram em Outubro e Novembro de 2005, solicitamos aos participantes o preenchimento de um inquérito, cujos resultados passamos a descrever.

Amostra - Responderam ao inquérito 787 dos 2 285 participantes na acção de formação sobre a valorimetria dos imobilizados na Administração Pública, o que representa 34,4 por cento da população presente.

Dos 787 inquiridos, 144 desenvolvem actividade profissional na Administração Pública, a tempo inteiro ou a tempo parcial, sendo que 115 têm vínculo laboral à Função Pública.

Identificação dos participantes - A distribuição etária dos participantes que respondeu ao inquérito é apresentada no gráfico seguinte:

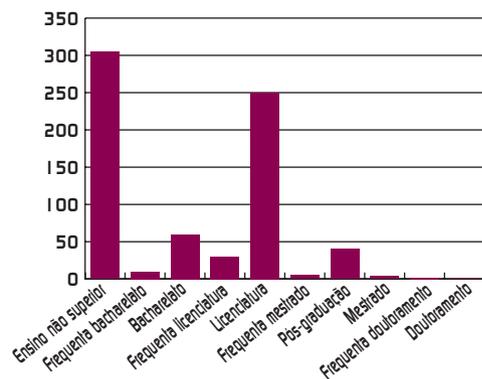


Apesar de se constatar que a média de idade dos inquiridos se situa entre 36 e 40 anos, não deixa de ser importante anotar, por um lado, o peso muito significativo de participantes cuja idade vai até aos 35 anos (33,5 por cento) e, por outro lado, o importante peso dos inquiridos com mais de 55 anos (18,3 por cento).

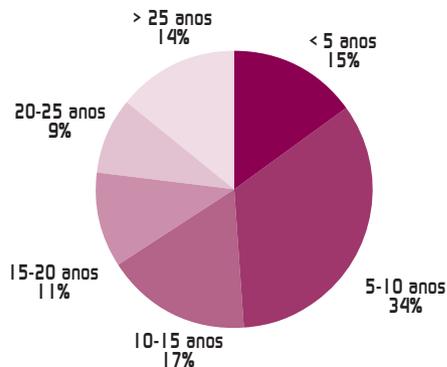
Um refinamento da nossa análise permite-nos concluir os inquiridos que têm actividade profissional na Administração Pública são, em média, mais novos. De facto, en-

quanto 55 por cento dos participantes têm idade inferior a 45 anos, no caso dos inquiridos com actividade profissional na Administração Pública essa percentagem é de 70 por cento.

Habilitações literárias - Da análise dos resultados constata-se que 51,5 por cento dos inquiridos têm habilitações literárias de nível superior. Analisadas as habilitações literárias apenas dos inquiridos que têm actividade profissional na Administração Pública, verifica-se que as habilitações são mais elevadas, uma vez que 76 por cento têm formação superior.



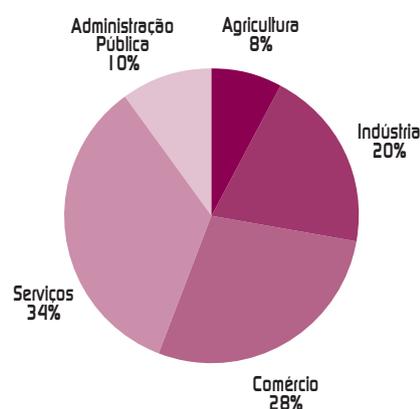
Antiguidade como TOC - Constata-se que 49 por cento dos inquiridos têm uma actividade profissional como TOC⁽⁴⁾ inferior a 10 anos, enquanto dos que exercem actividade na Administração Pública aquele indicador sobe para 63 por cento.



Sectores onde exerce a actividade - Aos inquiridos foi-lhes pedido para identificarem os sectores onde exercem a profissão de Técnico Oficial de Contas. Os 787 inquiridos assinalaram 1 501 respostas⁽⁵⁾, o que signi-

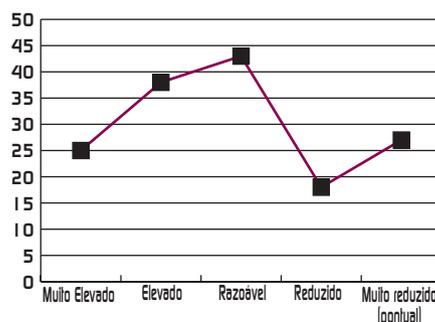
fica que, em média, um TOC exerce actividade em dois sectores.

Anotamos que cerca de 10 por cento das respostas assinalam o sector da Administração Pública como uma das áreas de actividade profissional, sendo que a administração local é o sector de maior participação dos inquiridos (37,7 por cento). E, como afirmámos anteriormente, estes profissionais têm, em relação à globalidade, melhores habilitações literárias, menor idade e menos experiência como TOC.



Colaboração actual dos TOC na Administração Pública - Questionados os inquiridos que exercem actividade profissional na Ad-

ministração Pública sobre o seu grau de colaboração na actual reforma da Contabilidade Pública, pode afirmar-se que 42,1 por cento dos inquiridos consideram ter uma participação elevada ou muito elevada nesse processo e apenas 29,6 por cento consideram que a respectiva participação é reduzida ou muito reduzida.



Como se pode verificar no quadro que se segue, é no sector das autarquias locais onde os inquiridos têm um maior grau de intervenção (47,3 por cento).

As tarefas em que se materializa a intervenção dos TOC são de diversa natureza. Destacam-se contudo, o encerramento de contas, a elaboração do orçamento, a inventariação e avaliação do inventário e a implementação do plano contabilístico.

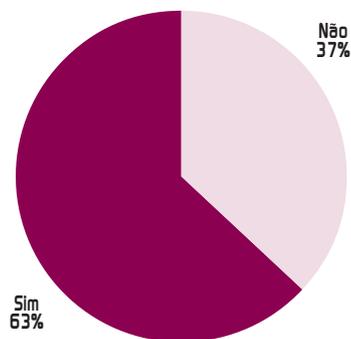
| | Regime geral (obrigatoriedade de apresentar Balanço, Demonstração de Resultados,...) | | | | Regime simplificado (unicamente contabilidade orçamental) | | | | Total |
|--|--|------------------|---------------------------------|-----------------------------|--|---|---|-----------|------------|
| | Câmaras Municipais e outras entidades do POCAL em regime geral | Segurança Social | Instituições de ensino superior | Hospitais/ Centros de saúde | Outras | Juntas de Freguesia e outras entidades em regime simplificado | Escolas profissionais e instituições de ensino não superior | Outras | |
| Implementação do plano contabilístico | 25 | 5 | 10 | 3 | 13 | 6 | 4 | 3 | 69 |
| Elaboração do manual de controlo interno | 22 | 1 | 5 | 1 | 5 | 3 | 1 | 2 | 40 |
| Inventariação e avaliação do inventário inicial | 30 | 4 | 8 | 1 | 10 | 8 | 5 | 0 | 66 |
| Implementação do sistema de Contabilidade Analítica (ou de custos) | 16 | 5 | 8 | 1 | 13 | 2 | 1 | 3 | 49 |
| Colaboração no processo de consolidação de contas | 4 | 3 | 6 | 2 | 5 | 1 | 0 | 2 | 23 |
| Auditoria / Consultoria | 8 | 2 | 2 | 2 | 9 | 4 | 2 | 0 | 29 |
| Encerramento de contas | 29 | 8 | 12 | 3 | 14 | 10 | 2 | 6 | 84 |
| Elaboração do orçamento | 24 | 7 | 8 | 3 | 11 | 13 | 1 | 3 | 70 |
| Outras | 23 | 4 | 5 | 2 | 12 | 5 | 2 | 10 | 63 |
| Total | 181 | 39 | 64 | 18 | 92 | 52 | 18 | 29 | 493 |

Verifica-se um elevado interesse no aprofundamento dos conhecimentos em Contabilidade Pública, razão pela qual tem sido elevada a participação em acções de formação, e ainda uma elevada solicitação para que a CTOC promova mais formação nesta área

Necessidade de formação adicional e respectivas áreas - À pergunta «Sente necessidade de formação adicional no domínio da Contabilidade Pública?», é de salientar que 63 por cento responderam sim.

A estes perguntámos em que áreas e tipos de formação sentem maior necessidade. Das respostas salientam-se as necessidades de formação em Contabilidade Orçamental, POCAL e Contabilidade Analítica.

Aos que responderam não (37 por cento) é de destacar que a principal razão (89 por cento) e por se tratar de uma área que profissionalmente não lhes interessa explorar sendo que 11 por cento justificaram esta resposta pelo facto de entenderem já possuírem os conhecimentos adequados para a actividade profissional na área da Administração Pública.



Conclusões

Do exposto ressaltam as respostas possíveis às questões formuladas anteriormente:

a) «Têm os TOC conhecimentos adequados para o exercício da actividade profissional numa entidade sujeita ao POCP ou outro plano sectorial público?»

Da interpretação destes resultados, comparados com os resultados do anterior inquérito elaborado em 2002, verifica-se que exis-

te um grupo de TOC, embora reduzido, com boa formação na área da Contabilidade Pública derivada da sua experiência ou pela sua formação de base ou complementar. Verifica-se ainda um elevado interesse no aprofundamento dos conhecimentos em contabilidade pública, razão pela qual tem sido elevada a participação em acções de formação, e ainda uma elevada solicitação para que a CTOC promova mais formação nesta área. Em resposta a estes anseios o Conselho Técnico, por proposta da Comissão Permanente para a Contabilidade Pública, tem agendada para Outubro/Novembro uma nova jornada de formação a nível nacional, agora sobre Contabilidade Orçamental, bem como uma acção de formação em sala com a duração de 32 horas sobre Contabilidade Pública a realizar em todo o território nacional em Janeiro de 2007.

b) «Justificar-se-á a criação por parte da CTOC de um colégio de especialidade em Contabilidade Pública?»

A esta questão, parece-nos evidente que não se justifica a criação de um colégio especializado em Contabilidade Pública, dado que, por um lado, cada vez mais a gestão pública utiliza instrumentos de gestão privada na optimização dos seus recursos e, por outro lado, criam-se sinergias com a vertente privada dos TOC tornando-se ela mesma uma vantagem. ★

(Texto recebido pela CTOC em Junho de 2006)

(1) Anuário Financeiro, CTOC, Julho de 2006.

(2) Jornal de negócios; 23/02/2006 página 14

(3) Revista «TOC» n.º 53 de Agosto de 2004 páginas 26 a 32

(4) Inclui a antiguidade como Técnico de Contas inscrito na DGCI

(5) Podiam assinalar mais de uma opção