

ICAFI 2022

3rd International Conference in Accounting and Finance Innovation, June 30 - July 1,
2022, Aveiro, Portugal

Contabilidade Pública em Cabo Verde: Situação atual e percepções futuras

Public Accounting in Cape Verde: Current situation and future perceptions

Carla Virgínia Cabral Leitão Brito¹, Amélia Maria Martins Pires²

¹ Instituto Politécnico de Bragança, carla.vc.brito@alunos.ipb.pt

² Instituto Politécnico de Bragança, UNIAG, amelia@ipb.pt

Resumo

O presente artigo enquadra-se no âmbito da reforma desencadeada pela publicação das Internacionais Public Sector Accounting Standards (IPSAS), ainda que circunscrito ao normativo contabilístico aplicável ao setor público em Cabo Verde, com o objetivo de identificar o grau de implementação e adequabilidade do normativo atualmente em vigor em Cabo Verde e a percepção acerca da pertinência de uma futura reforma para acolher as IPSAS. O seu desenvolvimento segue uma metodologia qualitativa, essencialmente descritiva, com informação recolhida com recurso a um inquérito por entrevista, aplicado entre outubro e dezembro de 2019, via correio eletrónico, a técnicos superiores da Administração Pública de Cabo Verde. Os resultados apontam para a existência de algumas debilidades e inoperâncias, resultantes da aplicação do normativo em vigor, mas que se ficam a dever ao seu reduzido grau de implementação e não à sua inadequabilidade. Sugerem, por isso, algumas melhorias, no sentido de o atualizar e generalizar a sua implementação, mas não uma reforma, uma vez que apresenta capacidade suficiente para responder às necessidades da Administração Pública em Cabo Verde.

Palavras-chave

Contabilidade Pública em Cabo Verde, IPSAS, Harmonização Contabilística, Reforma da Contabilidade Pública, Setor Público

Abstract

This article is part of the reform initiated with the publication of the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), although limited to the accounting regulations applicable to the public sector in Cape Verde, with the objective of identifying the degree of implementation and adequacy of the applicable regulation in Cape Verde and the future perception of a possible reform to accounting IPSAS. Its development follows a qualitative methodology, essentially descriptive, with information collected using an interview survey, applied between October and December 2019, by e-mail, to senior technicians of the Public Administration of Cabo Verde. The results point to the existence of some weaknesses and inoperability, resulting from the current regulation, but which are due its low degree of its implementation and not to its inadequacy. They therefore suggest some improvements in order to update and generalize its implementation, but not a reform, as it has sufficient capacity to meet the needs of the Public Administration in Cape Verde.

Keywords

Public Accounting in Cape Verde, IPSAS, Accounting harmonization, Public Accounting Reform, Public sector

ICAFI 2022

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de tornar a informação financeira cada vez mais comparável e transparente é um dos requisitos que mais sobressai dos padrões normativos apresentados, onde se incluem as *Internacional Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), que estão na base das mais recentes reformas a que temos vindo a assistir ao nível do setor público e no âmbito das quais se desenvolve este artigo, ainda que particularmente dirigido para a realidade da contabilidade pública em Cabo Verde onde vigora, desde janeiro de 2006, o Plano Nacional de Contabilidade Público (PNCP), cuja implementação, que representou à data um avanço muito significativo, vem sendo questionada. Neste sentido, e no âmbito das principais reformas que a este nível vêm sendo empreendidas, considerou-se oportuno refletir sobre a sua adequabilidade e grau de implementação e, ainda, perspetivar o seu futuro num país que apresenta dependência de instituições externas que tendem a exercer pressão para a implementação das IPSAS (Jayasinghe et al., 2021; Amiri & Hamza, 2020) ou a perspetivar a sua adoção (Brito & Jorge, 2018). Neste contexto, definiu-se como objetivo identificar (1) o grau de implementação e adequabilidade do PNCP atualmente em vigor em Cabo Verde; e (2) a perceção acerca da pertinência de uma futura reforma do normativo em Cabo Verde para acolher as IPSAS. Para lhe dar resposta este artigo desenvolve-se, para além desta introdução e respetivas conclusões, em duas secções. Uma primeira de revisão de literatura, direcionada para a sistematização dos aspetos teóricos que servirão de suporte à análise, discussão e reflexão a levar a cabo na secção dois, consubstanciada num trabalho empírico desenvolvido com base numa metodologia de natureza qualitativa e essencialmente descritiva.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A evolução da contabilidade em Cabo Verde registou momentos distintos, ainda que com destaque para a influência colonial (Ribeiro, 2011) e para o período pós eleições democráticas, em 1991, que, de entre outras, inaugurou um modelo de gestão mais aberta e permitiu que se começasse a falar de contabilidade pública em Cabo Verde (Brito & Jorge, 2018). O primeiro normativo contabilístico em Cabo Verde foi o Plano Nacional de Contabilidade (PNC), publicado em 1984, substituído pelo Sistema Nacional de Contabilidade e Relato Financeiro, em 2008, que, ainda que em resposta às questões colocados no plano internacional (Măciucă & Socoliuc, 2013), acompanha a metodologia adotada em Portugal, numa espécie de vínculo com o país colonizador (Pires & Branco, 2018; Mayegle, 2014) e reforçando a convicção de que a contabilidade é influenciada pelas características da envolvente (Nobes & Parker, 2008), numa relação de interação que ajuda a entender as diferenças entre os sistemas contabilísticos de cada país (Cerne, 2009; Santos, 2006) e o que os une. No caso, que a influência colonial é o fator que mais influenciou os sistemas contabilísticos em África (Elad, 2015; Mayegle, 2014). Também a Administração Pública (AP) cabo-verdiana, à semelhança do que se observa em Portugal, encontra-se organizada em Setor Público Administrativo (SPA) e Setor Empresarial do Estado (SEE) e, no plano contabilístico, adota, desde 2006, o Plano Nacional de Contabilidade Pública (PNCP), que introduziu o regime de acréscimo, para vigorar em paralelo com o de caixa, e a contabilidade analítica, em linha com as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da *International Federation of Accountants* (IFAC) (Brito & Jorge, 2018).

Porém, o intensificar das críticas apontadas aos gastos e ineficiências do Estado, a que se somou um crescente descrédito e quebra acentuada nas expectativas dos cidadãos relativamente à qualidade dos serviços públicos (Pollit et al., 2000), pressionou os Governos a procurar novas soluções (Osborne & Gaebler, 1992) e, com elas, o surgimento da *New Public Management* (NPM), que acabaria por ser assumida como uma forma de responder a estas exigências ao requerer maior preocupação com as questões da governação e um maior compromisso e entrega de todos, colocando em evidência a informação financeira produzida e divulgada. Neste âmbito, intensifica-se a discussão em torno da aceitação e implementação das IPSAS, elaboradas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) (Schmidhuber & Hilgers, 2019; Renner, 2013), para produzirem informação financeira mais capaz de garantir aos *stakeholders* tempestividade e qualidade e, como retorno, decisões relevantes e oportunas (Olayinka et al., 2016).

ICAFI 2022

Acredita-se que a adoção das IPSAS representa um passo importante no sentido de melhorar o processo de gestão financeira ao nível governamental (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Aquino et al., 2020), porém, considerando a natureza do IPSASB, não lhe confere autoridade suficiente, a harmonização alcançada tem-se traduzido em diferentes níveis de conformidade (Soguel & Luta, 2021; Mihut & Crisan, 2020; Frintrup et al., 2020; Aquino et al., 2020; Amiri & Amza, 2020), confirmada pela diversidade de padrões contabilísticos em vigor (Soguel & Luta, 2021) e pela posição de algumas instituições, com destaque para o Banco Mundial (BM), que vem defendendo o redesenho das IPSAS para atenderem à capacidade e necessidades de cada país (Fahmid et al., 2020). Assim, as diferenças estruturais e de recursos, a par de outras dificuldades sentidas aquando da sua adoção, como seja o sistema legal, interesse e formação dos profissionais, o sistema político e administrativo ou a sua proximidade com as normas empresariais, que explica alguma inadequação, justificam os diferentes níveis de adoção das IPSAS (Araújo & Sousa, 2020) e que não venham produzindo os resultados esperados (Brito & Jorge, 2018). Por sua vez, há também quem defenda que o processo de harmonização pela via das IPSAS não se traduz apenas em desafios de natureza contabilística, pelos elevados custos que a sua adoção representa (Caruana, 2021) e as dificuldades com a realização dos processos necessários para que a mudança aconteça de facto (Jorge et al., 2020), exigindo esforços significativos (Tavares & Romão, 2021) que, associados ao receio de perda de autoridade na definição dos padrões contabilísticos e à falta de familiarização com um sistema ainda relativamente desconhecido, vem retraído alguns países (Grossi, 2019).

Não obstante isso, as reformas desencadeadas ao nível da contabilidade pública surgem marcadas pela adoção da contabilidade em regime de acréscimo e implementação de sistemas de controlo de gestão, enquanto aspetos fundamentais para aperfeiçoar a prestação de contas e a *accountability* (Nasi & Steccolini, 2008), argumentos que estão na base do desenvolvimento das IPSAS e no agilizar dos processos de reformas (Christiaens et al., 2010; Humphrey et al., 2009) mas que, na generalidade dos casos, acabam por não resultar da vontade de cada país mas antes de pressões que sobre eles são exercidas, de que é exemplo a Comissão Europeia (CE) (Biondi & Soverchia, 2014) que, querendo assegurar uma maior eficiência no controlo e gestão das dívidas públicas (Biondi, 2014) vem criando pressão sobre os governos dos países que a integram. No mesmo sentido, países que apresentam algum tipo de dependência sentem-se pressionados a reformar os seus sistemas contabilísticos (Jayasinghe et al., 2021) para beneficiarem das ajudas internacionais ou acompanharem as reformas daqueles que tendem a seguir como exemplo (Amiri & Hamza, 2020). Uma tendência reformadora que, não obstante poderem ser apontadas outras razões justificativas, tem nas pressões exercidas pelos organismos supranacionais a causa determinante (Amiri & Hamza, 2020; Van Helden & Ouda, 2016; Atuilik et al., 2016), como pode ser comprovado pela maior celeridade observada na implementação das IPSAS em certos países africanos (Okolieaboh, 2013), de que é exemplo a Tanzânia (Goddard et al., 2016). Neste sentido, e ainda que a reforma introduzida pelo PNCP em Cabo Verde tivesse colocasse o setor público administrativo do país em linha com as tendências internacionais (Renner, 2013), a verdade é que o seu grau de implementação é ainda reduzido pelos custos associados e a reduzida disponibilidade de pessoal qualificado e com competências na área (Brito & Jorge, 2018), dificuldades que, por sinal, a literatura também associa à implementação das IPSAS (Schmidhuber & Hilgers, 2019; Atuilik et al., 2016; Okolieaboh, 2013). Não obstante isso, Brito e Jorge (2018) colocam em perspetiva a adoção das IPSAS em Cabo Verde pela necessidade de responder às pressões dos financiadores externos, que funcionam aqui como uma espécie de indutores ou criadores de ambientes favoráveis à reforma.

3. METODOLOGIA

Esta investigação enquadra-se no âmbito da reforma desencadeada pela publicação das IPSAS e particularmente dirigida para o normativo contabilístico aplicável ao setor público em Cabo Verde com o objetivo de identificar (1) o grau de implementação e adequabilidade do PNCP atualmente em vigor em Cabo Verde; e (2) a perceção acerca da pertinência de uma futura reforma do normativo em Cabo Verde para acolher as IPSAS. Para lhe dar resposta a investigação segue uma metodologia qualitativa, opção que encontra justificação na natureza subjetiva do objeto de estudo (Patton, 2001), no facto de se pretender compreender

ICAFI 2022

um determinado contexto e as suas idiossincrasias (Alves-Mazzotti & Genwandsznajdu, 2004) e, ainda, por permitir levar em consideração informações que propiciam a compreensão com recurso a métodos de pesquisa que vão para além dos números (Chiau, 2014), a recolha de perceções individuais e extrair resultados com recurso à compreensão (Bento, 2012). Razões que tornaram o seu uso consensual no campo da contabilidade (Major & Vieira, 2009). Considerando as características da investigação, de perspetiva interpretativista e com maior intervenção do investigador (Mason, 2017), a entrevista representa uma técnica adequada (Bernard & Ryan, 2010) e perfeitamente ajustada aos objetivos definidos, pelo que se optou pelo inquérito por entrevista para a recolha dos dados. Um processo de investigação que segue a perspetiva interpretativista deve ser dirigido para obter um entendimento da realidade social vivida, envolvendo o investigador no contexto por forma a que ele seja capaz de entender o fenómeno estudado pelas interpretações que lhes são conferidas pelas pessoas (Major & Vieira, 2009) e obter perceções dentro da realidade que estuda (Hudson & Ozanne, 1998).

O inquérito por entrevista foi colocado entre outubro e dezembro de 2019, via correio eletrónico, a técnicos superiores do departamento responsável pela área da contabilidade, representativos de diferentes organismos do setor público estatal e empresarial de Cabo Verde, num total de 14, um número que, embora pareça pequeno, é apontado como adequado (Vilelas, 2020) e suficiente para adquirir um razoável entendimento de um processo social (Masson, 2017). As entrevistas foram colocadas depois de enviada uma carta protocolar, solicitando a devida autorização e dando a conhecer o assunto em análise, endereçada aos Diretores e/ou Presidentes de diferentes serviços da administração central e local em Cabo Verde. O universo é representado por todos os serviços da administração central e local de Cabo Verde, mas a definição da amostra acabaria por ficar marcada por um conjunto de constrangimentos, designadamente a falta de resposta à carta protocolar e a consequente falta de tempo, uma vez que a investigação se insere no âmbito da elaboração de uma dissertação de mestrado, que determinaram o uso de uma amostra por conveniência, maioritariamente formada por indivíduos do sexo masculino, relativamente jovens, com formação académica superior, a exercer funções como técnicos superiores no Setor Público Estatal (Tabela 1).

Tabela 1. Caracterização da amostra

Variáveis	n	%	
	Masculino	8	57,14
Sexo	Feminino	6	42,86
	Total	14	100
Idade	Entre os 24 e 35 anos	5	35,71
	Entre os 36 e 45 anos	5	35,71
	Entre os 46 e 55 anos	4	28,57
	Total	14	100
Habilitações académicas	Licenciatura	10	71,43
	Superior a Licenciatura	4	28,57
	Total	14	100
Enquadramento profissional	Setor Público Estatal	10	71,43
	Setor Publico Empresarial	4	28,57
	Total	14	100
Departamento onde exerce funções	Administrativo	2	14,29
	Financeiro	4	28,57
	Administrativo/Financeiro	5	35,71
	Outro	3	21,43
	Total	14	100
Funções desempenhadas	Administrativo/Técnico	4	28,57
	Técnico Superior	7	50
	Outro	3	21,43
	Total	14	100

Fonte: Elaboração própria.

ICAFI 2022

O inquérito por entrevista escolhido oferece um quadro de referência pré-definido (Ghiglione & Matalon, 1993) e, ainda que pensado para ser colocado presencialmente foi, pelas dificuldades encontradas, enviado por email. As questões colocadas (Tabela 2) foram adaptadas de Renner (2013) e os dados recolhidos organizados e sistematizados para posterior interpretação e identificação das percepções com recurso à análise de conteúdo.

Tabela 2. Guião do inquérito por entrevista

Conjunto de questões	
I Caracterização do entrevistado	1. Sexo. 2. Idade. 3. Habilitações académicas. 4. Enquadramento profissional. 4.1. Departamento onde exerce funções. 4.2. Funções desempenhadas.
II Grau de implementação e adequabilidade do Plano Nacional da Contabilidade Pública (PNCP)	5. Como caracteriza globalmente o Plano Nacional da Contabilidade Pública (PNCP)? 6. Como classifica o PNCP relativamente ao seu grau de adequabilidade às necessidades do setor público em Cabo Verde? 7. Como classifica o PNCP relativamente ao seu grau de implementação? Considera que ele já foi implementado em todas as suas vertentes (contabilidade orçamental, patrimonial e de gestão)? 8. Que outras observações/considerações considera oportuno fazer relativamente ao PNCP?
III Percepções futuras acerca da pertinência de uma eventual reforma do Plano Nacional da Contabilidade Pública (PNCP)	9. O que pensa das Normas Internacionais de Contabilidade Pública (IPSAS), emitidas pelo IPASB? Considera-as adequadas para serem implementadas em Cabo Verde? 10. Quais as principais vantagens, oportunidades e benefícios que associa a uma eventual implementação das IPSAS em Cabo Verde? 11. Quais os principais obstáculos e desvantagens relacionadas com uma eventual implementação das IPSAS em Cabo Verde? 12. Quais as principais vantagens e desvantagens especificamente relacionadas com a eventual implementação das IPSAS e a Gestão Financeira Pública em Cabo Verde? 13. No seu entender, existe algum tipo de pressão por parte das entidades financeiras internacionais, designadamente o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, para a implementação das IPSAS em Cabo Verde?

Fonte: Adaptado de Renner (2013).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Relativamente ao “grau de implementação e adequabilidade do PNCP atualmente em vigor em Cabo Verde”, os resultados permitem concluir (Tabela 3) que para 36% dos entrevistados o PNCP é abrangente, fundamentalmente na perspetiva orçamental, ainda que com um reduzido grau de implementação na opinião de mais de 50% dos inquiridos, contrariamente ao esperando, considerando 2014 como o ano limite para a sua implementação completa, e ao que pode ser observar noutros países (Renner, 2013).

Tabela 3. Caracterização global do PNCP

Entrevistado	Âmbito	Razão/Ideia Chave
E1	Incompleto	Reduzida implementação da contabilidade patrimonial e de gestão.
E2	Abrangente	Destacando-se a existência de um acompanhamento da execução orçamental das entidades públicas.
E3	Incompleto	Pela não abrangência de todas as normas internacionais de contabilidade, de forma a refletir a situação patrimonial das empresas públicas.
E4	Abrangente	Sem justificação.

ICAFI 2022

Entrevistado	Âmbito	Razão/Ideia Chave
E5	Incompleto	Globalmente, com um nível de implementação pouco satisfatório a todos os níveis, em particular ao nível da contabilidade patrimonial e de gestão.
E6	Incompleto	Sem justificação.
E7	Abrangente/Incompleto	Abrangente apenas na perspetiva orçamental, ainda que com um orçamento muito politizado, mas com um nível de implementação que fica aquém por não abranger todas as áreas (patrimonial e de gestão) por igual.
E8	Abrangente	Sem justificação.
E9	Abrangente/Incompleto	Abrangente na perspetiva orçamental e incompleto nas de gestão e patrimonial.
E10	Abrangente	Abrangente e satisfatório de acordo com a realidade Cabo-verdiana.
E11	Incompleto	A qualidade da informação que vem sendo produzida. Ao nível patrimonial de muito reduzida qualidade e no plano orçamental completas e pouco relevante.
E12	Incompleto	Como vantagens estar em linha com as orientações das instituições externas (BM e FMI), mas com a desvantagem de se traduzir num processo muito complexo num país sem recursos.
E13	Incompleto	Acredita-se que sim, no sentido de aumentar o pouco controlo que existe sobre os gestores públicos e a utilização dos bens públicos.
E14	Abrangente	Sem opinião.

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente à adequabilidade do PNCP, os resultados mostram (Tabela 4) que a esmagadora maioria dos entrevistados (71%) o classifica “como não adequado” e um valor residual (7%) como “adequado e desadequado”.

Tabela 4. Grau de adequabilidade do PNCP

Entrevistado	Âmbito	Razão/Ideia Chave
E1	Não adequado	Fruto do elevado grau de exigibilidade por parte das entidades competentes e da fraca adaptação do plano, no seu todo, na Administração Pública.
E2	Não adequado	Pela não abrangência de algumas particularidades de setores chaves do setor público.
E3	Não adequado	Por não abarcar todas as normas internacionais da contabilidade, por forma a que as empresas públicas possam melhor refletir a sua situação patrimonial.
E4	Não adequado	Pela escassez de recursos humanos qualificados e existência de um sistema contabilístico desatualizado.
E5	Não adequado	Pouco esclarecedor.
E6	Não adequado	Sem justificação.
E7	Não adequado	Fraca fiscalização, levando a que o PNCP não funcione como esperado, e, como consequência, levando a que os orçamentos sejam elaborados com um propósito que pode ser desvirtuado e, conseqüentemente, com uma execução que pode ficar comprometida.
E8	Adequado	Porque dá respostas satisfatórias.
E9	Adequado/Não adequado	Adequado porque a contabilidade de caixa dá resposta suficiente às necessidades e não adequado porque, não obstante o PNCP ter sido criado em 2006, até ao momento nenhuma estrutura pública o conseguiu implementar totalmente.
E10	Adequado	Porque satisfaz a realidade cabo-verdiana.
E11	Não adequado	Dá uma resposta insuficiente, uma vez que parecer ser mais adequado ao setor empresarial.
E12	Não adequado	Sem justificação.
E13	Não adequado	Pela deficiente implementação, ou seja, normas que não são aplicadas e executadas.
E14	Adequado	Por se apresentar prático e adequado à realidade nacional.

Fonte: Elaboração própria.

ICAFI 2022

Contrastando estes resultados (Tabela 4) com os anteriores (Tabela 3) pode deduzir-se que a realidade identificada, muito marcada por uma deficiente implementação do PNCP, esteja a criar um sentimento de se estar em presença de um modelo contabilístico inadequado, ainda que para uma minoria, uma vez que a generalidade dos entrevistados tende a reconhecer que o PNCP é adequado e colocou o setor público administrativo do país em linha com as tendências internacionais (Renner, 2013; Okolieaboh, 2013; Christiaens et al., 2010; Humphrey et al., 2009; Nasi & Steccolini, 2008), defendendo que Cabo Verde dispõe de um normativo que responde às necessidades da sua Administração Pública. Sem o expressarem claramente, deixam “nas entre linhas” a possibilidade de se estar em presença de inoperâncias resultantes do reduzido grau de implementação.

Complementarmente, e no que respeita à abrangência da sua implementação, os resultados (Tabela 5) mostram que para a grande maioria dos entrevistados (64%), o PNCP não se encontra totalmente implementado, identificando como uma das principais razões a escassez de recursos, fundamentalmente humanos, pela inadequação do perfil técnico dos profissionais às exigências da função para que foram recrutados. Resultados que corroboram a posição defendida por Brito e Jorge (2018), e a que não serão alheios os custos e uma maior complexidade (Okolieaboh, 2013). Sem deixarem de reconhecer que “o PNCP tem muita potencialidade, atua com limitações porque não está implementado na sua plenitude”, alertando para a necessidade de o adequar “às diferentes estruturas públicas, de forma a que se possa fazer uma verdadeira convergência da informação a preparar e alcançar a transparência e rigor que se pretendem” (E2), “alinhando-o com as melhores práticas” (E3) para oferecer “uma nova visão” (E7) “mais adaptada à realidade” (E8). Sem que o tenham feito de forma inequívoca, tendem a reconhecer que o PNCP necessita alguma atualização.

Tabela 5. Grau de implementação do PNCP

Entrevistado	Âmbito	Razão/Ideia Chave
E1	Não implementado	A implementação ainda não se verificou em todas as suas vertentes e a principal razão para tal prende-se com a dificuldade de interpretação do diploma contabilístico no setor público em Cabo Verde.
E2	Não implementado	O nepotismo, que vem promovendo a colocação de pessoas não qualificadas em cargos chaves nas entidades públicas.
E3	Não implementado	O parco investimento em recursos humanos e informáticos.
E4	Não implementado	Incipiente organização e planeamento na gestão de contas, o que se traduz em dificuldades em implementar a contabilidade em todas as suas vertentes.
E5	Implementado	-
E6	Implementado	-
E7	Implementado	-
E8	Não implementado	Necessidade de atualização e uniformização dos serviços públicos.
E9	Não implementado	Pouca preparação das estruturas públicas para a implementação e aplicação do PNCP.
E10	Implementado	-
E11	Não implementado	-
E12	Não implementado	O PNCP carece do regulamento próprio.
E13	Implementado	-
E14	Não implementado	Em todas as vertentes. Na orçamental pela não utilização das classes respetivas classes, na patrimonial por incompatibilidade entre a SNCRF e o PNCP, e na de gestão por claro desconhecimento e incapacidade nesta área.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à “perceção futura acerca da pertinência de uma reforma do normativo em Cabo Verde para acolher as IPSAS”, os resultados obtidos (Tabela 6) mostram que a esmagadora maioria (71%) considera as IPSAS

ICAFI 2022

adequadas e nenhum as classifica como inadequadas, em linha com a literatura (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Aquino et al., 2020; Brito & Jorge (2018).

Tabela 6. Adequabilidade das IPSAS para implementação em Cabo Verde

Variáveis	N	Respostas (%)
Adequadas	10	71%
Parcialmente adequadas	4	29%
Não adequadas	0	0%
Total	14	100%

Fonte: Elaboração própria.

Quanto às vantagens e oportunidades que poderão resultar de uma eventual implementação das IPSAS, os resultados (Tabela 7) permitem concluir, em sintonia com a literatura, que uma reforma dessa natureza se traduziria em melhorias ao nível do relato financeiro (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Aquino et al., 2020) e na oportunidade para colocar a Administração Pública Cabo-Verdiana ao nível da de países onde já são observadas tais práticas (Calmel 2014; Oulasvirta 2014; Jones & Caruana, 2014; Biondi, 2014; Oulasvirta, 2014; Barzelay & Gallego, 2010).

Tabela 7. Vantagens e oportunidades apontadas à implementação das IPSAS em Cabo Verde

Entrevistado	Principais Vantagens	Principais Oportunidades
E1	Modernização do sistema contabilístico; desenvolvimento e melhorias na contabilidade ao nível da administração pública.	Harmonização com as mais atuais normas de contabilidade.
E2	Uniformização da informação.	Cumprimento dos princípios de universalidade.
E3 / E8 / E10	Aplicação das melhores práticas geralmente aceites; melhores orçamentos e melhorias ao nível da sua execução; e implementação do sistema de acréscimo no setor público.	Aumento da eficácia e da eficiência dos diferentes subsectores da Administração Pública
E4 / E5 / E13	Maior responsabilização e compromissos dos gestores públicos em matéria de apresentação da informação financeira.	Responsabilização por atos de gestão pública; maior fiscalização.
E6 / E7 / E12	Mais rigor no uso do dinheiro público e melhor prestação de contas; e maior escrutínio dos políticos e dirigentes públicos;	Reforço da <i>accountability</i> e da transparência.
E9 / E11 / E14	Demonstrações financeiras mais harmonizadas com a globalidade dos países.	Comparabilidade da informação produzida a nível internacional.
E 13		Oportunidade para melhorar o plano de contas.

Fonte: Elaboração própria.

Ainda que acreditando que as vantagens e oportunidades compensarão largamente as desvantagens e/ou obstáculos, não deixam de identificar constrangimentos (Tabela 8) decorrentes da “capacidade de resposta dos agentes públicos” (E8), da “inércia do setor público e demora na tomada de decisões” (E3) ou da “inadequação dos serviços e de resistência à mudança” (E1; E6), “uma vez que a formação e atualização do pessoal do quadro da administração pública levanta dúvidas” (E14). Não foi também esquecido o “custo e complexidade” (E7), uma vez que “o alto custo de implementação poderá ser um dos principais obstáculos numa futura implementação das IPSAS” (E4; 7; 10). Com exceção para o E5, que não respondeu, todos os outros entrevistados identificaram dificuldades muito significativas e que permitem ainda questionar se a Administração Pública apresenta um nível de maturidade capaz de poder acolher uma reforma com esta dimensão. Recordamos, a propósito, que se reconhece existirem diferenças entre “a realidade dos países que aplicam as IPSAS e Cabo Verde” (E13), mas que corroboram conclusões já apresentadas (Caruana, 2021; Tavares & Romão, 2021; Jorge et al., 2020; Grossi, 2019; Schmidhuber & Hilgers, 2019; Brito & Jorge, 2018; Atuilik et al., 2016; Okolieaboh, 2013).

ICAFI 2022

Tabela 8. Obstáculos e desvantagens apontadas à implementação das IPSAS em Cabo Verde

Entrevistado	Principais Obstáculos e Desvantagens
E5	-
E1 / E3 / E6 / E8 / E9 / E12 / E14	Inadaptação dos serviços, apresentação de resistência a mudança; inércia do setor público e demora na tomada de decisões; pessoal pouco qualificado; capacidade de resposta dos agentes públicos e formação; pouca vontade política e reduzida capacitação dos recursos humanos; Dificuldades de regulamentação e atualização do pessoal do quadro da administração pública.
E2	Inadequabilidade das IPSAS ao setor público.
E4 / E7 / E10	Alto custo de implementação e complexidade.
E11	Temática recente.
E13	Diferentes realidades entre os países que aplicam as IPSAS e Cabo Verde.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando a dependência de Cabo Verde do exterior e que as pressões externas se encontram entre as principais justificações para a implementação das reformas empreendidas no setor público, em particular nos países que delas dependem (Amiri & Hamza, 2020; Van Helden & Ouda, 2016; Atuilik et al., 2016), procurámos apurar se existe a perceção de que o país deverá seguir este caminho. Os resultados obtidos (Tabela 9), sem que o indiquem categoricamente, vão nesse sentido, confirmando-se a existência de uma pressão “muito forte” do BM, que tem promovido a “realização de workshops em Cabo Verde tendo como objetivo a implementação das IPSAS” (E2; E9), “moderadamente forte” (E4) ou “moderada” (E12), ou seja, quanto “maiores forem os empréstimos e doações...mais forte será essa pressão”, que chega também “da União Europeia” (E2), de parceiros como a “China, Japão ou Luxemburgo” (E6) ou do “FMI” (E2; E6).

Tabela 9. Pressão por parte das entidades financeiras internacionais

Entrevistado	Existência de Pressão	Entidade	Tipo de Pressão	Grau de Pressão
E 1	Sim/Não	Tribunal de Contas e Banco Central de Cabo Verde		
E 2	Sim	União Europeia e Banco Mundial	Muito Forte	Proporcional aos empréstimos e doações.
E 3				
E 4	Sim	FMI e Banco Mundial	Moderadamente forte	
E 5	Sim	Governo Central e Local e Ordem Profissional de Auditores e dos Contabilistas de Cabo Verde	Moderadamente forte	
E 6	Sim/Não	China, Japão e Luxemburgo	Pouco Forte	Proporcional ao grau de parceria.
E 7				
E 8	Sim	FMI	Pouco Forte	
E 9	Sim	Banco Mundial	Muito Forte	Elevada.
E 10	Sim	Portugal	Pouco Forte	
E 11				
E 12	Sim	Banco Mundial e FMI	Moderada	
E 13	Não	FMI e Banco Mundial		
E 14	Sim	FMI, Banco Mundial e Grupo de Apoio Orçamental	Moderadamente forte	Elevada.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados obtidos (Tabela 9) estão em linha com a literatura, que sugere que a adoção das IPSAS nem sempre resulta de uma vontade expressa, mas antes das diferentes pressões exercidas (Biondi & Soverchia, 2014) por aqueles de quem dependem (Jayasinghe et al., 2021) e pretendem continuar a receber ajudas (Amiri & Hamza, 2020; Van Helden & Ouda, 2016; Atuilik et al., 2016). Não obstante isso, a reforma introduzida pelo PNCP permitiu já o necessário alinhamento com as tendências da gestão pública a nível internacional (Osborne

ICAFI 2022

& Gaebler, 1992), ao introduzir um modelo de contabilidade que oferece ao setor público administrativo as bases necessárias (Renner, 2013), pelo que permanece apropriado. As dificuldades identificadas resultam do reduzido grau de implementação do PNCP e não da sua inadequação, fenómeno que vem sendo justificado com o elevado custo da sua implementação e a reduzida disponibilidade de pessoal qualificado e com competências (Brito & Jorge, 2018), evidências que também acabámos de confirmar e que não nos deixam margem para defender que qualquer reforma, a acontecer, acabaria, com grande probabilidade, por não ser bem-sucedida (Schmidhuber & Hilgers, 2019; Atuilik et al., 2016; Okolieaboh, 2013; Nasi & Steccolini, 2008; Chan, 2006). Assim, e sem ignorar os níveis de dependência que o país tem do exterior, elemento que pressionou alguns a imprimir maior celeridade na implementação das IPSAS (Goddard et al., 2016; Okolieaboh, 2013) e levou Brito e Jorge (2018) a colocar em perspetiva a sua adoção em Cabo Verde, talvez não seja razão suficientemente forte para o fazer. O país poderá responder a tais pressões e reforçar a sua credibilidade externa, sem ter que implementar uma reforma que, nesta fase, apenas contribuiria para agudizar as fragilidades e insuficiências com que se vem debatendo.

5. CONCLUSÃO

Em linha com os objetivos traçados, o trabalho desenvolvido permitiu concluir, no que respeita à situação atual da contabilidade pública em Cabo Verde, mais concretamente ao seu grau de adequabilidade e implementação, que a reforma desencadeada pelo PNCP abriu caminho ao alinhamento da contabilidade pública em Cabo Verde com aquelas que são as tendências internacionais da gestão pública, pelo que se trata de um normativo que tende a responder às necessidades do país e que as debilidades e/ou inoperâncias que lhe possam ser apontadas resultam do reduzido grau de implementação e, eventualmente, de uma má implementação, e não propriamente de uma incapacidade natural para dar resposta aos desafios do país. A realidade encontrada aponta para um reduzido nível de implementação que surge justificado pelos custos associados e escassez de recursos que caracteriza o país, resultados que estão em linha com a literatura. Estas evidências permitem, no que respeita às perceções futuras, que não só não se justifica uma reforma do PNCP como não há margem para a defender. Acredita-se, mesmo, que uma reforma mais profunda contribuiria para aumentar as dificuldades com que o país se debate e postas a descoberto com o reduzido grau de implementação do PNCP. Assim, e sem ignorar a dependência que Cabo Verde tem do exterior e a necessidade de continuar a beneficiar dessas ajudas, o país pode dar resposta às exigências dos seus parceiros externos e reforçar a sua credibilidade, sem necessitar de avançar para uma reforma que passe pela implementação das IPSAS.

Os resultados encontrados oferecem uma perspetiva adicional sobre a situação atual da contabilidade pública em Cabo Verde e sobre o que poderá vir a ser o seu futuro próximo, pelo que contribuem, ainda que modestamente, para enriquecer a literatura disponível. Surgem, porém, limitados no seu alcance fruto da metodologia utilizada e das dificuldades encontradas na recolha de dados, pelo que não podem ser generalizados, mas antes tomados como pistas para o desenvolvimento de trabalhos futuros. Neste âmbito, propõe-se o desenvolvimento de um novo estudo com recurso a metodologias alternativas e onde, com o objetivo de recolher dados capazes de nos permitirem confirmar os resultados agora obtidos, se generalize a aplicação do inquérito por entrevista a todos os serviços da Administração Central de Cabo Verde.

REFERÊNCIAS

- ALBARELLO, L. & BAPTISTA, L. (2005). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. (2ª ed.). Gradiva.
- AMIRI, A., & HAMZA, S. E. (2020). The transition to IPSAS standards: the extent of adoption and the influence of institutional, contingency and economic network factors. *Accounting and Management Information Systems*, 19(2), 215-251. doi: <http://dx.doi.org/10.24818/jamis.2020.02002>.
- ALVES-MAZZOTTI, A. & GEWANDSZNAJDER, F. (2004). *O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa*, Pioneira Thompson Learning.

ICAFI 2022

- AQUINO, A., CAPERCHIONE, E., CARDOSO, R., & STECCOLINI, I. (2020). Overseas influences on the development and recent innovations on public sector accounting and finance in Latin America. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 1-10. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200057x>.
- ARAÚJO, J., & SOUZA, F. (2020). Caminhando para a adoção da IPSAS: uma discussão sobre as mudanças do setor público brasileiro sob a perspectiva da teoria institucional. *CAFI-Contabilidade, Atuária, Finanças & Informação*, 3(1), 103-113. doi: <https://doi.org/10.23925/cafi.v3i1.45465>.
- ATUILIK, W., ADAFULA, B., & ASARE, N. (2016). Transitioning to IPSAS in Africa: An Analysis of The Benefits and Challenges. *International Journal of Social Science and Economic Research*, 01(06), 676-691. <http://hdl.handle.net/123456789/4099>.
- BARZELAY, M., & GALLEGO, R. (2010). The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy, and Spain. *Governance*, 23, 2, 209-223. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01476.x>.
- BASKERVILLE, R., & GROSSI, G. (2019). Glocalization of accounting standards: Observations on neo-institutionalism of IPSAS. *Public Money e Management*, 39(2), 95-103. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1580894>.
- BENTO, A. (2012). "Investigação quantitativa e qualitativa: Dicotomia ou complementaridade?". *Revista JA (Ass. Acad. Univ. Da Madeira)*, 64, 40-43.
- BERNARD, R., & RYAN, G. (2010). *Analyzing qualitative data: systematic approaches*. (2th ed.). Sage Publications.
- BIONDI, Y., & SOVERCHIA, M. (2014). "Accounting rules for the European Communities: a theoretical analysis". *Accounting, Economics and Law*, 4, (3), <https://doi.org/10.1515/ael-2013-0063>.
- BIONDI, Y. (2014). Harmonising European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): issues and perspectives for Europe's economy and society. *Accounting, Economics and Law*, 4, (3). doi: 10.1515/ael-2014-0015.
- BRITO, J., & JORGE, S. (2018). A Contabilidade Pública no Governo Central de Cabo Verde: Análise dos Principais Incentivos para a Reforma. *Contabilidade & Gestão, Portuguese Journal of Accounting and Management*, 22, 9-35.
- CALMEL, M. (2014). Harmonisation of EPSAS: developments and prospects. *Accounting, Economics and Law*, 4, (3). DOI 10.1515/ael-2014-0018.
- CARUANA, J. (2021) The proposed IPSAS on measurement for public sector financial reporting-recycling or reiteration?. *Public Money & Management*, 41:3, 184-191, doi: 10.1080/09540962.2021.1873594.
- CERNE, K. (2009). Influential factors of country's accounting system development. *Review Pregledni Rad*, 2(2), 1-12. <https://hrcak.srce.hr/38213>.
- CHRISTIAENS, J., REYNIERS, B., & ROLLE, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 537-554. <https://doi.org/10.1177/0020852310372449>.
- CHIAU, A. (2014). Contribuição da investigação qualitativa na Contabilidade gerencial: o caso das mukheristas moçambicanas. *XVI Encontro AECA*, 25 e 26 de setembro.
- CUADRADO-BALLESTROS, B., & BISOGNO, M. (2021). Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money e Management*, 41(2), 107-117. doi: 10.1080/09540962.2020.1724665.
- ELAD, C. (2015). The development of accounting in the franc zone countries in africa. *International Journal of Accounting*. 50(1), 75-100. <https://doi.org/10.1016/j.intacc.2014.12.006>.
- FAHMID, I. M., HARUN, H., GRAHAM, P., CARTER, D., SUHAB, S., An, Y., ZHENG, X. & FAHMID, M. M. (2020). New development: IPSAS adoption, from G20 countries to village governments in developing countries. *Public Money & Management*, 40(2), 160-163. doi: 10.1080/09540962.2019.1617540.
- FRINTRUP, M., SCHMIDTHUBER, L., & HILGERS, D. (2020). Towards accounting harmonization in Europe: a multinational survey among budget experts. *International Review of Administrative Sciences*, doi/10.1177/0020852320915640.

ICAFI 2022

- GODDARD, A.; ASSAD, M.; ISSA, S.; MALAGILA, J. & MKASIWA, T. A. (2016). The two publics and institutional theory – A study of public sector accounting in Tanzania. *Critical Perspectives on Accounting*, 40, 8-25. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.02.002>.
- GOMES, P., FERNANDES, M., & CARVALHO, J. (2015). O Processo de Harmonização Internacional da Contabilidade Pública em Portugal: A Perspetiva de Diferentes Stakeholders, *V Congresso dos TOC-20 anos*. ISBN: 978-972-9171-85-7.
- HUDSON, L., & OZANNE, J. (1998). Alternative Ways of Seeking Knowledge in Consumer Research. *Journal of Consumer Research*, 14, 508-521. <https://www.jstor.org/stable/2489157>.
- HUMPHREY, C., LOFT, A., & WOODS, M. (2009). The global audit profession and the international financial architecture: Understanding regulatory relationships at a time of financial crisis. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (6-7), 810-825. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.06.003>.
- JAYASINGHE, K., ADHIKARI, P., SOOBAROYEN, T., WYNNE, A., MALAGILA, J., & ABDURAFIU, N. (2021). Government accounting reforms in Sub-Saharan African countries and the selective ignorance of the epistemic community: A competing logics perspective. *Critical Perspectives on Accounting*, *Critical Perspectives on Accounting*, 78, <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102246>.
- JONES, R. & CARUANA, J. (2014). A perspective on the proposal for European Public Sector Accounting Standards, in the context of accruals in United Kingdom Government Accounting. *Accounting, Economics and Law*, 4, (3). doi 10.1515/ael-2014-0005.
- JORGE, S., NOGUEIRA, S., & RIBEIRO, N. (2020). The institutionalization of public sector accounting reforms: the role of pilot entities, *Journal of Public Budgeting, Accounting e Financial Management*, Vol. 33 No. 2, 114-137. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-08-2019-0125>.
- MĂCIUCĂ, G., & SOCOLIUC, M. (2013). The role of accounting system classification in the optimization of international harmonization process. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 13(2), 200-206.
- MAJOR, M., & VIEIRA, R. (2009). *Contabilidade e controlo de gestão: Teoria, metodologia e prática*. Escolar Editora.
- MASON, J. (2017). *Qualitative researching*. (3th ed.). Sage Publications.
- MAYEGLE, F. (2014). OHADA accounting system and harmonization of accounting practice in francophone sub-saharan Africa. *International Journal of Business and Social Science*, 5(10), 233-241.
- MIHUT, M. I., & CRISAN, A. R. (2020). Harmonisation, a road to the public sector accounting modernisation?. *International Journal of Economics and Accounting*, 9(3), 221-237.
- NASI, G., & STECCOLINI, I. (2008). Implementation of accounting reforms. *Public Management Review*, 10 (2), 175-196. doi:10.1080/14719030801928573.
- NOBES, C., & PARKER, R. (2008). *Comparative international accounting* (10th ed.). Pearson Education.
- OKOLIEABOH, S. (2013). IPSAS: An African odyssey. *AfroBizNews. Africa Business News: Entrepreneurs, Investment, Bank & Finance, Emerging Markets, Start-Ups*. 21 de março, AfroBizNews: IPSAS: An African odyssey.
- OULASVIRTA, L. (2014). Governmental financial accounting and European harmonization: Case Study of Finland. *Accounting, Economics and Law*, 4, (3). doi 10.1515/ael-2014-0018.
- OLAYINKA, E., OKOYE, L., MODEBE, N., & OGUNDELE, O. (2016). International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Adoption and Quality of Financial Reporting in the Nigerian Public Sector. *Journal of Accountancy*, 7(2), 22-30.
- OSBORNE, D., & GARBLER, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- PATTON, M. (2001). *Qualitative research and evaluation methods*. (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- POLLITT, C., BATHGATI, K., SMUFLEN, A., & TALBOT, C. (2000). Agencies: A test case for convergence. *4th International Symposium on Public Management Conference*, abril, Erasmus University Rotterdam.
- RENNER, C. (2013). *Contributo para a Adoção das Normas Internacionais de Contabilidade Pública nos Países em Vias de Desenvolvimento: O Caso de São Tomé e Príncipe*. ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa.

ICAFI 2022

- RIBEIRO, A. (2011). *Benefícios e Implicações Decorrentes da Implementação do SNCRF em Cabo Verde*. Portal do conhecimento de Cabo Verde. <http://hdl.handle.net/10961/484>.
- SANTOS, L. (2006). *Contabilidade internacional, comparação das normas contabilísticas para as empresas não financeiras nos países lusófono* (1st ed.). Baltazar e Cerqueira-Ind. Gráfica.
- SCHMIDTHUBER, L., & HILGERS, D. (2019). IPSAS: history - spread - use. In *European public sector accounting*. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1861-6>.
- SOGUEL, N., & LUTA, N. (2021). On the road towards IPSAS with a maturity model: a Swiss case study. *International Journal of Public Sector Management*. doi: 10.1108/IJPSM-09-2020-0235.
- TAVARES, P. V. & ROMÃO, A. L. (2021). Transparência, accountability e corrupção: uma percepção qualitativa da governança pública no Brasil e na África do Sul. *Brazilian Journal of Development*, 7 (3), 23596- 23633. DOI:10.34117/bjdv7n3-191.
- VAN HELDEN & OUDA, (2016). Public sector accounting in emerging economies. *Critical Perspectives on Accounting*, 40, 1-7.
- VILELAS, J. (2020). *Investigação. O Processo de Construção do Conhecimento*. (3.ª ed.). Edições Sílabo.