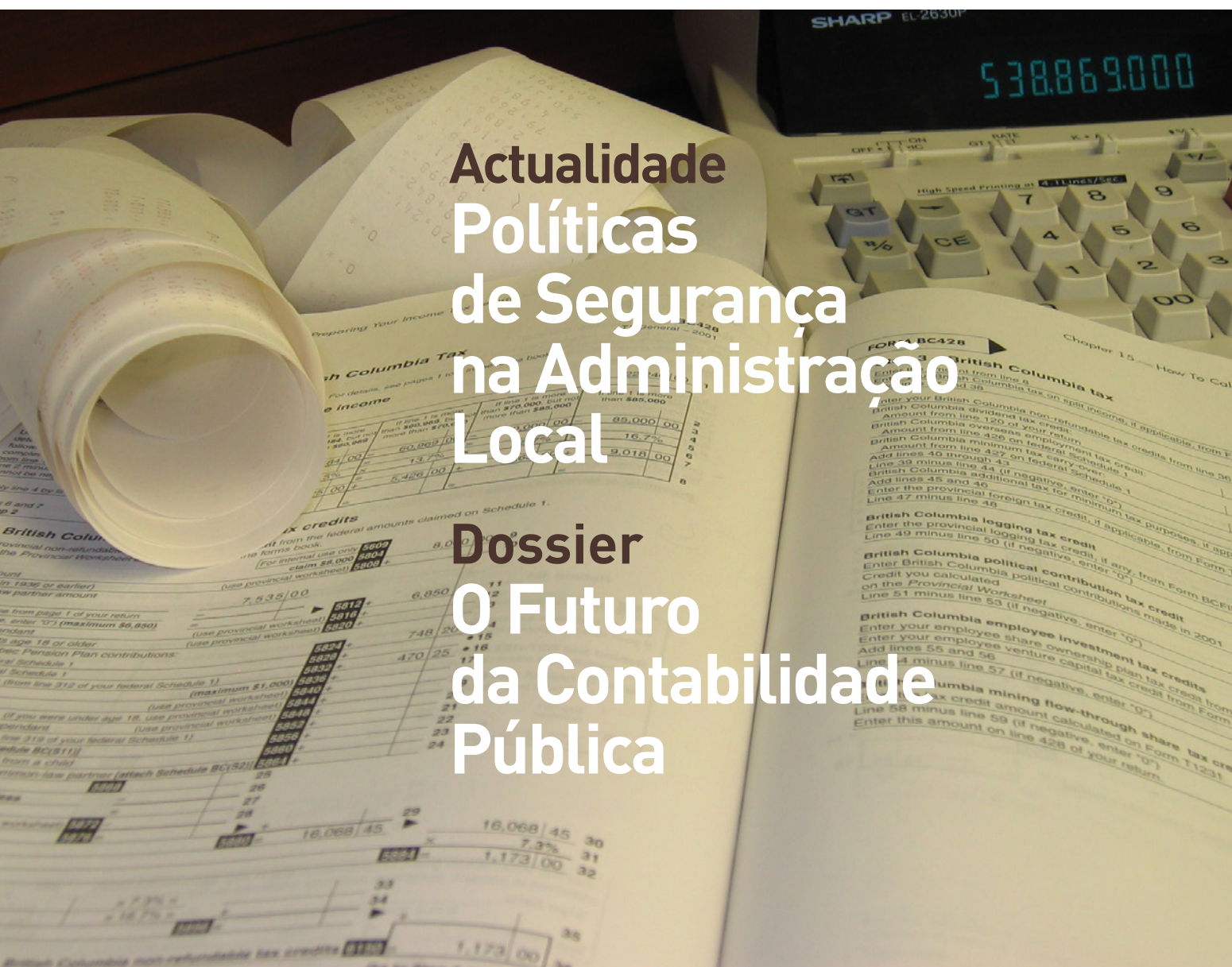


Interface

Administração Pública



Actualidade
Políticas
de Segurança
na Administração
Local

Dossier
O Futuro
da Contabilidade
Pública



04 Actualidade

Políticas de Segurança na Administração Local

Entrevista:

Isabel Lopes, Docente na Escola Superior de Tecnologia e de Gestão do Instituto Politécnico de Bragança e investigadora do Centro Algoritmi da Universidade do Minho

10 Dossier

O Futuro da Contabilidade Pública

Entrevista

- António Pires Caiado, Professor Catedrático no Instituto Superior de Gestão (ISG)

Opinião

- Joaquim Sarmiento, Economista na DGO – Direcção Geral do Orçamento, em funções como Consultor na UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental, na Assembleia da República.

- Sandra Dias, Directora do GeRFIP – Gestão Partilhada de Recursos na Administração Pública

- Luísa Mano, Técnica Superior da área económica da DGO; Membro do Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP) do Ministério das Finanças

Editorial

Onde pára a contabilidade pública?

A reforma da Contabilidade Pública, em Portugal, veio pôr em prática a necessidade de reestruturar o sistema de contabilidade existente, numa tentativa de o adaptar a uma AP mais dinâmica, que se quer mais eficaz perante os objectivos estabelecidos no âmbito da Nova Gestão Pública. Neste sentido, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) pretende reforçar a clareza e transparência da situação financeira das Administrações Públicas e facilitar a actividade dos órgãos de controlo. Por esta razão, um dos seus principais objectivos passa pela criação de condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, numa contabilidade pública moderna que constitua um instrumento de apoio aos gestores e permita o controlo financeiro pelas diferentes entidades envolvidas e a disponibilização de informação aos diferentes agentes interessados.

Nesta edição, poderá ler a entrevista a António Pires Caiado, professor catedrático no Instituto Superior de Gestão (ISG) e especialista no que se refere a temas relacionados com contabilidade pública, contando com várias publicações sobre o tema. Em entrevista à Interface AP, o especialista fala-nos do actual estado da contabilidade pública, referindo-se à forma como o POC influenciou o modelo do POCP, dada a importância atribuída à comparabilidade da informação na elaboração das contas nacionais. Chama a atenção, no entanto, para particularidades que se aplicam apenas na contabilidade pública, como seja o caso do controlo orçamental na óptica de caixa. Esta entrevista insere-se num dossier sobre “O Futuro da Contabilidade Pública”, que preparámos especialmente para si.

Na rubrica de Actualidade, poderá conhecer um pouco mais sobre “Políticas de Segurança na Administração Pública Local”, com a autora do estudo «Políticas de Segurança de Sistemas de Informação nas Câmaras Municipais em Portugal». Isabel Lopes, docente na Escola Superior de Tecnologia e de Gestão do Instituto Politécnico de Bragança e investigadora do Centro Algoritmi da Universidade do Minho, defende que, no que se refere a políticas de segurança, a atenção das organizações deve recair sobre as pessoas, “o elo mais fraco na cadeia de segurança das organizações”.

Uma edição imperdível.

Votos de boas leituras!

Magda Jiná
magda.jina@algebra.pt



Actualidade

Políticas de Segurança na Administração Local

A Segurança de Sistemas de Informação é um aspecto crítico para a maioria das organizações. Face à sua dependência relativamente à informação, ao desenvolvimento das tecnologias de informação e à utilização massiva da Internet e dos serviços que lhe estão associados, o número de ataques a que a informação está sujeita é cada vez mais elevado, pelo que a necessidade de proteger os sistemas de informação torna-se premente.

Magda Jiná

As políticas de segurança assumem na literatura sobre Segurança de Sistemas de Informação (SSI) um papel central, surgindo como um dos factores cruciais para a segurança da informação numa organização. Resultados de um inquérito realizado em 2007/08 por Isabel Lopes – docente na Escola Superior de Tecnologia e de Gestão do Instituto Politécnico de Bragança e investigadora do Centro Algoritmi da Universidade do Minho – sobre «Políticas de Segurança de Sistemas de Informação nas Câmaras Municipais em Portugal», revelam que das 308 autarquias portuguesas, “38 têm políticas de segurança dos sistemas de informação e 270 não têm ou ainda se encontram em processo de formulação da política para posterior implementação”. Nos 38 municípios que têm políticas de segurança, estas encontram-se em vigor. A média dos anos de existência da política no total das 38 câmaras que responderam afirmativamente à existência de política é de três anos, o que indica que a sensibilidade para a formulação e implementação de políticas é recente, justificando-se a realização de trabalhos de investigação que permitam compreender as causas desta realidade e em que se vise propor recomendações que facilitem a adopção e aplicação de políticas de SSI na Administração Local Portuguesa. Por outro lado, a existência de mecanismos de protecção da informação e dos sistemas informáticos é uma realidade na totalidade das Câmaras, sendo que todas possuem em maior ou menor número esses mecanismos.

De acordo com a autora do estudo, a iniciativa de desenvolver a política de segurança dos sistemas de informação tem partido dos responsáveis pelos sistemas de informação das edilidades, sendo também a esses profissionais atribuída a responsabilidade pela sua formulação e implementação, bem como pela observância do seu cumprimento por parte dos utilizadores. ☒



Entrevista

Isabel Lopes “A AP Local em Portugal pode tornar os seus SI mais seguros com a implementação de uma política de SSI”

Isabel Lopes é docente na Escola Superior de Tecnologia e de Gestão do Instituto Politécnico de Bragança e investigadora do Centro Algoritmi da Universidade do Minho. Em entrevista à Interface, a autora do inquérito sobre «Políticas de Segurança de Sistemas de Informação nas Câmaras Municipais em Portugal», realizado em 2007/08, acredita que, no que se refere a políticas de segurança, a atenção das organizações deve recair sobre as pessoas, aquele «que costuma ser o elo mais fraco na cadeia de segurança das organizações».

Magda Jiná

Interface Administração Pública: O que a levou a querer analisar a questão das Políticas de Segurança de Sistemas de Informação na Administração Local?

Isabel Lopes: A convicção de que a segurança da informação manipulada pelos agentes da Administração Local assume importância e relevância num contexto em que, cada vez mais, a informação é vital para o funcionamento das organizações e, no caso vertente, no funcionamento interno das Câmaras Municipais e na interacção com os munícipes. Por isso, creio essencial analisar aquele que é considerado um dos mecanismos basilares para a protecção da informação, ou seja, as políticas de segurança de sistemas de informação. Aliado a este facto, considero que o domínio de estudo da Administração Pública em geral, e da Administração Local em particular, oferece desafios e oportunidades muito interessantes para o desenvolvimento de estudos de investigação no âmbito dos sistemas de informação. Para além disso, sob o ponto de vista do conhecimento acumulado, é reconhecida a falta de estudos empíricos no âmbito das políticas de SSI, ou seja, de estudos que centrem a sua atenção na prática com vista a recolher dados que permitam ancorar o estudo numa reflexão sobre os problemas e soluções que, concretamente, quem está no terreno defronta e adopta, respectivamente. Assim, procurou-se contribuir para colmatar essa falha, desenvolvendo-se investigação que tenha em conta a prática e em que se proceda à contextualização da adopção e aplicação das políticas de segurança por actores concretos.



Isabel Lopes

O propósito deste estudo consistiu na quantificação da adopção de políticas de SSI por parte das Câmaras Municipais.

Entendo que de entre os diversos agentes institucionais da Administração Pública, as Câmaras Municipais assumem uma relevância própria, dado concentrarem uma exigência cada vez mais forte por parte dos munícipes sobre os seus serviços de informação e pela diversidade e quantidade de informação que manipulam inerente às suas competências. Logo, a eficácia dos seus sistemas de informação revela-se crucial. Face à informação que recebem, armazenam, processam e distribuem, a segurança dos seus sistemas de informação é imprescindível para a normal laboração e para a salvaguarda dos dados, muitos deles pessoais, que lhes são confiados.

No caso da Administração Pública Local em Portugal, os estudos que focam a segurança de sistemas de informação (SSI) são praticamente inexistentes, surgindo, assim, como dificuldade primeira um desconhecimento generalizado sobre a realidade das Câmaras Municipais Portuguesas no que se refere à adopção e aplicação de políticas de SSI. Com base nessa dificuldade, procurou-se mitigar a lacuna identificada na literatura mediante a realização de um

Inquérito, compreendendo um conjunto de questões sobre políticas de SSI, indagando-se directamente junto dos serviços das 308 edilidades municipais portuguesas sobre a existência e características de tais políticas. O objectivo do estudo passa, assim, por aferir a realidade das Câmaras Municipais Portuguesas em matéria de segurança dos seus sistemas de informação, com especial ênfase na quantificação das que realmente possuem políticas de SSI.

IAP: Que perigos enfrenta a AP ao padecer da ausência de políticas de segurança nos seus sistemas de informação? O que deveria/ poderia ser feito para colmatar essa ausência?

R: A informação é um dos principais activos das organizações actuais, pelo que é natural que os sistemas que suportam essa informação estejam cada vez mais expostos a ameaças, sejam elas de natureza intencional ou accidental. Estas ameaças podem colocar em causa a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade da informação e dos sistemas que a manipulam, pelo que os responsáveis das organizações devem ponderar e implementar medidas que visem prevenir, detectar e reagir face à concretização dessas ameaças.

De forma a alcançarem sucesso nas suas acções de protecção dos seus SI, as organizações necessitam de adoptar medidas de diferentes naturezas, ou seja, não basta aplicar medidas técnicas de SSI, mas também e cada vez mais medidas de índole organizacional e social, pois só assim será possível o bem-estar organizacional e a manutenção da integridade das organizações.

Com vista às organizações alcançarem um determinado nível de segurança dos seus SI, crê-se que as políticas de SSI constituem o meio mais adequado e indispensável para o lançamento e sustentação do programa de SSI das organizações.

Atendendo à envolvente tecnológica e de negócio actual, as organizações têm de deixar de se preocupar apenas com ataques de *crackers* ou com a implementação de *firewalls* e antivírus, e deslocar a sua atenção para a criação de uma política de SSI mais completa, com um maior grau de abrangência e complexidade.

Facilmente se aceitará que estabelecer apenas uma *firewall* não fornece garantias de que a conexão à Internet tenha um nível de segurança adequado, pelo que é também necessário estabelecer políticas, procedimentos, normas e directivas que orientem a actuação dos colaboradores no que se refere à utilização da Internet.

De forma a alcançarem sucesso nas acções de protecção dos seus SI, as organizações necessitam de adoptar medidas de diferentes naturezas, ou seja, não basta aplicar medidas técnicas de SSI, mas também e cada vez mais medidas de índole organizacional e social, pois só assim será possível o bem-estar organizacional e a manutenção da integridade das organizações.

Sugere-se, pois, que na ausência de uma política de SSI, os esforços de protecção dos activos informacionais de uma organização poderão não ter a eficácia e a eficiência adequadas.

A importância das políticas torna-se evidente se se considerar a sua utilização como meio transmissor privilegiado para os responsáveis organizacionais explicarem a necessidade de segurança no sistema de informação organizacional; pelo estabelecimento das directrizes principais para os esforços de protecção da informação e dos sistemas que a manipulam; pela definição do papel da segurança da informação no suporte à missão e objectivos estratégicos da organização e por explicitarem os activos informacionais que requerem atenção mais cuidada. Não menos importante é a assistência providenciada pelas políticas no que respeita à coordenação das acções de protecção do sistema de informação, contribuindo para que se evite a fragmentação de esforços e funcionando como um guia para o processo de selecção, desenvolvimento e implementação de outros mecanismos complementares de protecção da informação. Centrando-se a atenção naquele que costuma ser o elo mais fraco na cadeia de segurança das organizações – as pessoas – as políticas podem contribuir de forma fundamental para que os utilizadores actuem de forma adequada e coerente no que à segurança da informação diz respeito. Por último, não posso deixar de referir o papel das políticas enquanto garantias necessárias de que

a organização cumpre a legislação ou regulamentação aplicável, evitando ou limitando que possa incorrer em responsabilidades civis ou criminais.

Note-se que embora só 12% das Câmaras tenham indicado possuir um documento de política de SSI, 66% (177 Câmaras Municipais) ponderam formular uma política de segurança dos Sistemas de Informação, pelo que se espera que as Câmaras Municipais tenham a capacidade para colmatar a curto prazo os eventuais problemas decorrentes da não adopção de políticas de SSI.

IAP: Do que deve constar uma política de segurança de sistemas de informação para a AP?

R: Essa é uma pergunta importante e que se espera vir a dar uma resposta mais fundada brevemente, em especial no que às Câmaras Municipais diz respeito. Embora não exista um enquadramento universalmente aceite e cuja adequação tenha sido demonstrada na prática que explicita cabalmente a forma, características e componentes que uma política de SSI deve apresentar, dispõe-se de um conjunto de orientações para concretizar os documentos das políticas.

No que respeita à forma e às características que uma Política de Segurança de Sistemas de Informação deve apresentar, observa-se que o documento da política não deve incluir aspectos técnicos relacionados com a implementação dos mecanismos de segurança, pois estes podem variar ao longo do tempo. Por outro lado, deve ser um documento de fácil leitura e compreensão, não devendo ser demasiado extenso, ou seja, deve apresentar-se resumido e com um nível de abstracção elevado, sem se perder em detalhes. Por último, no que respeita à sua durabilidade, as revisões do articulado da política devem ser efectuadas periodicamente, mas não constantemente. A par disso, defende-se que a primeira coisa a ter em conta quando se escreve uma política é escrevê-la numa linguagem fácil de entender, libertando-a de termos demasiado técnicos e conferindo-lhe uma redacção que não complique ou dificulte a sua apreensão e aplicação por parte dos seus destinatários.

Outro aspecto a ter em conta, prende-se com a estruturação dos documentos tradutores de políticas de SSI. Numa primeira aproximação pode-se distinguir entre políticas organizacionais, ou seja, políticas que estabelecem as orientações gerais para o programa de SSI de uma organização, e políticas técnicas, que estabelecem os requisitos de segurança que um produto ou sistema informático a desenvolver deverão observar.

Atendendo à envolvente tecnológica e de negócio actual, as organizações têm de deixar de se preocupar apenas com ataques de *crackers* ou com a implementação de *rewalls* e antivírus, e deslocar a sua atenção para a criação de uma política de SSI mais completa, com um maior grau de abrangência e complexidade.

No inquérito efectuado, o interesse centrou-se nas primeiras, pois são aquelas que sob o ponto de vista da gestão dos esforços de protecção dos sistemas de informação mais interessam e as que têm um potencial mais elevado de conterem indicações sobre a forma como os utilizadores de um sistema de informação devem actuar com vista a potenciarem o nível de segurança da informação da organização em causa. Existem outras recomendações que se debruçam sobre a forma de articular os documentos das políticas, como por exemplo a adopção de um único documento que centralize as orientações de segurança, a adopção de vários documentos conforme as tecnologias e sistemas empregues na organização ou ainda documentos modulares que clarifiquem em que deverá consistir a utilização responsável e apropriada dos sistemas, mas sem deixar de fornecer orientações adicionais a ter em conta quando se lide com tecnologias específicas ou sistemas com necessidades de protecção distintos. No que respeita às componentes que uma Política de Segurança de Sistemas de Informação é difícil a generalização dos elementos que devem fazer parte, uma vez que depende muito da natureza da organização, da sua dimensão e dos seus objectivos. Embora seja geralmente aceite que estes documentos devem incluir tipicamente a declaração geral de metas, objectivos, crenças e responsabilidades, frequentemente acompanhadas dos procedimentos gerais para o alcance desses propósitos.

IAP: Que previsão faz a médio e longo prazo do desenvolvimento desta situação de insegurança, tendo em conta o actual panorama da AP portuguesa?

R: A questão principal do inquérito prendia-se com o apuramento da existência de políticas de SSI nas Câmaras Municipais em Portugal. Das 308 Câmaras Municipais, que constituiu o alvo do inquérito, foram efectuados 308 questionários, o que corresponde a uma taxa de

100% pelo que o inquérito foi efectuado à totalidade da população, não se tendo recorrido a uma amostragem aleatória.

Apesar do grande número de Câmaras Municipais que indicaram que não possuem uma política de SSI, muitas foram aquelas que em resposta ao inquérito afirmaram ponderar a formulação de uma política de SSI. De acordo com o que se conseguiu apurar, tal facto ficar-se-á a dever em parte à necessidade que actualmente surge de certificação de serviços, no âmbito da certificação da qualidade (ISO 9001) e da adesão a projectos de redes de cidades digitais em Portugal. Parece, assim, que em muitos dos casos, a adopção das políticas de SSI funda-se num processo reactivo por via de factores exógenos às Câmaras que têm que ver com a certificação e participação em projectos de informatização regionais.

Face ao estudo realizado e para o universo considerado, constata-se uma diferença entre aquilo que é defendido na literatura e o que se verifica na prática. Se bem que exista na literatura um consenso de que uma boa política de segurança da informação constitui a base da segurança da informação das organizações, os respondentes parecem ainda não estar suficientemente alertas ou convencidos para o fundamento dessa observação.

Tem-se acreditado que as políticas de SSI constituem as medidas de segurança de informação menos dispendiosas de formular, mas as mais difíceis de implementar de forma adequada à realidade das organizações. Neste momento é legítimo perguntar se os profissionais consideram a aplicação concreta das políticas como um dos obstáculos à sua adopção generalizada. É também possível que o problema se encontre a um nível mais elevado, designadamente na eventual falta de um modelo para a formulação de políticas de SSI que contenha indicações claras quanto às suas características e componentes, que torne a sua aplicação exequível no âmbito da Administração Local. Uma explicação alternativa poderá considerar factores de índole cultural, sendo possível a

Tem-se acreditado que as políticas de SSI constituem as medidas de segurança de informação menos dispendiosas de formular, mas as mais difíceis de implementar de forma adequada à realidade das organizações.

existência de aspectos institucionalmente arraigados que tenham impedido a adoção das políticas de SSI. Uma resposta suficientemente sólida à pergunta implica que primeiramente se identifiquem as causas que expliquem a situação presente em termos de adoção de políticas de SSI na Administração Local.

IAP: Quais as implicações da conclusão deste estudo para o desenvolvimento de uma AP mais segura?

R: Com este estudo procurou-se contribuir para o conhecimento da realidade em Portugal no que diz respeito à adoção de políticas de SSI. Os resultados deste estudo deram origem a diversas interrogações, as quais se fundam na reduzida adoção de políticas de SSI por parte dos Municípios em Portugal. Estas interrogações podem levar à realização de futuros trabalhos nesta área, mas também podem influenciar as Câmaras para

a implementação real de uma política de SSI ou, pelo menos, para o alertar de que a segurança da informação poderá ser robustecida por via da adoção e aplicação de políticas bem elaboradas e adequadas à realidade municipal portuguesa.

A importância de uma política de SSI numa organização reúne um consenso alargado, sendo considerada por diversos autores como a fundação do esforço de segurança de informação de uma organização. A Administração Pública Local em Portugal pode tornar os seus Sistemas de Informação mais seguros com a implementação de uma política de SSI, que é já intenção na sua grande maioria (177). Dos inquiridos que responderam estar a planear adoptar uma política de SSI, 42% (75) já se encontram em processo de elaboração, podendo a curto prazo a realidade das Câmaras Municipais em Portugal nesta matéria ser bastante diferente. ☒

12345



Dossier

O Futuro da Contabilidade Pública



Entrevista

António Pires Caiado

“A prática de apresentação de contas públicas não tem sido suficientemente transparente”

António Pires Caiado é Professor catedrático no Instituto Superior de Gestão (ISG) e especialista no que se refere a temas relacionados com contabilidade pública, contando com várias publicações sobre o tema. Em entrevista à Interface AP, o especialista refere que “ao nível da avaliação das contas públicas, tem sido uma constante ao longo dos tempos a afirmação de que os gestores públicos não dispõem de informação adequada que fundamente as suas decisões em matéria de alocação de recursos públicos”.

Magda Jiná

Interface Administração Pública: A reforma da Contabilidade Pública, em Portugal, veio materializar a necessidade de reestruturar o sistema de contabilidade existente, numa tentativa de o adaptar a uma AP mais dinâmica, que se quer mais eficaz perante os objectivos estabelecidos no âmbito da Nova Gestão Pública. Concorda?

António Pires Caiado: O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) tem, entre outros objectivos, o de contribuir para a superação daquela lacuna, conforme se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro:

“... a disponibilidade de informação contabilística aparece como absolutamente essencial para permitir, por um lado, a análise das despesas públicas segundo os critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia e, por outro, o reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado.”

Passados praticamente 13 anos sobre a data de publicação do POCP, não deixa de ser preocupante o facto de muitos organismos públicos não disporem de informações contabilísticas que possam fundamentar as decisões dos seus gestores. Em certos casos houve até investimentos significativos em equipamentos informáticos e em recursos humanos mas que não foram ainda devidamente aproveitados.



António Pires Caiado

IAP: O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) veio tornar “obrigatória” a Contabilidade Analítica para as entidades subordinadas às suas normas, criando uma série de mecanismos conducentes ao efectivo apuramento de custos e proveitos. Qual o papel da contabilidade analítica na AP e em que aspectos facilita a mensuração da eficiência e da eficácia económica nos factores produtivos aplicados?

R: O POCP não trata especificamente as matérias da Contabilidade Analítica. No entanto, o nº1 do artº 5º do referido Decreto-Lei nº 232/97 estatui:

“... e os prazos para adaptação dos planos sectoriais em vigor, bem como os planos sectoriais que se mostrem indispensáveis, são aprovados por portaria do Ministro da Finanças e, quando for caso disso, de outros ministros competentes, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.”

Entretanto, foram aprovados e publicados o POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, o POC - Educação – Plano Oficial de Contabilidade para o sector da Educação, o POCMS – Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde e o POCISSSS – Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e da Segurança Social.

Os dois primeiros dispõem que a contabilidade analítica é obrigatória. No POCAL prevê-se um custeio pelo método directo e no POC – Educação optou-se por uma adaptação do custeio por actividades, designado internacionalmente sob a forma de custeio ABC. Não se conhecem grandes desenvolvimentos na implementação desta contabilidade. Quanto aos dois últimos planos de contas, não há referências explícitas à contabilidade analítica, limitando-se o da Saúde a apresentar mapas com indicadores dos hospitais.

Ora, a determinação dos custos e proveitos está associada a critérios de natureza económica (óptica do acréscimo) e não de natureza monetária (caixa). Esta última perspectiva tem constituído a base do controlo das contas públicas, daí que a preocupação dos Responsáveis se centre nos recursos monetários utilizados para fazer face aos compromissos efectivos traduzidos em despesas públicas. Os custos e proveitos (agora gastos e rendimentos segundo O SNC) subjacentes ao apuramento do resultado, não têm o devido tratamento na contabilidade, porque a perspectiva de análise se orienta pratica e exclusivamente para os fluxos monetários saídos e entrados. Os critérios de mensuração da eficiência e eficácia económica nos factores produtivos utilizados assentam nos custos e proveitos que não ocupam a principal preocupação da contabilidade pública.

IAP: Qual acredita ser o contributo da contabilidade analítica para a tomada de decisões na AP?

R: Na Administração Pública os recursos são escassos, logo devem ser geridos segundo critérios de racionalidade económica. A contabilidade analítica tem em vista analisar e tratar as informações referentes ao que acontece no interior das entidades, materializadas nos custos e proveitos, ou seja, a tradução em unidades monetárias (e sua recuperação) dos factores sacrificados para alcançar os objectivos subjacentes à missão definida. A acção dos gestores deve-se logicamente pautar por critérios de eficácia e eficiência. Assim, as decisões devem ser apoiadas em informação adequada e que é produzida pela contabilidade analítica.

Por exemplo, não é indiferente o custo de formação de um estudante do ensino superior que assiste a aulas em sala normal com o de um outro que tem aulas práticas em laboratórios, porque o custo (amortização) dos equipamentos utilizados e dos materiais consumidos é bastante mais significativo. Também as aulas leccionadas

“O POC influenciou o modelo do POCP, dada a importância dada à comparabilidade da informação na elaboração das contas nacionais. Contudo, há particularidades que se aplicam apenas na contabilidade pública, como é o caso do controlo orçamental na óptica de caixa”

por um professor catedrático e por um assistente têm um custo muito diferente, porque a remuneração/hora de ensino não é minimamente comparável.

IAP: Que obstáculos se colocam à implementação da Contabilidade Analítica na AP e que soluções lhes daria?

R: Atendendo ao âmbito e objecto da Contabilidade Analítica, a sua implementação obriga a reestruturações nos procedimentos administrativos associados à recolha e tratamentos das informações internas. Isto pressupõe a implementação de rotinas de funcionamento diário por parte das pessoas que prestam serviço nas entidades onde se encontram ligadas.

Para além da natural resistência à mudança por parte das pessoas que trabalham nos serviços e organismos públicos há ainda que contar com certos constrangimentos associados à falta de preparação técnica. Esta deve ser colmatada com formação devidamente orientada, a par da permanente motivação para a colaboração nestas tarefas de rotina.

Definido o modelo e dispondo de pessoas preparadas e motivadas há que contar com o suporte tecnológico. Hoje é impensável fazer apuramentos manuais como se fez durante muitas décadas. Estamos na era da informação e, como tal, devemos utilizar as tecnologias que estão ao nosso dispor. Mas estas têm que estar vocacionadas para cada uma das entidades que têm as suas particularidades. Este aspecto é muito crítico. Não basta comprar e instalar programas *standard*. É essencial que estes respondam às necessidades de informação de cada organismo cujos gestores têm as suas próprias capacidades e perspectivas pessoais.

Com vista a atenuar e a ultrapassar eventuais restrições na implementação do modelo deveria ser obrigatório o preenchimento de indicadores de desempenho que fossem obtidos a partir dos dados da contabilidade analítica e, como tal, auditáveis. Aliás, a avaliação de desempenho deveria privilegiar certa informação produzida pela contabilidade analítica ou interna.

IAP: E na Administração Local? Qual acredita ser o

papel da Contabilidade Analítica?

R: A Administração Local dispõe de um plano de contas sectorial – o POCAL. Este considera uma contabilidade de custos desenhada segundo critérios relativamente simples. A contabilidade de custos é obrigatória no apuramento dos custos das funções e dos custos subjacentes à fixação de tarifas e preços de bens e serviços (cf. 2.8.3.1).

Assente no método de custeio directo, o cálculo dos custos em causa tem em conta os custos directos e indirectos relacionados com as funções de produção, distribuição, administração geral e financeiros. A imputação dos custos directos é feita com base nas quantidades de materiais, horas-homem e horas-máquinas utilizadas na produção de cada bem ou serviço. Os custos indirectos são imputados com base em coeficientes entre os respectivos custos directos e o total dos custos directos.

Os próprios documentos de suporte também estão previstos no plano de contas, o que constitui uma exigência que ultrapassa os procedimentos normais em matéria de normalização contabilística.

Embora se trate de um modelo relativamente simples, a sua implementação está ainda longe de ser geral.

IAP: Qual a influência da normalização contabilística sectorial na prática da contabilidade analítica na AP?

R: O SNC entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010 e revogou o POC. Este último já não dava grande importância à Contabilidade Analítica, embora fosse obrigatório a elaboração da demonstração dos resultados por funções para empresas com alguma dimensão. O SNC considera esta demonstração facultativa, o que vai levar a que seja descurada pelas empresas. Se não é obrigatório não se faz!

O problema decorre quando é preciso apurar os custos de certas actividades, medidas e programas, quer para eventual capitalização quer para justificar o financiamento. O que é feito na elaboração do orçamento é a previsão dos pagamentos previstos para o ano económico. No controlo orçamental segue-se a

“Em matéria de contabilidade financeira há que ponderar se vale a pena fazer uma adaptação do POCP ao SNC ou fazer um SNC que atenda simultaneamente ao SNC e às normas do sector público da IFAC”.

mesma perspectiva. Ora, a contabilidade financeira tem naturais dificuldades na individualização e imputação dos gastos porque está orientada para resumir as relações da entidade com o exterior. E em matéria de capitalização dos gastos? Aqui, não chega dizer que há uma norma que trata da matéria de imputação dos gastos indirectos. Para que isso seja exequível é preciso que a organização da estrutura de produção esteja preparada para individualizar os custos (gastos) de cada tipo de fabrico (bens ou serviços) para poderem ser imputados a uma obra, ordem de fabrico, projecto, ... e então o respectivo custo poder ser transferido para a respectiva conta do imobilizado.

O próprio POC não privilegiou a normalização contabilística sectorial, como sucedeu em Espanha e em França. Nunca houve motivação para esta matéria. A orientação subjacente da CNC era o normativo do então IASC que não previa o modelo de normalização continental baseado em planos de contas. Os poucos exemplos que passaram pela CNC respeitaram a entidades da área do sector público e que vieram a ser enquadrados nos planos sectoriais do sector público. Embora o POC tenha inspirado o POCP, em matéria de normalização contabilística sectorial este último foi bastante mais consequente. Se se quiser utilizar a óptica do acréscimo em todas as consequências na contabilidade pública não se esperem grandes contributos do SNC, a não ser o que consta da NCRF 18 em matéria de repartição dos gastos indirectos (fixos), aliás já previsto no POC de modo mais suave.

IAP: Qual considera ser o actual estado da organização das contas públicas? Acredita que é eficaz para a avaliação do desempenho?

R: As contas públicas estão organizadas segundo a óptica de caixa. Medem os fluxos caixa arrecadados e os fluxos de caixa pagos durante um exercício. Em

diversas entidades em que aplicam um plano de contas público também resumem os custos incorridos e os proveitos reconhecidos. Mas são ópticas diferentes. A leitura da informação contabilística também tem que ser diferente. A óptica do acréscimo subjacente ao cálculo do resultado não pode ser vista como numa empresa do sector privado. Estamos normalmente em sectores que produzem serviços de âmbito social. Estes e a sua qualidade é que são relevantes. Mas não deve haver desperdícios de recursos porque estes são públicos, são de todos os cidadãos. Estes têm uma palavra a dizer. A avaliação de desempenho deve também assentar em dados obtidos pela óptica de acréscimo ou económica. Esta é que mede o contributo de cada entidade para a produção de bens e serviços. Logo não se pode pedir à contabilidade pública uma contribuição que não pode dar para a avaliação do desempenho. Aqui há muita informação de carácter qualitativo. A de natureza quantitativa decorre da referida perspectiva económica dos resultados que está ainda longe de ser geral. Se não há informação adequada não se pode esperar grande contributo para a avaliação do desempenho.

IAP: A transparência das contas públicas é fundamental para que qualquer Estado mereça, aos olhos do cidadão, contribuinte ou parte interessada, a sua credibilidade. Pode comentar?

R: Ao nível dos princípios, qualquer cidadão está de acordo com a afirmação. Sendo contas públicas deveriam ser transparentes. Dito de outro modo, na sua elaboração devem ser seguidos as normas ou os cânones aplicáveis. O povo diz “quem não deve não teme!” A este propósito, um presidente de Junta de Freguesia do interior profundo teve a iniciativa de afixar, nos anos 70, em local público as contas da Junta de que era presidente. Foi uma atitude inovadora que lançou desafios aos sucessores.

A prática de apresentação de contas públicas não tem sido suficientemente transparente. As consequências são toda uma série de comentários que os leitores mais ou bem informados tecem a propósito de certas rubricas. Aliás, o exemplo da Grécia revela bem que também existe “criatividade” nas contas públicas. As consequências vieram depois com o descrédito dos credores sobre a informação produzida pela contabilidade pública.

IAP: De acordo com o estabelecido nos Planos de Contabilidade Públicos (POCP e planos sectoriais),

estes foram concebidos com base no POC “permitindo de uma forma articulada a execução da contabilidade orçamental e da contabilidade patrimonial, assegurando a estabilidade do quadro de contas consagrado no POC e a disponibilidade de informação orçamental e patrimonial numa base comparativa com a disponibilizada pelo sector empresarial”. O Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13/7 revogou o POC, tornando obrigatório o Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Em que medida o SNC pode condicionar a comparabilidade pretendida entre a informação produzida pelo sector público e o privado?

R: Já referimos que o POC influenciou o modelo do POCP, dada a importância dada à comparabilidade da informação na elaboração das contas nacionais. Contudo, há particularidades que se aplicam apenas na contabilidade pública, como é o caso do controlo orçamental na óptica de caixa.

O SNC incorporou na contabilidade das empresas as normas do IASB adoptadas pela União Europeia. As empresas com títulos cotados em bolsas de valores já

adoptavam as normas internacionais de contabilidade a partir de 1 de Janeiro de 2005. O SNC prevê ainda um modelo reduzido para as micro-empresas.

Entretanto, a IFAC (*International Federation of Accountants*) criou um comité encarregado de elaborar normas de contabilidade para o sector público (IPSAS), tendo já aprovado cerca de duas dezenas. Estas normas foram uma adaptação do IASB. Ao nível da União Europeia há diligências no sentido de os países membros virem a incorporar na sua contabilidade o conteúdo de tais normas.

A comparabilidade entre as contas elaboradas com base no POCP e no POC já não era completa. Com o SNC o problema agrava-se naturalmente. Em matéria de contabilidade financeira há que ponderar se vale a pena fazer uma adaptação do POCP ao SNC ou fazer um SNC que atenda simultaneamente ao SNC e às normas do sector público da IFAC. Esta última é que iria minimizar os problemas de comparabilidade da informação financeira. No entanto, cabe ao Governo tomar decisões sobre a matéria. ☒



Interface

Jornadas

A CONTABILIDADE PATRIMONIAL NAS AUTARQUIAS LOCAIS

29 DE JUNHO
HOTEL TIVOLI
COIMBRA



As recentes evoluções internacionais da Contabilidade Pública

Passados cerca de 13 anos da sua aprovação, verifica-se que o POCP não tem merecido toda a importância devida, enquanto instrumento de apoio à política financeira e orçamental, mas também enquanto instrumento de apoio à gestão das instituições públicas.

Joaquim Miranda Sarmento*

Introdução

Aprovado em 1997, pelo Decreto-Lei Nº. 232/97 de 3 de Setembro, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), tornou-se a referência normativa para a aplicação de uma contabilidade patrimonial no sector público, baseada já não numa lógica de caixa, mas sim numa lógica de acréscimos e compromissos.

No entanto, passados cerca de 13 anos da sua aprovação, verifica-se que o POCP não tem merecido toda a importância devida, enquanto instrumento de apoio à política financeira e orçamental, mas também enquanto instrumento de apoio à gestão das instituições públicas. Por um lado, após todo este tempo, verificamos que ainda existem um conjunto significativo de organismos públicos que continuam a não ter uma contabilidade patrimonial, mas somente uma contabilidade de caixa. Esta situação é particularmente evidente nos Serviços Integrados (SI), sendo que a maioria dos Serviços e Fundos Autónomos já dispõe de POCP. Pese embora o esforço de implementação desenvolvido pela Gerap⁽¹⁾ nos últimos anos, ainda nos encontramos numa situação inadequada, e mesmo o objectivo de ter todo o Sector Público com POCP em 2012 se afigura ambicioso, face ao atraso e aos recursos disponíveis. No entanto, a implementação do POCP numa lógica de serviços partilhados, utilizando uma única solução informática (neste caso o GerFip⁽²⁾), parece-nos a solução indicada.

Por outro lado, e excluindo a aprovação de planos sectoriais na área da Saúde, Educação, Segurança Social e Autarquias (situação que consideramos não trazer vantagens acrescidas e tornar o modelo mais complexo), não houve qualquer alteração ao POCP no sentido de o aperfeiçoar, nem qualquer adaptação às alterações internacionais que tem surgido no âmbito da Contabilidade Pública. De facto, e com excepção de algumas interpretações e recomendações da CNCAP (Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública), não tem havido qualquer revisão do POCP, no sentido de o aproximar das normas internacionais de contabilidade pública (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards Board).

As normas internacionais de contabilidade pública

As IPSAS tem como objectivo melhorar a qualidade do reporte financeiro das entidades pertencentes ao sector público, levando a que estas prestem aos seus stakeholders uma informação mais transparente e fiável, aumentando o nível de Accountability. Tal informação proporciona

uma melhor afectação dos recursos, e disponibiliza informação para um melhor processo de tomada de decisão. Baseiam-se nas IFRS (the International Financial Reporting Standards), anteriormente conhecidas como IAS (Internacional Accounting Standards). As IFRS são aprovadas pelo IASB (International Accounting Standards Board), e destinam-se ao sector privado. Nesse sentido, o IPSASB procura, na medida do possível, manter o tratamento contabilístico e o texto original das IFRS nas IPSAS. Exceptua-se situações em que a especificidade do sector pública obriga a modificações na norma. As IPSAS são normas preparadas e aprovadas por uma entidade supranacional: IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). No processo de elaboração de uma norma, o IPSASB dá a oportunidade de a mesma ser discutida por todos os interessados.

O Trabalho do IPSASB

Recentemente, o IPSASB tem-se focado na criação de uma estrutura conceptual (conceptual Framework), na convergência com as IFRS, assim como alguns projectos específicos relacionados com o sector público.

A estrutura conceptual do IPSASB

O trabalho do IPSASB no desenvolvimento de uma estrutura conceptual própria tem-se desenvolvido em articulação com o IASB, que já possui a sua própria estrutura conceptual. No entanto, o forte sentido de orientação da estrutura conceptual do IASB para os seus principais stakeholders (investidores e mercados financeiros), fez com que o IPSASB tenha sentido a necessidade de uma estrutura conceptual própria, uma vez que os stakeholders do sector público não se limitam aos investidores e aos mercados financeiros (e este apenas numa lógica de dívida soberana ou de atractibilidade de investimento), sendo consideravelmente mais abrangente. Para a criação desta estrutura conceptual foram estabelecidos 4 grupos de trabalho:

Grupo 1: objectivos, âmbito, características qualitativas e entidades.

Grupo 2: Elementos a constar das demonstrações financeiras

Grupo 3: Critérios valorimétricos

Grupo 4: Apresentação das demonstrações financeiras e a questão da contabilidade em sistema de caixa.

O IPSASB tem como objectivo terminar este projecto no final de 2012.



Joaquim Miranda Sarmento

A convergência com as IFRS

No que respeita à convergência com as IFRS, o IPSASB tem trabalhado na ED (Exposure Drafts) 37 (“Financial Instruments: Presentation”), na ED 38 (“Financial Instruments: Recognition & Measurement”), na ED 39, (“Financial Instruments: Disclosures”) e na ED 36, (“Agriculture”).

A convergência com as IFRS tem sido, se não a principal, seguramente uma das principais preocupações do IPSASB.

A resposta do IPSASB à crise global

Com a crise financeira e económica, iniciada em 2008, o IPSASB criou uma “task-force” conjunta com o FMI (Fundo Monetário Internacional), de forma a colaborar com os diferentes governos na definição de aspectos fundamentais relacionados com as intervenções dos governos na economia e a adequação das políticas contabilísticas a esses incentivos e medidas.

Os objectivos prendem-se com a harmonização e divulgação, da forma como os governos contabilizaram os activos, os compromissos e as obrigações que resultaram das diferentes intervenções e mecanismos de resposta à crise. Procurou-se também aferir da fiabilidade e qualidade das actuais normas contabilística, face a um conjunto de intervenções, se não inovadoras, pelo menos pouco frequentes em economias desenvolvidas. Por último, fez-se a comparação entre as diferentes práticas contabilísticas adoptadas por diversos países. Refira-se que na maioria dos países as intervenções em resposta à crise não deram origem a registos contabilísticos. Considerando que muitas dessas intervenções são garantias ao sector financeiro, compra

Ainda existem um conjunto significativo de organismos públicos que continuam a não ter uma contabilidade patrimonial, mas somente uma contabilidade de caixa. Esta situação é particularmente evidente nos Serviços Integrados (SI), sendo que a maioria dos Serviços e Fundos Autónomos já dispõe de POCP.

de instrumentos financeiros complexos e no limite a aquisição das próprias instituições financeiras, coloca-se a questão de ao não espelhar potenciais imparidades, se os orçamentos futuros não estarão condicionados por estas decisões. A natureza única e global desta crise, mas também do tipo de resposta dada pelos governos, reforça a importância de o sector público ter demonstrações financeiras de elevada qualidade.

A “task-force”, fez-se a advertência (que se tornou realidade), de que os níveis de dívida pública da maioria dos países estavam a atingir níveis insustentáveis, e que tal poderia ser um problema no curto - prazo.

Uma das conclusões preliminares foi a de que os países que tinham uma situação das Finanças Públicas mais consolidada estavam em melhores condições para enfrentar e responder à crise internacional.

A situação do IPSASB a 31 de Dezembro de 2009:

O trabalho desenvolvido pelo IPSASB resultou, que a 31 de Dezembro de 2009, existissem já 31 Normas aprovadas, permitindo cobrir as principais áreas de actuação do sector público. Por outro lado, a convergência com as IFRS está bastante avançada, sendo que das IFRS mais relevantes, apenas não existe convergência com a IFRS 3 (Business combinations). Contudo, esta convergência não impede que as normas incorporem as especificidades inerentes ao sector público. Dentro destas especificidades, o IPSASB está a preparar normas relativas às Parcerias Público Privadas e às Concessões, relativo à performance no sector público, assim como sobre a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo. Neste momento o IPSASB encontra-se a finalizar as normas relativas aos instrumentos financeiros, aos activos intangíveis, ao sector agrícola e à apresentação da informação no orçamento.

As normas do IPSASB já estão adoptadas por cerca de 30 países, sendo que alguns, como a Suíça e a Eslováquia adoptaram as normas directamente (com a vantagem de reduzir a discussão e a incerteza sobre a aplicação das

mesmas, permitindo uma implementação mais rápida), outros porém adoptaram as IPSAS através de legislação nacional. Refira-se que em alguns países, as normas são também aplicadas por sub-níveis de poder, como autarquias ou regiões.

As normas encontram-se igualmente implementadas em organismos internacionais, como a ONU, OCDE, NATO, UE, entre outras.

O futuro e a visão estratégica do IPSASB

O trabalho de harmonização constante entre o IASB e o IPSASB é um dos vectores fundamentais do trabalho futuro destes dois organismos.

Os temas estratégicos para o período 2010-2012 passam pelo desenvolvimento da estrutura conceptual, como referido anteriormente, pela conclusão e desenvolvimento de novos projectos, específicos do sector público, assim como uma maior divulgação e promoção das normas internacionais.

Por último, o IPSASB continuará a divulgar as normas, para que cada vez mais países adoptem as IPSAS. No limite, um mundo onde todos usem as mesmas regras contabilísticas para o sector público permitirá eliminar muitas das distorções que existem na análise das políticas públicas, e permitirá com maior fiabilidade comparar e avaliar as políticas financeiras levadas a cabo por cada governo.

* Economista na DGO – Direcção Geral do Orçamento, em funções como Consultor na UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental, na Assembleia da República.
Professor Assistente Convidado no ISEG/UTL

(1) Empresa Pública responsável pela implementação do projecto Rigore e serviços partilhados na AP.

(2) Gerfip – Gestão de recursos financeiros partilhada, solução derivada do projecto Rigore.

SERVIÇOS EMPRESARIAIS
ALGÉBRICA

DO SEU LADO CERTO

Eventos
Revistas
Newsletters
Conteúdos
Bases de Dados

www.algebrica.pt

CONTACTOS
comercial@algebrica.pt

Av. da Liberdade, 227 - 3.º
1250-142 Lisboa



Gestão de Recursos Financeiros Partilhada na Administração Pública (GeRFiP)

A solução GeRFiP será gradualmente alargada a todos os outros Organismos e conseqüentemente o Plano Oficial de Contabilidade Pública – POCP, será uma realidade na Administração Pública Portuguesa.

Sandra Dias*

Como esta solução permite o registo contabilístico dos processos Orçamentais, Administrativo e Financeiros, de acordo com as regras definidas no Plano Oficial de Contabilidade Pública – POCP e potencia a disseminação da contabilidade patrimonial na Administração Pública Portuguesa.

O que é o GeRFiP?

O projecto de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada na Administração Pública (GeRFiP), consiste no desenvolvimento e disseminação da solução de gestão de recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado, incluindo a concepção e implementação do sistema, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte, sendo desenhada numa lógica modular, por blocos funcionais, e integrada com as restantes aplicações da família GeRALL disponibilizadas pela GeRAP - Empresa de Gestão de Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E..

O sistema e serviços base a disponibilizar incorporam o RIGORE com todas as funcionalidades, às quais se adicionaram outras de gestão e administração, tendo em vista a sua difusão ao conjunto da Administração Pública. O GeRFiP permite a qualquer serviço, independentemente da sua dimensão, regime de autonomia, sector de actividade ou localização geográfica, dispor de uma ferramenta de suporte à gestão, económica e patrimonial e que obedeça ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Com o GeRFiP estão disponíveis as funcionalidades que permitem o registo contabilístico dos processos orçamentais, administrativos e financeiros, de acordo com as regras definidas no Plano Oficial de Contabilidade Pública – POCP, abrangendo transversalmente as áreas Orçamental, Financeira (contabilidade geral, contas a receber e a pagar, contabilidade analítica), Gestão Patrimonial, Gestão de Aquisições de Bens e Serviços, Vendas e Distribuição, e que são comuns a toda a Administração Pública. Podemos apontar desde já como principais benefícios da utilização do GeRFiP, a normalização de processos e procedimentos, a aquisição de competências e o aumento das qualificações dos recursos envolvidos, a melhoria da qualidade dos sistemas e dos serviços, a disponibilização de informação de qualidade e integrada, a possibilidade de implementação e utilização de boas práticas de forma generalizada, bem como, a utilização de uma solução em conformidade com as determinações



Sandra Dias

da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), assegurando uma completa compatibilidade com as directrizes para a gestão financeira no sector público e demais legislação e regulamentação relevantes, adoptando as melhores práticas de gestão financeira, assegurando aos gestores a autonomia e flexibilidade sobre a afectação dos recursos do organismo na prossecução dos objectivos estabelecidos e, simultaneamente, a sua responsabilização pelos resultados alcançados. Paralelamente ao referido, a solução implica uma forte redução dos custos de licenciamento, manutenção e evolução dos sistemas, uma maior transparência na imputação de custos às funções de suporte da Administração Pública e uma padronização da informação base a disponibilizar pelos Organismos às tutelas e entidades coordenadoras da Administração Pública.

O GeRFIP é o ponto único de acesso a toda a informação relevante para os Organismos, de convergência de vários colaboradores, amplo na informação disponibilizada e personalizado na apresentação. O seu acesso é restrito e focado nas necessidades da Administração Pública e congrega ferramentas que permitem a gestão partilhada dos recursos.

Como portal empresarial, disponibiliza o acesso às aplicações e à informação necessária à execução de processos de negócio e à uniformização de procedimentos e regras. Como portal colaborativo, integra a gestão do conhecimento, gestão de documentos, e a gestão de conteúdos. Tem por base uma

orientação aos processos e dados dos Organismos e ao relacionamento com parceiros de negócio.

O GeRFIP é constituído por componentes, o ERP – Enterprise Resource Planning, o BPM – Business Process Management, o Business Intelligence, a Colaboração e o Relacionamento. Na componente ERP – Enterprise Resource Planning, o sistema de ERP está parametrizado com as necessidades da Administração Pública (RIGORE) e permite a integração com os sistemas centrais da Administração Pública, nomeadamente o SGT – Sistema de Gestão de Tesouraria, o SRH – Sistema de Gestão de Recursos Humanos, o SIGO - Sistema de Informação de Gestão Orçamental e o SOE - Sistema de Informação da Elaboração Orçamento de Estado.

Na componente BPM – Business Process Management, são orquestrados vários sistemas, pessoas e aplicações de modo a eliminar ineficiências, garantir conformidade e potenciar aumento de produtividade. A Informação é transportada automaticamente ao longo do processo, sendo reaproveitada em cada etapa. Os utilizadores são chamados a participar no processo, recebendo tarefas com a informação a ser processada. É efectuada a desmaterialização, transparência e controlo dos processos em curso e existe uma uniformização dos processos e das regras.

Com o Business Intelligence, são disponibilizados mapas, indicadores e relatórios. Existe total flexibilidade para a gestão, dispondo esta, da possibilidade de elaborar as suas próprias análises e relatórios. É disponibilizada informação fiável e atempada para os diversos níveis de decisão e serão integrados dados dos diferentes ciclos e área operacionais relacionando a informação pertinente para o organismo.

Considerando a componente de colaboração, estão abrangidos todos os processos de negócio que podem envolver GeRAP o Organismo e outras entidades como a DGO, a partilha de notícias e de repositórios de informação relevantes, perguntas frequentes, legislação e documentação associada aos processos, formação e-learning (Saiba Como), casos práticos e laboratórios virtuais.

Na componente de relacionamento, o enfoque é dado a vertente de gestão do relacionamento com os Organismos.

Como é a Partilha de Serviços no GeRFIP?

A Partilha de Serviços, pressupõe a realização de um conjunto de actividades repartidas entre os Organismos

e o Centro de Recursos Partilhados da GeRAP. No modelo de Partilha de Serviços adoptado, as actividades de decisão e suporte à decisão serão executadas pelos Organismos, sendo da responsabilidade do Centro de Recursos Partilhados a realização das actividades transaccionais, a preparação de relatórios e todo o suporte funcional e apoio técnico necessários à realização das actividades pelos Organismos. Na concepção do modelo de Partilha de Serviços, esteve sempre presente a necessidade de salvaguardar a autonomia dos Organismos. Para garantir os níveis de serviço no Centro de Recursos Partilhados, a GeRAP disponibiliza equipas especializadas, capazes de assegurar elevados níveis de eficácia na gestão dos recursos públicos, para além de competências complementares aos Organismos, nomeadamente competências em POCP.

Como vai ser disponibilizado o GeRFiP aos Organismos? Através de um projecto conjunto entre a GeRAP e o Organismo. Com o Projecto de Migração, pretende-se dotar o Organismo com a solução GeRFiP, através da identificação dos seus processos e requisitos, e respectiva integração no Centro de Recursos Partilhados da GeRAP e nos sistemas que o suportam.

De forma a potenciar uma rápida disseminação do GeRFiP, foram criados automatismos que permitem uma maior rapidez na implementação técnica, a normalização de todo o processo de migração, deslocar o tempo da equipa para tarefas de valor acrescentado (análise do organismo, apoio à migração de dados, testes e formação) e criar espaço para acomodar especificidades dos Organismos, nomeadamente interfaces com sistemas legados.

Este projecto desenrola-se através de cinco fases. Na Fase 0 - Preparação e Planeamento – é efectuado o planeamento do projecto e a preparação das condições logísticas para iniciar os trabalhos. Nesta fase, para além do referido é necessária a constituição da equipa de trabalho. Esta equipa, inclui recursos do organismo com conhecimento nos processos financeiros, aprovisionamento, património e sistemas de informação e recursos da GeRAP. Na Fase 1 – Análise – é realizado o levantamento do funcionamento do organismo, dos seus processos e dos sistemas actuais. Todo este levantamento assenta em mecanismos de recolha que permitem a reutilização da informação e garantem a qualidade da mesma. Na Fase 2 – Realização – é efectuada a implementação das configurações e desenvolvimentos

e a realização da formação a utilizadores finais. O modelo de formação desenvolvido tem em conta todas as fases do processo de formação, desde o diagnóstico, concepção, realização, pré-avaliação, até ao acompanhamento e avaliação final. Este modelo assenta no trinómio, pessoas, processos, tecnologia. Estas fases ocorrem em todos os projectos de migração, permitindo assim ajustar o modelo às necessidades de cada organismo. Existem três estágios diferentes de formação, contextualizados ao longo do projecto de migração: o inicial, onde são dadas sessões de formação tendo em conta a primeira abordagem ao GeRFiP e conceitos associados; o intermédio, onde é efectuada a aquisição de conhecimentos teóricos e práticos e a realização de simulações, recorrendo maioritariamente a sessões de *e-learning*; o avançado, onde é realizada formação no local de trabalho, através da observação e execução real. Este modelo permite-nos ajustar o conteúdo, a duração e a forma de realização das acções a cada utilizador do GeRFiP consoante as suas necessidades reais. Na Fase 3 - Preparação do Arranque – é preparado o sistema produtivo para início da utilização. E por fim na Fase 4 - Arranque e Acompanhamento – é o início da utilização do sistema GeRFiP no Organismo e efectuado o acompanhamento aos utilizadores, dando um grande enfoque à formação *On-the-Job*.

Quais são actualmente os Organismos utilizadores do GeRFiP?

A GeRAP implementou entre Janeiro e Março de 2009 a solução em cinco Organismos piloto do Ministério das Finanças e da Administração Pública (Inspecção-Geral de Finanças, Secretaria-Geral, Instituto de Informática e Direcção-Geral do Orçamento Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério da Finanças). Desde esta data, a GeRAP presta serviços partilhados e dá suporte aos cinco Organismos piloto na utilização da solução. Entre Setembro e Dezembro de 2009, decorreu o projecto de migração de 9 Organismos (Conselho Superior da Magistratura, Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Direcção-Geral dos Impostos, Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Instituto Nacional de Administração, Serviços

Sociais da Administração Pública). Em 31 de Dezembro de 2009, treze Organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública e um organismo dos Encargos Gerais do Estado, estavam preparados para utilizarem o GeRFiP em 4 de Janeiro de 2010.

Assim desde Janeiro de 2010, a GeRAP está a prestar serviços a 14 Organismos utilizadores da solução, efectuando as actividades sobre a sua responsabilidade na execução dos processos orçamentais, administrativos e financeiros, bem como, continua a dar suporte aos Organismos na utilização da solução.

E o futuro do GeRFiP?

Para a GeRAP a qualidade e a melhoria contínua são uma preocupação constante.

Assim o GeRFiP evoluirá por versões, estando assegurados os necessários mecanismos de suporte, tendo em vista corrigir eventuais problemas e acompanhar as evoluções tecnológicas que venham a ocorrer. Serão analisadas as necessidades futuras,

incorporados os requisitos dos diversos Organismos e divulgadas as melhores práticas, contribuindo de uma forma contínua para a formação dos utilizadores e para o aumento da produtividade.

Tendo em conta o alargamento do GeRFiP a novos Organismos está a decorrer o projecto de migração, no Instituto Camões (Ministério dos Negócios Estrangeiros), no IGESPAR – Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (Ministério da Cultura), no TC – Tribunal de Contas Continente, Açores e Madeira (Encargos Gerais do Estado) e no CPC – Conselho de Prevenção da Corrupção (Encargos Gerais do Estado).

A solução GeRFiP será gradualmente alargada a todos os outros Organismos e consequentemente o Plano Oficial de Contabilidade Pública – POCP, será uma realidade na Administração Pública Portuguesa. ☒



Contabilidade Pública – – Informação para a decisão

A contabilidade pública tem um papel fundamental no controlo e gestão dos recursos públicos. É um instrumento do Estado que deve garantir, através do uso de diversas ferramentas e mecanismos de controlo, a legalidade, economia, eficiência e eficácia das despesas públicas e clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado.

A informação contabilística, em conjunto com a informação de desempenho, deve servir de base à tomada de decisões, fundamentando-as perante um público interno e externo.

Lúisa Mano*

Um pouco de história

É durante a monarquia que vamos encontrar as origens da contabilidade pública nacional. Na segunda metade do século XVIII, sob o governo do Marquês de Pombal, em 1761, tem lugar a Reforma Pombalina, que na administração financeira dos dinheiros públicos concretiza a extinção do anterior cargo de contador-mor e dos Contos do Reino e Casa dos Contos (com origem no século XV) e a criação do Tesouro Real ou Erário Régio, antepassado remoto do Ministério das Finanças. Em 1849 verifica-se a reorganização da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (criada por D. Maria I em 1788) que passa a designar-se como Ministério da Fazenda e a direcção de contabilidade como Direcção-Geral da Contabilidade, a qual em 1863 assume a designação de Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Em 1881 surge uma importante Reforma da Contabilidade Pública, já que introduz algumas inovações de que são exemplo o aparecimento da designação de Orçamento Geral do Estado; o reforço das atribuições de fiscalização superior e de escrituração da receita e despesa do Estado da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP); e a sujeição das ordens de pagamento das despesas ao “visto prévio” do Tribunal de Contas.

Durante a Primeira República e o Estado Novo são levadas a cabo diversas alterações ao processo de realização de despesas e apuramento e controlo das contas públicas, com alcance mais ou menos extenso, de que são exemplo a Reforma Orçamental do Estado Novo de 1928 (1.ª parte) e 1929 (2.ª parte) e as Reformas das Contas Públicas de 1930 e 1936. Em 1961 verifica-se uma reorganização muito significativa da DGCP, surgindo uma reestruturação da mesma em 1973, com a criação das carreiras técnica superior, de inspecção e de mecanografia e revalorização das carreiras técnicas de contabilidade.

No pós 25 de Abril, destaca-se a publicação de leis de enquadramento do Orçamento do Estado em 1977, 1983 e 1991. Em 2001 é publicada a Lei de Enquadramento Orçamental, que vem a ser alterada em 2002 (pela Lei da Estabilidade Orçamental), 2003 e 2004. Neste período, é de grande importância o novo modelo de administração financeira do Estado iniciado em 1990 e que introduz alterações profundas no *modus operandi* da contabilidade pública, consubstanciado em diversos diplomas de aprofundamento desse regime de administração.



Luisa Mano

A DGCP sofre reorganizações em 1979 (funções) e 1987 (carreiras), passando a ser designada por Direcção-Geral do Orçamento (DGO) a partir de 1996, com a nova lei orgânica do Ministério das Finanças. Salientando a importância da DGO no controlo da gestão orçamental no quadro da reforma da administração financeira do Estado, é publicada uma nova lei orgânica em 1998, sendo a mesma alterada em 2007, face às orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), iniciado em 2005.

O caminho da digrafia

A contabilidade pública assentou desde os seus primórdios num sistema unigráfico, tendo por base uma contabilidade de caixa. O novo modelo de administração financeira iniciado em 1990, com a Lei de Bases da Contabilidade Pública, abriu a porta para a utilização do sistema digráfico, uma vez que o diploma que em 1992 desenvolve o Regime de administração financeira do Estado (RAFE) a que se referia a Lei de Bases, já prevê a utilização de um sistema de contabilidade que se enquadre no Plano Oficial de Contabilidade (POC),

aprovado três anos antes. Contudo, só em 1997 é criado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), a que se seguem diversos planos sectoriais: 2000 - Sector de Educação, Ministério da Saúde; 2001 - Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, 2002 (última alteração) - Autarquias Locais (criado em 1999). Paralelamente, como já é evidenciado na Lei de Bases, verificou-se também uma mudança no foco do controlo. De um controlo à priori, com verificação pelas delegações da DGCP dos documentos em papel de suporte à despesa dos diversos serviços, passou-se a dar maior ênfase ao controlo à posteriori (controlo interno sucessivo), em que os serviços e organismos da Administração Pública exercem a sua autonomia gestonária, sendo posteriormente verificada a conformidade legal e regularidade financeira das despesas efectuadas abrangendo a análise da sua eficiência e eficácia. Uma vez que esse controlo sucessivo implica a verificação de mapas justificativos que deverão ser elaborados pelos serviços e organismos, impõe-se uma preocupação com a uniformização do registo e apresentação da informação, pelo que ganha crescente importância a utilização dos sistemas informáticos de suporte à contabilização. Assim, durante a década de 1990, ainda no contexto da unigrafia e face à RAFE, entram em funcionamento diversos sistemas operacionais locais: 1993 - Sistema de Informação Contabilística (SIC); 1994 - Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SRH); 1997 - Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Alguns destes sistemas locais e outros que foram sendo desenvolvidos pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças, transmitem dados para sistemas centrais que se encontram acessíveis através do portal do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO).

Já no contexto da digrafia, desde a criação do POCP, alguns serviços e organismos foram adquirindo as soluções informáticas existentes no mercado, sendo que muitas não satisfaziam as necessidades de informação de contabilidade pública, tanto por se tratarem de soluções incompletas (só com alguns módulos e funcionalidades) como por serem meras adaptações de produtos desenvolvidos para o POC.

Em 2006 é criado o grupo de projecto RIGORE – Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado – com vista ao desenvolvimento de uma solução informática única e normalizada para a adopção do POCP pelo conjunto da Administração Pública, que

A contabilidade pública tem de ser vista e enquadrada no processo orçamental como um todo, e ambos numa progressiva orientação da gestão pública para o desempenho.

permita a integração dos sistemas locais e centrais e a ligação à Tesouraria do Estado, facilitando a consolidação das contas públicas e uma visão da situação patrimonial do sector público. Este trabalho é desenvolvido em duas vertentes: RIGORE Local (serviços e organismos) e RIGORE Central (consolidado).

Precedida de estudos para a implementação de um novo conceito organizativo no âmbito da prestação de serviços de contabilidade orçamental, financeira, patrimonial e analítica, é criada em 2007 a GeRAP - Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE - a quem compete assegurar o desenvolvimento de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, com vista à obtenção de economias de escala e à simplificação e normalização de processos.

Uma das soluções de serviços partilhados disponibilizada pela GeRAP é a solução Gestão de Recursos Financeiros Partilhada (GeRFiP), que inclui a aplicação de gestão de recursos financeiros e orçamentais, a qual incorpora a componente RIGORE.

O caminho do desempenho

A possibilidade de o Orçamento do Estado (OE) ser estruturado por programas foi sendo consagrada ao longo dos anos em diversas leis de enquadramento, assumindo dignidade constitucional na revisão de 1989. Em 2003 estabelece-se a regulamentação desta forma de orçamentação, enquadrando-se o conceito de programa orçamental e definindo-se os procedimentos para a sua elaboração, avaliação e controlo. Em 2006 é lançado um novo repto para a elaboração do OE por Programas, seguindo uma nova metodologia em que se realiza uma mudança de enfoque da despesa pública da aplicação dos recursos para a obtenção de resultados, num horizonte plurianual. Nesta metodologia, mais relevante do que decidir o *plafond* a atribuir a um dado organismo é a definição antecipada dos objectivos que lhe estão associados e os respectivos indicadores, os quais permitirão monitorizar posteriormente a eficácia da despesa realizada.

Nesse sentido, considerando as experiências de outros países da OCDE, foram estabelecidos pilotos da

Orçamentação por Programas, tendo por base o trabalho da Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) e do Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (GTIPOP).

A definição destes pilotos consta do Relatório do OE para 2009, estando a monitorização dos mesmos durante o primeiro ano de experiência espelhada no Relatório do OE para 2010, onde se evidenciam os resultados alcançados face às metas estabelecidas para cada um dos indicadores dos objectivos definidos.

A Orçamentação por Programas (OP) insere-se numa orientação para o desempenho da actuação do Estado, no contexto da introdução de outras iniciativas como a implementação, no início de 2008, do novo modelo do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), o qual integra três subsistemas de avaliação: dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. A avaliação de cada serviço assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilidade (QUAR), onde se definem os objectivos estratégicos e operacionais e os indicadores de desempenho respectivos. A definição dos objectivos para os outros dois níveis de avaliação tem que ser coerente com este nível, já que todos se encontram interligados.

A contabilidade pública tem de ser vista e enquadrada no processo orçamental como um todo, e ambos numa progressiva orientação da gestão pública para o desempenho. Neste sentido e no contexto da reforma do quadro orçamental, já iniciada e que decorrerá ao longo de vários anos, abordada no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010-2013, pretende-se que o novo quadro orçamental assente em «quatro pilares: i) um quadro plurianual para a despesa; ii) uma contabilidade patrimonial e analítica de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP); iii) uma orçamentação baseada no desempenho; e iv) uma gestão baseada no desempenho».

Neste contexto, está prevista a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, cuja proposta legislativa deve incluir, entre outros elementos, a definição de um quadro orçamental plurianual, que possibilite a orçamentação por programas, e o reforço dos mecanismos de prestação de informação.

O futuro da contabilidade pública passa por compreender que a mesma se integra num conjunto de instrumentos inter-relacionados, os quais devem ser utilizados no âmbito de uma estratégia previamente definida de controlo e gestão dos dinheiros públicos.

Caminhos comuns: a necessidade de informação

Ao longo dos anos, tornou-se evidente que, para um controlo eficiente dos dinheiros públicos, está em causa não só a produção pelos serviços e organismos públicos da informação contabilística necessária à sua gestão interna, de acordo com a legislação em vigor e a doutrina associada, como a disponibilização da mesma para as entidades e órgãos responsáveis pela sua monitorização e controlo.

Se inicialmente a preocupação passou pela colocação dos registos contabilísticos em suporte informático, a procura de uma informação mais completa e comparável com outros sectores da actividade económica leva ao desenvolvimento da digrafia na contabilidade pública.

A utilização de soluções digráficas – nas vertentes orçamental, patrimonial e analítica – vem permitir a recolha de informação contabilística de apoio ao controlo da actividade financeira da Administração Pública e a obtenção de elementos para o cálculo dos agregados relevantes da contabilidade nacional.

Ficou patente durante a experiência-piloto da OP que todo o exercício estaria facilitado se se verificasse a existência generalizada nos serviços e organismos da Administração Pública de uma contabilidade patrimonial que evidencie a totalidade dos custos incorridos e de uma contabilidade analítica que possibilite a alocação de custos indirectos às diversas actividades e projectos. Por outro lado, a novidade da metodologia evidenciou dificuldades dos organismos envolvidos na construção de indicadores relevantes para a aferição do desempenho e na escolha dos mais adequados face à inexistência de histórico.

Assim, na procura de uma melhor informação sobre o desempenho, importa ganhar experiência na utilização dos indicadores para que se possam desenvolver e escolher os melhores a serem monitorizados atendendo aos objectivos definidos (nomeadamente, partindo da análise de áreas de risco ou a necessitar de melhorias). Para isso é fundamental a utilização de indicadores não financeiros, embora não devam ser encarados como substitutos dos indicadores financeiros de natureza contabilística. De qualquer modo, os indicadores financeiros devem ser sempre calculados enquanto informação de gestão.

O ponto fulcral é que os sistemas contabilísticos, em conjunto com os sistemas de avaliação do desempenho, permitam a recolha, monitorização e tratamento da informação necessária, estando garantida a qualidade da mesma, para que os decisores operacionais e políticos cheguem a conclusões que possibilitem a tomada atempada de medidas correctivas dos desvios apurados, atendendo aos resultados que se pretendem alcançar. Esta informação deve servir de suporte à tomada de decisões não só no curto, como no médio e longo prazos, numa perspectiva de análise que abarque a plurianualidade, sendo necessária para a fundamentação dessas mesmas decisões tanto no contexto interno (Governo, Assembleia da República, Tribunal de Contas, ..., população em geral) como no contexto externo (Eurostat, Comissão Europeia, ...), face aos compromissos assumidos.

Conclusão

Em síntese, o futuro da contabilidade pública passa por compreender que a mesma se integra num conjunto de instrumentos inter-relacionados, os quais devem ser utilizados no âmbito de uma estratégia previamente definida de controlo e gestão dos dinheiros públicos, e que possibilitem a recolha de informação credível, fiável, completa e que possa ser explorada, considerando várias dimensões de análise, com vista à tomada de decisões conscientes e bem fundamentadas de utilização de recursos públicos face aos resultados pretendidos. ☒

Ficha Técnica Revista Interface

Director
Bruno Reis

Editora
Magda Jiná
magda.jina@algebrica.pt
Tel.: 21 120 43 37

Colaboraram nesta edição:
Joaquim Sarmento
Sandra Dias
Luísa Mano

Design
Luís Silva

Composição gráfica
Margarida Soares

Publicidade
comercial.@algebrica.pt
Tel.: 21 120 43 00

Av. da Liberdade, 227 - 3º
1250-142 Lisboa
Tel.: 21120 43 00 · Fax: 21120 43 49
www.algebrica.pt

Assinaturas
assinaturas@algebrica.pt
www.algebrica.pt
Tel.: 21 120 43 00
Fax: 21 120 43 49

Impressão
LouresGráfica, Lda
Rua João Camilo Alves, 6A
Bucelas
2670-661 Loures

Características da publicação
Registo nrocs n.º 121070
Depósito legal no 117216/97
Periodicidade mensal

Propriedade
Março Editora



Av. da Liberdade, 227 - 3º
1250-142 Lisboa
www.algebrica.pt