



# Memorando sobre a implementação do SNC-AP

## I

### Apresentação

A Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas é uma pessoa coletiva pública de regulação profissional, criada pelo decreto-lei n.º 452/99, de 5 de novembro, alterado pelo decreto-lei 310/2009, de 26 de outubro, a quem compete, nos termos da lei, regular e disciplinar a profissão dos Técnicos Oficiais de Contas, cujas funções, de entre outras, conforme artigo 6.º do mencionado Estatuto, são: **“Planificar, organizar e coordenar a execução da contabilidade das entidades que possuam, ou que devam possuir, contabilidade regularmente organizada segundo os planos de contas oficialmente aplicáveis ou o sistema de normalização contabilística, conforme o caso, respeitando as normas legais, os princípios contabilísticos vigentes e as orientações das entidades com competências em matéria de normalização contabilística”**

Assim, os Técnicos Oficiais de Contas são, nos termos daquela disposição, os profissionais habilitados a assumir a responsabilidade pela regularidade técnica contabilística e fiscal da contabilidade, daquelas entidades, nas quais, em nosso entender, sem sombra para quaisquer dúvidas, se enquadram todos os organismos da Administração Pública.

Nos termos da sustentação da própria profissão, atenta a importância da Contabilidade na determinação das variações patrimoniais das entidades mencionadas e no interesse público subjacente a uma boa e transparente gestão das contas públicas, são estes os profissionais com os conhecimentos académicos, reconhecidos pela sua Ordem, Pessoa Coletiva Pública, como competentes para assumir a responsabilidade, nos termos definidos, pela execução da Contabilidade na Administração Pública.

A conceção e estruturação das denominadas IPSAS, base em que assentam as normas de contabilidade em que deverá assentar o Sistema Nacional de Contabilidade na Administração Pública (SNC-AP), exige conhecimentos profundos e estruturais de contabilidade e, conseqüentemente, para a obtenção dos resultados pretendidos, só profissionais devidamente habilitados e permanentemente actualizados, constituem garantia mínima dos pressupostos para uma mudança qualitativa de enorme relevância para a vida pública portuguesa.

## II

### Enquadramento

Por decisão do governo, diga-se em abono da verdade, de grande mérito, procedeu-se ao estudo dos normativos em que deve assentar a implementação do SNC-AP em que sustentado numa base conceptual própria, em vinte e sete normas contabilísticas e de relato financeiro e numa conceção tridimensional da contabilidade, em que se privilegia a parte financeira, da gestão e orçamental, tendo como orientação doutrinária as IPSAS, encontram-se, reunidas as condições para a implementação de um novo quadro contabilístico que possibilite um conjunto homogéneo de informações sobre o funcionamento dos diversos serviços da Administração Pública, da sua estrutura de gastos e das correspondentes variações patrimoniais ou do regresso aos cidadãos do gasto com o seu funcionamento.



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

A estrutura concepcional daquele estudo segue a tendência mundial neste domínio desenvolvida pela IFAC, de que a OTOC é membro, nomeadamente numa aproximação aos conceitos e fundamentos que suportam a contabilidade empresarial, com as necessárias e fundamentais diferenças que separam o interesse público a ela associado e o interesse do universo empresarial.

O conhecimento dos fatores enunciados, em nosso entender, revela-se de capital importância para a orientação estratégica da vida pública, possibilitando a divulgação de factos e situações que permitirão uma maior e melhor compreensibilidade dos atos de cidadania por parte dos cidadãos e permitirá a quem tem a responsabilidade de tomar decisões um conhecimento mais profundo e sustentado dos seus efeitos.

Por outro lado, em nosso entender, aportará à gestão da causa pública uma muito maior transparência e, conseqüentemente, uma maior partilha e vivência da realidade objetiva a que as decisões se destinam.

### III

#### Da realidade atual

Consequência de um certo laxismo que se instalou na Administração Pública, não obstante parecer haver uma consciência da necessidade de mudança de comportamentos, o que se evidencia com a criação do POCP que, não obstante a sua longa vigência, foi sobrevivendo num limbo onde, não tendo sido morto pelo esquecimento, não deu o contributo que ao tempo dele se esperava como elemento fundamental para a mudança de comportamentos contabilísticos e organizacionais na Administração Pública.

O único exemplo de sucesso onde foi possível romper com aquela monotonia, foi o POCAL nas Autarquias Locais, possibilitando uma apresentação homogénea de Contas e a implementação mais fácil de informação relevante, como é o caso da capacidade de endividamento e da implementação da Lei dos Compromissos.

Em contrapartida, na Administração Central, nunca foi possível criar movimentos e condições abrangentes, de forma a implementar um sistema homogéneo simultaneamente aplicável a toda a Administração Pública que congregasse a diversa informação e a convertesse de forma fácil, eficiente e compreensiva, nas contas nacionais.

Na verdade, a implementação desgarrada do POCP na Educação, na Saúde e na Segurança Social, nunca constituiu um elemento agregador da sua necessidade, tendo funcionado antes como uma espécie de ilhas, concorrendo para uma maior desagregação da necessária unidade de métodos, orientação e meios para a produção da informação económica e financeira na Administração Pública.

É, pois de uma situação de desagregação e da falta de uma estratégia global, neste aspeto, de onde partimos, com uma consciência profunda da necessidade de, urgentemente se alterar a situação em que nos encontramos.

### IV

#### Para uma outra realidade

É deste estado que partimos, mas com uma consciência também muito forte da necessidade de mudar o rumo das coisas.

Não será fácil e para tanto teremos que vencer alguns processos, em nosso entender antevendo-se algumas dificuldades.



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

É que a mudança que se pretende operar, não é apenas uma mudança de modelo, nem tão pouco apenas técnica.

É uma mudança estrutural, o que atendendo à tradicional cultura e ao tipo organizacional da Administração Pública, para além da responsabilidade da decisão, em nosso entender, deveria ser equacionado nas seguintes vertentes:

- a) Formação Técnica:
  - a1 Para técnicos;
  - a2 Para Dirigentes.
- b) Meios humanos:
  - Existentes;
  - Admitir.
- c) Locais da Formação?

Pensamos ser pacífico, não só pela exigência da lei já aqui descrita, mas também e particularmente pelo elevado rigor dos conhecimentos técnicos que o novo sistema irá exigir aos seus executores, que os responsáveis pela contabilidade sejam membros da Ordem, não interferindo, como hoje já acontece com outras profissões, nomeadamente Médicos, Engenheiros, Advogados e tantos outros em que o dever Ético e Deontológico a que estão subordinados nas respetivas Ordens, em nada implicam com a obrigação de obediência à hierarquia, sempre que aquela não conflitue com aqueles deveres.

Clarificado este processo e atendendo à nossa experiência com a implementação do SNC, logo que se encontre aprovado o SNCP, manifestamo-nos desde já disponíveis para concertarmos com os competentes serviços as seguintes questões:

- a) Estrutura e conteúdos da formação de cariz técnico a ministrar aos responsáveis pela Contabilidade na Administração Pública;
- b) Colaborar de uma forma genérica, atendendo às suas características, quer na conceção, quer na minis-tração da formação de cariz técnico orientada para os dirigentes;
- c) Os vinculados à Administração que ingressem na carreira de Contabilista Público, tenham formação nas áreas exigidas para inscrição na Ordem, será promovida, mediante a obrigação de frequência de formação específica, a sua inscrição excecional na Ordem;
- d) Proceder a uma alteração à estrutura do exame de acesso à Ordem, no sentido de, em paridade com as restantes matérias, passar a constar questões relacionadas com o SNC-AP e especificidades características da Administração Pública;
- e) Promover e realizar, em concertação com a DGO a formação legalmente prevista para o ingresso na carreira de Contabilista Público com base em sedes de distrito e nas Regiões Autónomas da Madeira e na Região Autónoma dos Açores nas ilhas de S. Miguel, Terceira e Faial;

Pensamos que o SNCP, para além dos seus méritos próprios, constituirá uma enorme revolução na imagem e no



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

modo de funcionamento da Administração Pública e do relacionamento desta com a sociedade e do concurso que representará, estamos convencidos, para uma Administração Pública mais rigorosa, mais qualitativa e uma gestão da causa pública mais transparente.

Essa é a nossa convicção, daí, porque obreiros da história, não podemos, nem queremos perder esta oportunidade de, com todos os outros, a construir.

## V

### Formação

#### SNC-AP: Proposta de curso formação específica

##### 1. Justificação:

A implementação de um novo sistema contabilístico para a administração pública (SNC-AP) pretende alcançar os seguintes objetivos, conforme preâmbulo da proposta de Decreto Lei:

- a) Implementar plenamente a base de acréscimo na contabilidade e relato financeiro das administrações públicas, articulando-a com a atual base de caixa modificada usada no subsistema orçamental. De referir que na situação atual existem várias instituições públicas que apresentam informação tipo empresarial (Balanço, Demonstração de Resultados...) como é o caso dos municípios, do sector da saúde e da educação. No entanto, a mesma é baseada num plano de contas que não satisfaz atualmente as exigências das Normas Internacionais de Contabilidade Pública e não permite ou dificulta a consolidação de contas quando no grupo público tem entidades que utilizam outro normativo contabilístico.
- b) Fomentar a harmonização contabilística (nacional e internacional), ao promover um único referencial para as administrações públicas em Portugal. Atualmente existem 5 planos oficiais de contabilidade (POCP, POCAL, POC-educação, POC-MS, POCISSSS) sem uma estrutura conceptual e com terminologia muito diferente da usada no setor empresarial;
- c) Uniformizar os procedimentos e aumentar a fiabilidade da consolidação de contas, com uma aproximação ao SNC e ao SNC-ESNL, aplicados no contexto do setor empresarial e das entidades do setor não lucrativo, respetivamente. Com este objetivo consegue-se um dos requisitos ou características da contabilidade que é a comparabilidade e utilidade da informação;
- d) Contribuir para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro das administrações públicas, nomeadamente utentes dos serviços públicos, cidadãos em geral, outros financiadores, Parlamento/Assembleias, órgãos executivos – Governo Central, Regional ou Local, gestores públicos, autoridades orçamentais, estatísticas e de supervisão e fiscalização.

Refere ainda a proposta de Decreto-lei que o SNC-AP contempla os subsistemas de contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão, e assentará:

- i) numa estrutura conceptual da informação financeira pública, em normas de contabilidade pública convergentes com as IPSAS e em modelos de demonstrações financeiras;



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

- ii) numa norma relativa à contabilidade orçamental, que contemplará os conceitos inerentes a este subsistema contabilístico, os processos contabilísticos associados à elaboração do orçamento, às alterações orçamentais, à execução da receita e da despesa, bem como os modelos de demonstrações orçamentais, permitindo avaliar o desempenho orçamental, a execução orçamental da receita, a execução orçamental da despesa, as alterações orçamentais e respetivos modelos de relato;
- iii) num plano de contas multidimensional em que a mesma estrutura de códigos de operações e saldos por natureza económica servirá para a contabilidade orçamental e para a contabilidade financeira e terá em consideração as necessidades das contas nacionais; e
- iv) uma norma de contabilidade de gestão que permitirá avaliar a eficiência e a eficácia das atividades desenvolvidas pelas diferentes entidades do setor público e apurar os custos e os resultados das políticas públicas.

De salientar o Art. 8º da proposta de Decreto, que foi aprovada na reunião do Conselho Geral da Comissão de Normalização Contabilística de 26 de maio de 2015, e que passamos a transcrever:

#### Artigo 8.º

##### Contabilista Público

1. É criada a carreira de técnico superior em contabilidade pública, cujo conteúdo funcional, competências e regime remuneratório será definido por decreto-lei.
2. O ingresso na carreira de técnico superior em contabilidade pública depende da sua inscrição na ordem profissional competente.
3. Quanto aos responsáveis pela contabilidade com vínculo à Administração Pública, em exercício de funções públicas, que não se encontrem inscritos na ordem profissional competente, será promovida, mediante a obrigação de frequência de formação específica, a sua inscrição excecional na ordem, desde que tenham formação superior nas áreas de acesso.
4. Por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, a aprovar no prazo de 90 dias após a entrada em vigor do presente decreto-lei, será regulado o curso de formação específica inicial e a formação subsequente, após auscultação da ordem profissional competente.
5. Na ausência de um técnico superior em contabilidade pública de carreira, a contabilidade é assegurada por um contabilista certificado pela ordem profissional competente, habilitado com o curso referido no número 4.

Considerando que a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) concorda e deseja apoiar a efetiva implementação deste novo modelo contabilístico para a administração pública, sendo indiscutivelmente um avanço para o objetivo geral que é a boa gestão dos dinheiros públicos e a transparência da informação;

Considerando que a OTOC é uma associação pública profissional, tendo sido criada pelo Decreto-lei nº 452/99 de 5 de Novembro, alterado pelo Decreto-lei 310/2009 de 26 de Outubro, tendo como primordial missão regular e disciplinar o exercício da profissão de Técnico Oficial de Contas, para além de desenvolver todas as ações conducentes a uma maior credibilização e dignificação da profissão, e sendo de inscrição obrigatória;



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

É neste contexto que se apresenta uma proposta de formação em contabilidade pública proposta a aprovar em portaria do membro do governo responsável da área das finanças, conforme o ponto 4 do Art. 8º.

Esta formação terá como destinatários:

- a) Os atuais responsáveis pela contabilidade pública que pretendam ingressar na carreira de contabilista especialista em contabilidade pública;
- b) Os atuais técnicos oficiais de contas que têm a responsabilidade pela contabilidade de diferentes organismos de menor dimensão e que não justifica terem um técnico superior de contabilidade a tempo inteiro;
- c) Os técnicos oficiais de contas que pretendam ter esta formação.

## 2. Locais de funcionamento

Pretende-se organizar pelo menos um curso em todas as capitais do distrito, e nos açores e madeira.

## 3. Orçamento

No âmbito da sua missão de prestar um serviço público, a OTOC no seu orçamento pretende investir nesta formação até ao montante de 4 milhões de euros em 2015/2016;

### Curso de Formação Avançada em Contabilidade Pública

A formação a ministrar, em nossa opinião, deve ser concebida, não apenas como preocupação inicial, isto é; para ingresso na carreira, mas também de ordem continuada, de forma a garantir a aquisição dos conhecimentos, mas também da sua consolidação e evolução no decorrer dos tempos.

Para alcançar os objetivos pretendidos, em nossa opinião, a formação deverá ter a seguinte estrutura:

### Curso de Formação Avançada em Contabilidade Pública

Módulo	Horas
<b>1. Estrutura e Organização das Administrações Públicas</b>	<b>8</b>
<b>2. Finanças Públicas</b>	<b>12</b>
<b>3. Sistema de Contabilidade Pública</b>	
3.1. O SNC-AP	4
3.2. Contabilidade Orçamental	16
3.3. Contabilidade Financeira	48
3.4. Contabilidade de Gestão	16
<b>4. Contratação Pública</b>	<b>8</b>
<b>5. Contas Nacionais</b>	<b>8</b>
<b>7. Auditoria e Controlo Interno</b>	<b>16</b>
<b>Total</b>	<b>136</b>



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

**Exame final:** 4 horas

Cada Módulo será acompanhado com um Manual preparado pela OTOC.

## **Módulo 1: Estrutura e Organização das Administrações Públicas**

### **Objetivos**

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a Contabilista Público demonstram saber analisar e compreender a organização e estruturas da Administração Pública.

### **Programa**

#### **1. Organização das administrações públicas**

- Administração central: o Governo, sua composição e estrutura interna dos ministérios
- Administração Local: os municípios e as freguesias
- O sector público empresarial (Estado, municipal e regional)
- Entidades públicas reclassificadas
- As autonomias financeiras

#### **2. As autarquias locais**

- Competências e autonomias
- Setor empresarial local e serviços municipalizados
- Receitas municipais
  - Receitas fiscais
  - Taxas e preços
  - Transferências do Estado
  - Receitas creditícias
  - Limites ao endividamento
- Receitas das freguesias
  - Fundo de financiamento das freguesias (FFF)
  - Receitas próprias
  - Crédito
  - Recurso ao crédito
  - Limites ao endividamento



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

## Módulo 2: Finanças Públicas

### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a Contabilista Público demonstram saber analisar e compreender:

- O conceito de finanças públicas
- Os objetivos da política orçamental
- As leis de enquadramento financeiro do Estado e Segurança Social, da administração local e da administração regional
- Os mecanismos de supervisão europeia (semestre europeu)
- As fases do processo orçamental
- O quadro orçamental de médio prazo
- A orçamentação por desempenho
- A dívida pública

### Programa

1. Conceito
2. Política orçamental e falhas de mercado
3. Leis de enquadramento financeiro
  - 3.1. Lei de Enquadramento Orçamental
  - 3.2. Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
  - 3.3. Lei das Finanças das Regiões Autónomas
4. Os mecanismos de supervisão na União Europeia
5. O planeamento orçamental a médio prazo
6. A orçamentação por desempenho
7. A dívida pública



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

## Módulo 3: Sistema de Contabilidade Pública

### 1. Introdução ao SNC-AP

#### Objetivos

Pretende-se que os formandos compreendam:

- A génese do SNC-AP
- O âmbito de aplicação
- Os elementos estruturantes
- As diferenças essenciais face aos normativos anteriores

#### Programa

1. O SNC-AP e as normas internacionais de contabilidade pública
2. O diploma de aprovação
3. Estrutura do SNC-AP
4. Diferenças entre o SNC-AP e os anteriores normativos de contabilidade pública

### 2. Contabilidade Orçamental

#### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a Contabilista Público demonstram saber analisar e compreender:

- Os conceitos inerentes à contabilidade orçamental
- A contabilização do orçamento inicial da receita e da despesa
- A contabilização da execução orçamental da receita e da despesa
- A contabilização das alterações orçamentais
- As demonstrações orçamentais
- A consolidação orçamental
- O relato orçamental



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

## Programa

### 1. NCP 26: Contabilidade orçamental

- conceitos
- documentos previsionais
- fases da despesa e da receita
- alterações orçamentais
- operações de tesouraria
- documentos de relato

### 3. Contabilidade Financeira

#### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a Contabilista Público demonstram saber analisar e compreender o Plano de Contas Multidimensional (PCM), a Estrutura Conceptual da Informação Financeira Pública e as Normas de Contabilidade Pública (NCP), bem como a prestação de contas, incluindo contas consolidadas.

#### Programa

1. A Estrutura Conceptual da Informação Financeira Pública
2. Características do PCM
3. Correspondência entre contabilidade orçamental e contabilidade financeira e contas nacionais; classificador para registo de inventário e cálculo de depreciações e amortizações;
4. Apresentação e análise das NCP; os registos relativos ao reconhecimento e mensuração nas diferentes NCP;
5. A prestação de contas pública e as demonstrações financeiras;
6. As contas consolidadas e objetivos da consolidação

### 4. Contabilidade de Gestão

#### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a especialista em Contabilidade Pública ou acesso à carreira de contabilista público demonstram saber analisar e compreender o papel da contabilidade de gestão nas administrações públicas



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

## Programa

1. NCP 26 Contabilidade de Gestão
2. O sistema ABC
3. Classe 9
4. Documentos de relato

## Módulo 4: Contratação Pública

### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a especialista em Contabilidade Pública ou acesso à carreira de contabilista público demonstram saber analisar e compreender o processo de contratação pública em Portugal

### Programa

1. Legislação de enquadramento
2. Âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos
3. Tipos de procedimentos pré-contratuais
4. Tramitação dos procedimentos concursais
5. Leilão eletrónico
6. Acordos-quadro
7. Plataformas eletrónicas
8. Garantias dos interessados

## Módulo 5: Contabilidade Nacional

### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a especialista em Contabilidade Pública ou acesso à carreira de contabilista público demonstram saber analisar e compreender o papel da contabilidade nacional e na informação agregada e nos indicadores económicos e de finanças públicas.

### Programa

1. Os agregados macroeconómicos fundamentais
2. Os setores institucionais



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

3. O Sistema Europeu de Contas (SEC 2010)
4. As regras comunitárias sobre défice e dívida
5. O INE - Instituto Nacional de Estatística
6. A relação entre o SNC-AP e as contas nacionais (objetivos; entidade de relato; critérios de reconhecimento; diferenças na mensuração; revalorizações)

## Módulo 6: Auditoria e Controlo Interno

### Objetivos

Os objetivos fundamentais deste módulo são verificar se os candidatos a especialista em Contabilidade Pública ou acesso à carreira de contabilista público demonstram saber analisar e compreender:

- As características de um sistema de controlo interno no sector público
- A função de auditoria interna no sector público
- O processo e os objetivos de uma auditoria financeira externa a entidades públicas
- Distinguir os conceitos de controlo financeiro e de controlo orçamental
- Compreender os diferentes tipos de controlo orçamental existentes
- Conhecer as competências do Tribunal de Contas sobre o controlo financeiro e orçamental e bem assim o regime da responsabilidade por infrações financeiras
- Saber quais os mecanismos de supervisão do poder legislativo sobre o poder executivo

### Programa

1. Sistema de controlo interno
2. Auditoria interna
3. Auditoria externa
4. Responsabilidade financeira e controlo jurisdicional
5. Controlo político



**OTOC**  
ORDEM DOS TÉCNICOS  
OFICIAIS DE CONTAS

A Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, na sequência do já anunciado, manifesta-se completamente disponível para, em colaboração com a Secretaria de Estado do Orçamento, iniciar a formação supra mencionada ou outra entendida como mais adequada para os fins pretendidos.

Lisboa 27 de maio de 2015

O Bastonário

(Domingues Azevedo)