



**A CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO
SUPERIOR:
ANÁLISE COMPARATIVA DE PORTUGAL E DO REINO UNIDO**

por
Rosa Maria Oliveira Matias

Tese de Mestrado em Contabilidade

Orientada por:
Prof.^a Doutora Patrícia Teixeira Lopes

Faculdade de Economia
Universidade do Porto
2009

Nota Biográfica da Candidata

Rosa Maria Oliveira Matias nasceu a 10 de Fevereiro de 1979, no concelho de Gondomar, distrito do Porto.

Foi também aí que desenvolveu toda a sua educação pré-universitária: o ensino pré-primário no Externato de Santa Margarida, o preparatório no Externato Paulo VI e o secundário na Escola Secundária de Gondomar.

Em 1997 ingressou na Faculdade de Economia do Porto, na Licenciatura em Economia (de 5 anos), que concluiu em 2002.

Após ter terminado a licenciatura, realizou um estágio profissional de 6 meses na banca, na área comercial, mais precisamente na Caixa Geral Depósitos. A partir dessa altura, a sua actividade profissional orientou-se para o domínio da contabilidade e auditoria tendo, nesse âmbito, exercido funções nas seguintes empresas: Sonae Imobiliária, Gorgal Trading, Adecco Recursos Humanos e Digital Partners.

Desde 2006 trabalha numa instituição de ensino superior, a Faculdade de Medicina Dentária da Universidade do Porto, no departamento de contabilidade, tendo aí obtido a experiência que motivou o seu interesse no tema desta tese e a ajudou a alicerçar o trabalho nela desenvolvido.

Nos anos lectivos de 2006/07 e de 2007/08 frequentou a parte curricular do Mestrado em Contabilidade, a qual concluiu com média final de 17 valores.

Em memória da minha avó Rosa

Agradecimentos

Ao longo deste trabalho, contei com o apoio de muitas pessoas, às quais quero deixar o meu agradecimento.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha orientadora, a Prof.^a Doutora Patrícia Teixeira Lopes, a confiança que depositou no meu trabalho, o empenho, a dedicação e a disponibilidade demonstradas e também os sábios comentários e orientações que constituíram uma mais valia para o trabalho desenvolvido.

Quero agradecer também a todos os docentes e colegas do Mestrado em Contabilidade. Foi a partilha de conhecimentos e ideias que com eles se estabeleceu que esteve na génese desta tese. Em particular quero agradecer ao Prof. Doutor João Ribeiro que, no âmbito de um outro tema de tese, se havia disponibilizado para ser meu orientador e também ao Prof. Doutor Hernâni Carqueja, pelos seus esclarecimentos às dúvidas por mim suscitadas. Agradeço igualmente ao Prof. Doutor José Manuel Moreira o encorajamento na candidatura ao Mestrado.

Aos seguintes elementos da Faculdade de Medicina Dentária da Universidade do Porto – à Almerinda Pinto, à Dra. Lúcia Raposo Antunes, ao Prof. Doutor Fernando Peres e ao Prof. Doutor Afonso Pinhão Ferreira – quero agradecer a oportunidade que me possibilitaram de compatibilizar o meu trabalho com a realização desta tese.

Aos meus amigos, em especial à Dra. Lúcia Lopes, quero agradecer o incentivo recebido ao longo deste trabalho.

Aos meus pais e aos meus sogros estou grata pela motivação, compreensão e ajuda, imprescindíveis à realização deste trabalho. Quero destacar a ajuda do Dr. Eusébio Alves pela leitura atenta da tese e pelas múltiplas sugestões ao melhoramento da clareza de expressão da mesma.

Ao meu marido, André, um agradecimento especial pelos pertinentes conselhos e pela disponibilidade e ajuda constantes. O seu contributo foi, sem dúvida, um dos factores mais decisivos para a concretização deste trabalho.

À minha avó Rosa, a quem o tempo não permitiu assistir à conclusão deste trabalho, agradeço o carinho, sabedoria e dedicação que sempre me ofereceu e que têm sido um suporte fundamental ao longo de toda a minha vida.

Resumo

No contexto actual, as diferenças internacionais ao nível da contabilidade financeira são apontadas como um obstáculo que condiciona as organizações e os seus *stakeholders*, dado que reduzem a comparabilidade das demonstrações financeiras, aumentam os custos de preparação da informação financeira e restringem a circulação de capitais. Este estudo oferece um contributo para a compreensão da problemática das diferenças internacionais ao nível da contabilidade financeira das instituições de ensino superior, através da análise comparativa da realidade portuguesa e britânica.

Da análise efectuada aos normativos POC, POC-Educação e SORP-HE/FE, aplicáveis às instituições de ensino superior em Portugal e no Reino Unido, verificámos que, não obstante algumas similitudes, há diferenças relevantes nomeadamente ao nível do processo de normalização e das políticas e normas contabilísticas adoptadas que, de uma forma geral, corroboram a dicotomia entre Sistema Anglo-Saxónico e Sistema Europeu Continental, advogada na literatura pela corrente *mainstream*.

Dado que o financiamento do ensino e particularmente da investigação se desenvolve muitas vezes numa lógica concorrencial, sendo alocado através de indicadores e critérios de selecção baseados em dados e rácios financeiros, defendemos que é de todo o interesse que, no âmbito da União Europeia, se conduza uma política de harmonização contabilística no sentido de fomentar a comparabilidade das demonstrações financeiras das instituições de ensino superior, de modo a reduzir as distorções provocadas pelo tratamento diferenciado de um mesmo conjunto de transacções e eventos.

Índice

1. Diferenças Internacionais na Contabilidade	1
1.1 Diferenças Internacionais na Contabilidade: Núcleo da Problemática	1
1.2 Causas da Diversidade Contabilística a Nível Internacional	7
1.2.1 A Cultura	9
1.2.2 O Sistema Legal	13
1.2.3 A Natureza do Modelo de Empresa e o Sistema de Financiamento.....	16
1.2.4 A Herança Colonial e os Acidentes da História	21
1.2.5 A Força da Profissão Contabilística	22
1.2.6 Sistema Fiscal	24
1.3 Classificação dos Sistemas Contabilísticos.....	26
1.3.1 Definição de Sistema Contabilístico	26
1.3.2 Diferentes Propostas de Classificação dos Sistemas Contabilísticos	27
1.3.2.1 A Classificação de Mueller.....	31
1.3.2.2 A Classificação de Nair e Frank	33
1.3.2.3 A Classificação de Nobes	36
1.3.3 Sistema Anglo-Saxónico e Sistema Europeu Continental.....	41
1.4 Conclusão	44
2. Estrutura, Governação e Financiamento das Instituições de Ensino Superior	46
2.1 Estrutura das Instituições de Ensino Superior.....	46
2.1.1 Estrutura das Instituições de Ensino Superior em Portugal.....	46
2.1.2 Estrutura das Instituições de Ensino Superior no Reino Unido	48
2.2 Governação e Enquadramento Regulatório	52
2.2.1 Governação e Enquadramento Regulatório em Portugal	53
2.2.2 Governação e Enquadramento Regulatório no Reino Unido	58
2.3 Financiamento do Ensino Superior	63
2.3.1 Financiamento do Ensino Superior em Portugal	63
2.3.2 Financiamento do Ensino Superior no Reino Unido.....	69
2.4 Conclusão	73
3. Análise Comparativa dos Processos de Normalização, Características, Objectivos e Destinatários da Informação Financeira	75

3.1 O Processos de Normalização em Portugal e no Reino Unido	77
3.2 Objectivos e Destinatários da Informação Financeira	86
3.3 Características Qualitativas da Informação Financeira.....	94
3.4 Conclusão	98
4. Análise Comparativa das Normas e Práticas Contabilísticas em Portugal e no Reino Unido	100
4.1 Activos Fixos Tangíveis.....	103
4.1.1 Mensuração dos Activos Fixos Tangíveis no Reconhecimento Inicial.....	104
4.1.2 Reconhecimento das Despesas Posteriores à Produção e Aquisição	107
4.1.3 Amortizações	109
4.1.4 Mensuração Subsequente dos Activos Fixos Tangíveis.....	112
4.1.5 Mensuração Subsequente pelo Modelo de Custo	114
4.1.6 Mensuração Subsequente pelo Modelo de Revalorização	115
4.1.7 Tratamento das Variações de Valor Decorrentes da Revalorização.....	120
4.1.8 Desreconhecimento dos Activos Fixos Tangíveis.....	123
4.1.9 Casos Especiais de Activos Fixos Tangíveis.....	124
4.1.9.1 Reconhecimento dos Activos Detidos para Venda na SORP-HE/FE....	124
4.1.9.2 Activos Fixos Tangíveis de Relevância Histórica e Cultural	125
4.1.10 Efeitos nas Demonstrações Financeiras das Diferenças ao Nível dos Activos Fixos Tangíveis	126
4.2 Activos Intangíveis.....	128
4.2.1 Reconhecimento e Mensuração Inicial dos Activos Intangíveis.....	130
4.2.2 Amortização dos Activos Intangíveis.....	132
4.2.3 Mensuração Subsequente dos Activos Intangíveis.....	134
4.2.4 Despesas de Investigação e Desenvolvimento	135
4.2.5 Efeitos nas Demonstrações Financeiras das Diferenças ao Nível dos Activos Intangíveis	139
4.3 Imparidade dos Activos Fixos Tangíveis e Intangíveis	141
4.4 Subsídios e Transferências Governamentais.....	147
4.5 Conclusão	153
5. Caminhos Futuros de Convergência e Conclusões Gerais	156
5.1 Caminhos Futuros de Convergência	156

5.2 Conclusões Gerais	161
Referências Bibliográficas	167

Índice de Quadros

Quadro 1.1 - Razões Propostas na Literatura para as Diferenças Contabilísticas Internacionais.....	8
Quadro 1.2 - Caracterização dos Sistemas de Contabilidade em Função dos Sistemas Legais.....	15
Quadro 1.3 - Sistemas Legais Ocidentais.....	15
Quadro 1.4 - Sistemas de Financiamento.....	17
Quadro 1.5 - Grupos de Países: Práticas de Mensuração (1973)	34
Quadro 1.6 - Grupos de Países: Práticas de Divulgação (1973).....	34
Quadro 1.7 - Grupos Internacionais: Sistema Anglo-Saxónico e Europeu Continental	42
Quadro 2.1 - Peso Relativo dos Diferentes Tipos de Receita.....	65
Quadro 2.2 - Fontes de Financiamento do MCTES para a Ciência e Tecnologia, Sociedade de Informação e Ensino Superior para 2006	66
Quadro 4.1 - Mensuração dos Activos Fixos Tangíveis no Reconhecimento Inicial .	104
Quadro 4.2 - Definição de Custo dos Activos Fixos Tangíveis	105
Quadro 4.3 - Definição do Término da Capitalização dos Custos de Produção e Aquisição	106
Quadro 4.4 - Reconhecimento das Despesas Posteriores à Produção e Aquisição	107
Quadro 4.5 - Amortizações/Depreciações	109
Quadro 4.6 - Mensuração Subsequente dos Activos Fixos Tangíveis	112
Quadro 4.7 - Mensuração Subsequente pelo Modelo de Custo.....	114
Quadro 4.8 - Mensuração subsequente pelo Modelo de Revalorização.....	115
Quadro 4.9 - Bases para a Mensuração (no Modelo de Revalorização)	118
Quadro 4.10 - Tratamento das Variações de Valor Decorrentes da Revalorização	120
Quadro 4.11 - Tratamento das Variações de Valor Decorrentes da Revalorização (continuação)	122
Quadro 4.12 - Desreconhecimento dos Activos Fixos Tangíveis	123
Quadro 4.13 - Reconhecimento e Mensuração Inicial dos Activos Intangíveis.....	130
Quadro 4.14 - Amortização dos Activos Intangíveis	132
Quadro 4.15 - Mensuração Subsequente dos Activos Intangíveis	134
Quadro 4.16 - Despesas de Investigação e Desenvolvimento.....	135

Quadro 4.17 - Reconhecimento das Despesas de Investigação e Desenvolvimento...	136
Quadro 4.18 - Amortizações das Despesas de Investigação e Desenvolvimento	138
Quadro 4.19 - Imparidade dos activos fixos tangíveis e intangíveis	141
Quadro 4.20 - Abordagem das Unidades Geradoras de Caixa	144
Quadro 4.21 - Periodicidade da Avaliação da Imparidade	145
Quadro 4.22 - Imparidade dos activos fixos tangíveis e intangíveis (continuação)....	146

Índice de Figuras

Figura 1.1 - Cultura, Valores Societais e Sub-Cultura da Contabilidade	10
Figura 1.2 - Classificação das Práticas Contabilísticas em 1980.....	37
Figura 1.3 - Classificação dos Sistemas Contabilísticos em 1998.....	40
Figura 2.1 - Fontes de Financiamento das Universidades e <i>Colleges</i> do Reino Unido para 2002/03	69
Figura 3.1 - Características Qualitativas da Informação Financeira.....	96
Figura 4.1 - Conceito de Valor Corrente no Normativo do Reino Unido	116
Figura 4.2 - Conceito de Imparidade	143

Abreviaturas Utilizadas

AAA - American Accounting Association

BERR - Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform

BIS -Department for Business, Innovation and Skills

CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CNC – Comissão de Normalização Contabilística

CNCAP - Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública

DEL - Department for Employment and Learning

DfES - Department for Education and Skills

DIUS - Department for Innovation, Universities and Skills

EFrag – European Financial Reporting Advisory Group

ERP – Earnings per share

EUA – European University Association ou Estados Unidos da América (consoante o contexto)

FRS – Financial Reporting Standards

GAAP – Generally Accepted Accounting Principles

HEFCE - Higher Education Funding Council for England

HEFCW - Higher Education Funding Council for Wales

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IAS – International Accounting Standards

IASB – International Accounting Standards Board

IFAC – International Federation of Accountants

IFRS – International Financial Reporting Standards

IPSAS – International Public Sector Accounting Standards

IPSASB – International Public Sector Accounting Standards Board

LEA – Local Education Authorities

MCTES – Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior

NZ – Nova Zelândia

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

PNB – Produto Nacional Bruto

POC – Plano Oficial de Contabilidade

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

POC-Educação – Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei 62/2007)

RU – Reino Unido

SAAS - Student Awards Agency for Scotland

SEC - Securities Exchange Commission

SNC – Sistema de Normalização Contabilística

SORP - Statement of Recommended Practice

SORP-HE/FE - Statement of Recommended Practice: Accounting for Further and Higher Education

UK – United Kingdom

US GAAP - Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) in the United States

SFC - Scottish Funding Council

SLC – Student Loans Company

1. Diferenças Internacionais na Contabilidade

1.1 Diferenças Internacionais na Contabilidade: Núcleo da Problemática

Fosse a contabilidade uma ciência dita exacta, como a física ou a química, e a problemática de analisar as diferentes práticas e regras contabilísticas estaria bem mais simplificada. Embora as pessoas, em geral, tendam a olhar para os números contabilísticos como resultados exactos e precisos, dado que são suportados pela matemática, e nomeadamente a olhar para o lucro como uma medida objectiva para avaliar o desempenho de uma organização, uma observação mais atenta mostra-nos uma realidade bastante diferente.

Tal como descreve Carqueja (2007, p. 12), a contabilidade deve ser entendida como um construto social, isto é, como “uma realidade social complexa invocada globalmente, como sistema visando o desempenho de uma função: um sistema de informação sobre a riqueza”.

É à luz desta concepção da contabilidade, como uma reconstrução da realidade, que podemos melhor entender as diferenças internacionais da contabilidade e compreender como um mesmo conjunto de transacções ou eventos conduz, em diferentes países, a resultados contabilísticos diferentes, consoante os sistemas contabilísticos apresentados nos países em causa.

Nobes e Parker (2008) comparam as contas, desde 1995 até 2006, da GlaxoSmithKline (GSK) e da sua antecessora GlaxoWellcome (GW)¹, elaboradas segundo as normas do Reino Unido (UK FRS e a partir de 2005 de acordo com as IFRS) e segundo as normas dos EUA (US GAAP).² A pesquisa destes autores evidencia que, para o ano 2000, os lucros da GlaxoSmithKline se cifraram em 4.106 milhões de libras, quando

¹ A GlaxoWellcome fundiu-se com a SmithKlineBeecham.

² A obrigação da GSK apresentar as suas contas de acordo com estes dois enquadramentos decorre do facto da empresa se encontrar cotada quer no mercado de Nova York quer no mercado de Londres.

apresentados de acordo com as regras do Reino Unido, e em -5.228 milhões de libras, quando apresentados de acordo com as regras dos Estados Unidos da América. Assim, verifica-se que uma mesma realidade económica, ou seja, um mesmo conjunto de transacções e eventos, pode ser representada de forma radicalmente diferente conduzindo a que a empresa reporte um resultado positivo segundo as UK FRS e um resultado negativo segundo as US GAAP.

Embora o ano de 2000 seja aquele em que os lucros da GSK, quando analisados nos dois normativos, apresentam uma maior disparidade, se esta análise for conduzida para o ano 2006, um período mais recente e que coincidentemente é aquele que apresenta uma menor divergência de valores, as conclusões mantêm-se. Para o ano de 2006, os lucros de 5.498 milhões de libras obtidos de acordo com as normas contabilísticas do Reino Unido, “transformam-se” em lucros de 4.465 milhões de libras de acordo com as normas contabilísticas do EUA, ou seja, verifica-se uma diferença de 19% pela simples reconciliação dos lucros entre dois enquadramentos contabilísticos diferentes.

O reconhecimento destas diferenças internacionais na representação contabilística de uma mesma realidade económica não é, todavia, justificação suficiente para que se possa colocar em causa a credibilidade dos números contabilísticos e da sua utilidade como suporte à tomada de decisões pelos agentes económicos. Pelo contrário, o seu reconhecimento deve conduzir-nos a uma reflexão mais aprofundada das razões que justificam a existência das diferenças ao nível da contabilidade.

Há contudo autores, em particular os defensores de Perspectivas Críticas da Contabilidade, que sustentam a ideia de que a contabilidade está longe de assegurar uma representação neutral e não enviesada dos factos económicos e como tal argumentam que a contabilidade oferece os meios de perpetuar as posições de poder dominante dos sectores da comunidade que já detêm o poder e a riqueza³. Tinker (2005, p. 101), por exemplo, define a contabilidade crítica explicando que ela engloba “todas as formas de

³ Note-se que para estes autores o cerne da problemática não está nas diferenças contabilísticas. Eles colocam em causa o interesse da existência da contabilidade, tal como nós a conhecemos, nos moldes tradicionais.

praxis social, que avaliam criticamente e visam gerar mudanças progressistas nas estruturas conceptuais, institucionais, práticas e políticas da contabilidade”.

A tendência actual nos países desenvolvidos está em considerar as diferenças internacionais ao nível da contabilidade como um obstáculo que condiciona as organizações e os seus *stakeholders*. De facto, a existência de normativos diferentes reduz a comparabilidade das demonstrações financeiras, aumenta os custos de preparação da informação financeira (uma empresa com as suas acções cotadas em diferentes países terá de elaborar as suas contas de acordo com os normativos vigentes em cada país) e restringe a circulação de capitais. É neste âmbito que se têm desenvolvido grandes esforços no sentido da harmonização internacional das práticas contabilísticas, com especial ênfase na União Europeia, tendo por suporte o trabalho do International Accounting Standards Board (IASB), um organismo internacional que tem por missão formular e publicar um conjunto de normas internacionais de relato financeiro que devem ser observadas na preparação das demonstrações financeiras.

No actual ambiente internacional de harmonização poder-se-ia questionar o interesse e a actualidade de estudos que, como este, têm a pretensão de levar a cabo uma análise comparativa internacional colocando em confronto os sistemas contabilísticos de dois ou mais países. Sendo a harmonização, como descreve Nobes e Parker (2008, p. 75), um processo que visa aumentar a compatibilidade das práticas contabilísticas estabelecendo limites ao seu grau de variação⁴, haverá um desfasamento temporal na utilidade deste trabalho que procura elencar e compreender as diferenças dos sistemas contabilísticos, na sua vertente financeira, das universidades do Reino Unido com os das universidades Portuguesas, mas que surge numa altura em que justamente se procuram esbater as diferenças internacionais na contabilidade?

O nosso entendimento é o de que o actual enquadramento aumenta actualidade deste trabalho. Desde logo porque o contexto internacional de harmonização, caracterizado pela adopção de métodos e regras contabilísticas mais uniformes, é um momento

⁴ Nobes e Parker (2008, p. 75) fazem a distinção dos termos harmonização e normalização. A harmonização tem o sentido que se acaba de descrever; já a normalização aparece ligada à ideia de um conjunto mais rígido e restrito de normas.

privilegiado para a análise e discussão das características, assim como dos aspectos positivos e eventuais falhas dos diferentes sistemas contabilísticos. A procura de melhores soluções contabilísticas que possam responder mais adequadamente às necessidades dos diversos utilizadores da informação financeira passa necessariamente por conhecer e ter em conta as normas e as práticas contabilísticas que são adoptadas nos diferentes países.

O interesse de conduzir uma análise comparativa internacional justifica-se também uma vez que, não obstante os esforços envidados, a harmonização das normas contabilísticas está longe de ser alcançada. E mesmo que se atingisse a harmonização das normas contabilísticas, isso não era garantia de que se alcançasse uma harmonização das práticas contabilísticas. Como advertem Nobes e Parker (2008, p. 75)⁵:

É possível haver harmonização *de jure* sem harmonização *de facto*, se as empresas não cumprirem as normas. De modo inverso, a harmonização *de facto* pode ser atingida sem necessidade de haver uma harmonização *de jure* quando as forças do mercado induzem as empresas, por exemplo na Suíça e no Japão, a elaborar demonstrações financeiras em inglês que seguem as normas do IASB ou dos EUA.

Um outro sinal de que a contabilidade internacional continua a ser uma área de investigação a explorar reside na própria evolução dos sistemas contabilísticos. Actualmente, e a par com o processo de harmonização internacional, verifica-se um processo interessante de desenvolvimento de sistemas contabilísticos duais.

Roberts (1995) trouxe para a discussão académica a ideia de que um país pode apresentar mais do que um sistema contabilístico, nomeadamente um sistema para as empresas cotadas e um outro para as empresas mais pequenas. Nobes (1998), tomando em consideração a ideia de Roberts (1995), propõe que a classificação internacional da contabilidade tenha por base não os países, mas os sistemas contabilísticos apresentados por esses países.

⁵ Tradução nossa. Ao longo desta dissertação, sempre que se apresentarem citações provenientes de obras escritas numa outra língua que não o português, essas citações são traduções nossas, a menos que algo seja referido em contrário.

É hoje regra em muitos países a existência de sistemas contabilísticos duais, em que todas as empresas de um dado país preparam as demonstrações financeiras de acordo com o sistema contabilístico nacional do seu país e as empresas cotadas nesse país preparam um conjunto adicional de contas de acordo com normas contabilísticas internacionais do tipo Anglo-Saxónico.

Por exemplo, na União Europeia (UE) o Regulamento 1606/2002 exige que, a partir de 1 de Janeiro de 2005, as contas consolidadas das empresas cotadas sejam elaboradas de acordo com as IAS/IFRS. Este regulamento dá ainda aos estados-membros a possibilidade de poderem permitir ou exigir a adopção das IAS/IFRS para as contas consolidadas de empresas não cotadas e para as contas individuais de empresas que apresentem as contas consolidadas de acordo com as IAS/IFRS. Em Portugal, as IAS/IFRS são obrigatórias para as empresas cotadas, e para os casos específicos que acabámos de referir foi dada a opção de adoptar as IAS/IFRS. As restantes empresas portuguesas seguem o sistema contabilístico nacional.

Resumindo, a existência de normativos e práticas contabilísticas diferentes e o actual processo de harmonização justificam o interesse de estudos no âmbito da contabilidade internacional.

É todavia importante salientar que a investigação que tem vindo a ser realizada no âmbito da contabilidade internacional tem sido mais orientada para a contabilidade empresarial. A literatura no âmbito da contabilidade de outras instituições como, por exemplo, a contabilidade dos governos locais, a contabilidade de instituições sem fins lucrativos e a contabilidade das instituições de ensino superior tem permanecido uma área menos explorada. Verifica-se também um maior esforço e desenvolvimento no processo de harmonização internacional da contabilidade empresarial quando comparada com a contabilidade governamental e de outras instituições.

Note-se porém que, tal como as empresas, também as instituições de ensino superior estão cada vez mais envolvidas em processos de internacionalização e competem entre

si no espaço europeu e mundial. Estas instituições são hoje forçadas a abandonar a sua dimensão regional e nacional para se envolverem num contexto de globalização. O Processo de Bolonha e a necessidade de acesso a fontes de financiamento alternativas (para além das transferências governamentais) são dois dos factores indutores desta dinâmica de internacionalização. No caso particular das instituições portuguesas e britânicas duas dimensões relevantes onde se materializa a competição entre as instituições prendem-se com a concorrência no acesso ao financiamento comunitário e na captação de estudantes.

Os normativos contabilísticos adoptados em cada um dos países influenciam a informação financeira produzida. Desta forma eles são passíveis de condicionar a comparabilidade do desempenho e da posição financeira das instituições de ensino superior.

O nosso estudo tem a pretensão de ser um contributo nesta área e em particular na compreensão dos sistemas contabilísticos que sustentam a preparação das contas das instituições de ensino superior portuguesas e do Reino Unido.

Nesse sentido, e neste primeiro capítulo, começaremos por examinar algumas das razões avançadas na literatura para explicar as diferenças contabilísticas internacionais. Das muitas razões apontadas terão especial destaque a cultura, os sistemas legais, a natureza do modelo da empresa e o sistema de financiamento, a herança colonial e os acidentes da história, a força da profissão contabilística e o sistema fiscal. De seguida, daremos conta de algumas propostas de classificação dos sistemas contabilísticos. Finalmente descreveremos dois conceitos bastantes difundidos em contabilidade internacional: o conceito de “Sistema Anglo-Saxónico” e o de “Sistema Europeu Continental”.

1.2 Causas da Diversidade Contabilística a Nível Internacional

Na secção anterior verificámos que existem diferenças contabilísticas a nível internacional. Nesta secção iremos explorar as razões avançadas na literatura para explicar essas diferenças.

É importante ter em consideração que, entre os académicos, não existe um consenso quanto às prováveis causas das diferenças internacionais ao nível dos sistemas contabilísticos. Por exemplo, o factor “profissão contabilística”, isto é, a antiguidade, dimensão e poder dos organismos contabilísticos e/ou ordens profissionais dos contabilistas, é apontado por alguns autores como sendo uma causa das diferenças internacionais enquanto outros o consideram um resultado dessas diferenças.

De igual forma, uma crítica muito comum apontada pelos académicos às investigações dos seus pares é a dupla contabilização dos factores⁶. Veja-se o caso do factor cultura que, por ser um conceito de difícil definição e de âmbito muito alargado, é por vezes apresentado como incorporando factores como a língua e a religião sendo, porém, outras vezes apresentado como um factor distinto destes dois factores. Pode também dar-se o caso dos autores estabelecerem relações não de causalidade, mas de simples co-variância entre os factores. Como salienta Nobes (1998, p. 176):

Por exemplo, o facto dos países de língua inglesa terem práticas contabilísticas similares não é provavelmente originado pela partilha da mesma língua (...): a língua foi herdada juntamente com a contabilidade ou com outros factores que afectam a contabilidade.

Depois desta pequena introdução intui-se que é grande a panóplia de factores apresentados para descrever as diferenças internacionais ao nível da contabilidade. Num esforço de síntese, Nobes (1998) elaborou um resumo desses factores, que podemos encontrar no Quadro 1.1. De seguida, desenvolveremos uma análise mais aprofundada daqueles que são geralmente considerados mais relevantes.

⁶ Veja-se, por exemplo, Nobes (1998, p. 163).

Quadro 1.1 - Razões Propostas na Literatura para as Diferenças Contabilísticas Internacionais

- 1 Natureza do modelo de empresa (propriedade e gestão) e do sistema de financiamento
- 2 Herança Colonial
- 3 Invasões
- 4 Fiscalidade/Sistema Fiscal
- 5 Inflação
- 6 Nível de Educação
- 7 Força (Antiguidade e Dimensão) da Profissão Contabilística
- 8 Estádio de Desenvolvimento Económico
- 9 Sistema Legal
- 10 Cultura
- 11 História
- 12 Geografia
- 13 Língua
- 14 Influência da Teoria
- 15 Sistema Político, Clima Social
- 16 Religião
- 17 Acidentes

Fonte: Adaptado de Nobes (1998, p. 163)

1.2.1 A Cultura

A cultura é um dos factores apontados na literatura como sendo uma das causas das diferenças internacionais ao nível da contabilidade. Não obstante a sua frequente utilização na explicação da existência de diferentes sistemas sociais em várias áreas científicas, nomeadamente na sociologia e na psicologia, a cultura permanece um conceito muito lato e, não raras vezes, fugidio. Nesta medida, e tal como salientam Deegan e Unerman (2006), torna-se difícil definir quais os aspectos da cultura que deverão ser tomados em consideração na explicação de um dado fenómeno, sendo igualmente difícil quantificar os atributos culturais definidos como relevantes. Esta preocupação é partilhada por outros autores como Perera (1989, p. 43) que afirma que “o estudo da cultura é caracterizado por um problema singular que advém da natureza inesgotável dos seus componentes”.

Uma definição muito citada em vários estudos é a de Hofstede (1980) que caracteriza a cultura como “a programação colectiva da mente que distingue os membros de um grupo ou categoria das pessoas de outros grupos”⁷. Para este autor a cultura não é uma característica inata presente nos genes das pessoas. Pelo contrário, a cultura é o resultado de um processo de aprendizagem e deriva do ambiente social em que os indivíduos se inserem.

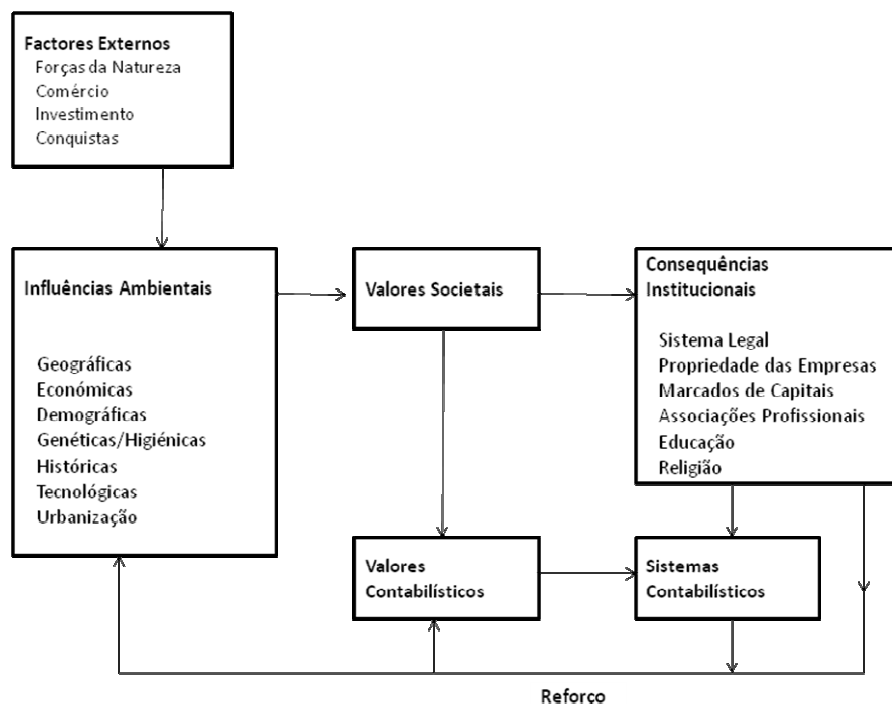
Hofstede conduziu uma investigação, que abrangeu 50 países, em que procurou identificar os elementos culturais que afectam a vivência dos indivíduos num contexto de trabalho. A investigação revelou a existência de quatro dimensões de valores sociais através das quais os países poderiam ser caracterizados: individualismo (vs colectivismo), distância do poder (maior vs menor), aversão à incerteza (forte vs fraca) e masculinidade (vs feminilidade). Estas dimensões representam os elementos estruturais comuns aos diversos sistemas culturais.

⁷ Citado em Gray (1988, p. 4).

Gray (1988), baseando-se na investigação de Hofstede, desenvolveu um modelo teórico que relaciona a cultura com desenvolvimento internacional dos sistemas de contabilidade. O modelo propõe que se a orientação de um país ao nível dos valores sociais está relacionada com o desenvolvimento dos sistemas contabilísticos ao nível da subcultura contabilística⁸, então deverá haver uma ligação estreita entre as áreas de cultura e os padrões internacionais dos sistemas contabilísticos.

O mecanismo através do qual os valores ao nível societal estão ligados aos valores ao nível da subcultura contabilística está representado na Figura 1.1.

Figura 1.1 - Cultura, Valores Sociais e Sub-Cultura da Contabilidade



Fonte: Adaptado de Gray (1988, p. 7)

De acordo com o modelo, os valores sociais são determinados pelas influências ambientais que, por sua vez, são modificadas por factores externos. Por outro lado, os

⁸ No artigo, Gray (1998, p. 4) clarifica que “a palavra ‘cultura’ é reservada para sociedades como um todo, ou nações, enquanto ‘subcultura’ é utilizado ao nível de uma organização, profissão ou família”.

valores societais têm consequências institucionais na forma dos sistemas legais, políticos, na natureza dos mercados de capitais, etc., e têm também consequências nos valores contabilísticos que influenciam os sistemas contabilísticos.

Baseando-se na literatura e na observação das práticas contabilísticas, Gray (1988) desenvolveu também uma taxonomia de dimensões tendo identificado os seguintes valores contabilísticos:

- Profissionalismo versus Controlo Regulamentar⁹: preferência pelo exercício da opinião profissional individual e manutenção da auto-regulação profissional, por oposição ao cumprimento de normas legais prescritivas e ao controlo regulamentar.
- Uniformidade versus Flexibilidade: preferência pela imposição de práticas contabilísticas uniformes para todas as empresas e pelo uso consistente de tais práticas ao longo do tempo, por oposição à aplicação flexível das práticas contabilísticas de acordo com as características particulares das empresas.
- Conservadorismo versus Optimismo: preferência por uma abordagem cautelosa nas questões de mensuração de forma a lidar com a incerteza dos eventos futuros, por oposição a uma abordagem mais optimista, *laissez-faire* e tomadora de risco.
- Secretismo versus Transparência: preferência pela confidencialidade e limitação na divulgação de informação sobre a empresa permitindo a apresentação apenas àqueles que estão directamente envolvidos na sua gestão e financiamento, por oposição a uma abordagem mais transparente, aberta e com informação disponível para o público.

A partir destes valores contabilísticos, Gray formulou quatro hipóteses relativas à ligação entre estas quatro dimensões dos valores contabilísticos e as dimensões dos valores culturais ao nível societal apresentadas por Hofstede. De entre estes valores, Gray defende que os valores societais mais importantes ao nível da subcultura da contabilidade parecem ser a aversão à incerteza e o individualismo. A masculinidade

⁹ Controlo Regulamentar: tradução de *Statutory Control*.

parece ser o valor menos importante. Gray defende também que a dimensão profissionalismo e a dimensão uniformidade estão ligadas à definição de uma autoridade profissional ou regulamentar nos sistemas contabilísticos. Por sua vez, o conservadorismo está ligado com as práticas de mensuração e o secretismo com o grau de divulgação da informação.

Perera (1989), seguindo a abordagem de Gray, apresentou também um modelo teórico sobre o impacto da cultura na contabilidade. Utilizando os valores contabilísticos identificados por Gray, formulou várias hipóteses sobre a ligação destes valores às práticas contabilísticas. Uma das hipóteses avançadas é a seguinte: Quanto maior o nível de profissionalismo, maior o nível de auto-regulação profissional e menor a necessidade de intervenção governamental.

1.2.2 O Sistema Legal

O sistema legal é outro dos factores apontados como tendo impacto nas normas e práticas contabilísticas. Embora seja consensual que a natureza dos sistemas contabilísticos é afectada pela natureza do sistema legal, o processo de ligação entre estes dois sistemas é bastante discutido na literatura, havendo autores que, como Doupnik e Salter (1995), defendem a existência de uma relação directa entre o sistema legal e o sistema contabilístico e outros, como Nobes (1998) e La Porta *et al* (1997), que defendem que essa relação é indirecta e que se estabelece por via do sistema de financiamento e em particular em função da natureza dos mercados de capitais.

É elucidativo da diferença de entendimento quanto ao papel dos sistemas legais notar a evolução que se verificou na própria posição de Nobes sobre esta questão: no artigo de 1983, Nobes (1983), apresenta os sistemas legais como uma das variáveis explicativas para a diferenciação dos sistemas contabilísticos; mais tarde, no artigo de 1998, Nobes (1998) vê entre os sistemas legais e os sistemas contabilísticos a relação indirecta com que acabámos de descrever.

Na análise dos sistemas legais é possível estabelecer a distinção entre duas grandes categorias de sistemas: sistemas “Common Law” ou de Direito Comum e sistemas baseados no Direito Romano também designados por sistemas codificados.

Os sistemas “Common Law” caracterizam-se por terem um corpo relativamente pequeno de leis codificadas, ou seja, de leis prescritivas apresentadas sob a forma escrita de um código. Estes sistemas baseiam-se na jurisprudência. Na formulação da decisão de um dado caso, os juízes baseiam-se no conjunto reduzido de leis codificadas e, especialmente, nas decisões judiciais anteriores sobre casos semelhantes ao que está a ser julgado.

Os sistemas de Direito Romano caracterizam-se por terem leis prescritivas muito detalhadas que cobrem a maior parte dos aspectos da vida quotidiana.

Uma outra característica que distingue os sistemas “Common Law” dos sistemas de Direito Romano é a sua menor abstracção: ao invés de formularem leis gerais, sobre as quais se levantam muitas vezes questões sobre o seu âmbito de aplicação, os sistemas “Common Law” formulam respostas concretas para casos específicos.

Devido às diferenças registadas entre os sistemas “Common Law” e os sistemas de Direito Romano, Deegan e Unerman (2006) expõem que, dada a relação entre os sistemas legais e os sistemas contabilísticos, será natural encontrar nos países “Common Law” poucas regras contabilísticas detalhadas a orientar as práticas contabilísticas. Pelo contrário, nos países de Direito Romano será de esperar que as regras contabilísticas prescrevam em detalhe como cada tipo de transacções ou eventos deve ser tratado. De igual forma, será expectável que, no caso dos países “Common Law”, o julgamento dos contabilistas e dos auditores condicione fortemente o desenvolvimento das práticas contabilísticas. No caso dos países de Direito Romano será de prever que o espaço para o julgamento profissional na preparação das contas e no desenvolvimento das práticas contabilísticas seja reduzido, dado o grande detalhe das regras contabilísticas.

Choi e Meek (2005, p. 56) fazem uma descrição das características apresentadas pelos sistemas de contabilidade em função da natureza dos sistemas legais. No quadro 1.2 encontra-se um resumo dessa descrição. Estes autores defendem que o sistema “Common Law” favorece a protecção dos direitos dos accionistas e oferece uma protecção maior aos investidores que o sistema de Direito Romano e sustentam que o sistema legal de um país e o seu sistema de financiamento podem ser ligados através de uma relação de causa efeito.

Quadro 1.2 - Caracterização dos Sistemas de Contabilidade em Função dos Sistemas Legais

	Sistema <i>Common Law</i>	Sistema de Direito Romano
Orientação	Imagem Apropriada	Legalista
Divulgação	Transparência e Divulgação Total	Opaca e com Reduzida Divulgação
Relação entre a Contabilidade e a Fiscalidade	Separação entre a Contabilidade e a Fiscalidade	Alinhamento entre a Contabilidade e a Fiscalidade
Financiamento Dominante	Mercado de Capitais	Bancos ou Governos
Objectivo da Informação Financeira	Necessidades de Informação dos Investidores Externos	Protecção dos Credores

Fonte: Elaboração própria a partir de Choi e Meek (2005, p. 56)

De acordo com Nobes e Parker (2008, p.28) o sistema “Common Law” foi desenvolvido em Inglaterra depois da conquista Normanda, por juízes que administravam a lei em nome do Rei. Já o sistema de Direito Romano é baseado no “ius civile” romano compilado por Justiniano no séc. VI e desenvolvido pelas universidades europeias a partir do séc. XII.

Desta forma se compreende que os sistemas “Common Law” sejam típicos de países onde se verificou uma influência da Inglaterra, e que os sistemas de Direito Romano sejam típicos dos países da Europa Continental. O quadro 1.3 mostra a posição de alguns países desenvolvidos em face do seu sistema legal.

Quadro 1.3 - Sistemas Legais Ocidentais

Sistema <i>Common Law</i>	Sistema de Direito Romano
Inglaterra e Gales	França
Irlanda	Itália
Estados Unidos	Alemanha
Canadá	Espanha
Austrália	Holanda
Nova Zelândia	Portugal
	Japão

Fonte: Nobes e Parker (2008, p.28)

1.2.3 A Natureza do Modelo de Empresa e o Sistema de Financiamento

A natureza do modelo da empresa, no que respeita à coincidência entre a posição da propriedade e da gestão (coincidência ou separação), e o sistema de financiamento (accionista ou creditício) são outros dos factores apontados na literatura como elementos com capacidade para moldar os sistemas contabilísticos.

A ideia da influência destes dois factores no reporte financeiro está muito ligada com a Teoria da Agência de Jensen e Meckling (1976), em particular com a concepção de que existe um conflito de interesses entre os gestores e os diversos financiadores da empresa, sejam eles os accionistas (num sistema baseado no mercado de capitais) ou os bancos e governos (num sistema baseado no crédito). Uma das formas de minimizar este conflito de interesses consiste em fornecer informação financeira aos financiadores da empresa. Como veremos a seguir, os financiadores, por terem posições diferentes na empresa, exigem diferentes tipos de informação financeira condicionando desta forma o reporte financeiro.

Nobes (1998) desenvolveu a este respeito uma argumentação muito interessante. O autor baseou-se no trabalho de Zysman (1983, in Nobes 1998), que propôs a seguinte classificação para os sistemas de financiamento das empresas:

- (a) Sistema baseado no mercado de capitais;
- (b) Sistema baseado no crédito governamental, nos quais os recursos são atribuídos pelo governo; e
- (c) Sistema baseado no crédito das instituições financeiras, nos quais os bancos e outras instituições financeiras são dominantes.

Zysman (1983, in Nobes 1998) sugeriu que o Reino Unido e os EUA tinham um sistema de financiamento do tipo (a), a França e o Japão um sistema do tipo (b) e a Alemanha do tipo (c).

Partindo desta classificação, Nobes (1998) construiu a sua própria matriz de sistemas de financiamento, que se apresenta no Quadro 1.4.

Quadro 1.4 - Sistemas de Financiamento

	Baseado no crédito	Baseado no mercado de capitais
Financiamento dominante é interno	I	III
Financiamento dominante é externo	II	IV

Fonte: Adaptado de Nobes (1998, p.166)

Como se verifica pela análise do Quadro 1.4, os sistemas de financiamento podem ser divididos, por um lado, em sistemas baseados no crédito e sistemas baseados nos mercados de capitais e por outro, em sistemas de financiamento interno e sistemas de financiamento externo.

Segundo Nobes, os dois sistemas de financiamento baseados no crédito de Zysman (1983) estão incluídos na categoria I. A categoria II (sistema baseado no crédito mas com uma grande parte de dívida cotada que é propriedade de entidades externas à empresa) é possível, embora pouco comum. A categoria III representa um sistema baseado no mercado de capitais mas onde a maior parte do capital é detido por entidades “internas” à empresa. Um exemplo de um país com este tipo de sistema de financiamento é o Japão onde existem empresas com grande capitalização bolsista cujas acções são detidas por bancos que possuem uma parte significativa das acções das empresas que são simultaneamente suas clientes, podendo até ser o principal accionista (Nobes e Parker 2008, p. 259). A categoria IV representa um sistema de financiamento baseado no mercado de capitais caracterizado por um grande número de accionistas externos.

Nobes (1998) defende que a principal razão explicativa das diferenças internacionais ao nível dos sistemas de reporte financeiro é a existência de diferentes objectivos para esse reporte. E defende também que a natureza do modelo da empresa e o sistema de financiamento são relevantes na determinação dos objectivos de reporte financeiro, ou seja, que se desenvolverão diferentes objectivos de reporte financeiro consoante o

financiamento seja interno ou externo e creditício ou baseado no mercado de capitais, de acordo com a seguinte orientação:

a) Nos sistemas de financiamento predominantemente externo, a principal fonte de financiamento das empresas são os financiadores “externos”, isto é, financiadores que não têm uma posição no conselho de administração das empresas e que como tal não estão envolvidos na sua gestão. É o caso dos investidores individuais e de instituições como companhias de seguros e fundos de investimento que detêm um portfólio diversificado mas cuja posição representa uma parte pequena do capital de uma dada empresa. Nestes sistemas, os financiadores, dado que não têm envolvimento na gestão da empresa e como tal também não têm acesso privado à informação financeira, vão exigir a divulgação pública da informação financeira e a realização de auditorias externas de modo a poderem tomar as suas decisões de investimento.

b) Nos sistemas de financiamento predominantemente interno, a principal fonte de financiamento das empresas são os financiadores “internos”, ou seja, os financiadores que têm uma posição privilegiada e de longo prazo com as empresas. É o caso das empresas familiares, onde a propriedade e a gestão da empresa estão nas mãos das mesmas pessoas, e o caso de empresas cujos principais financiadores são os bancos ou os governos. Nestes sistemas, os financiadores têm acesso regular a informação financeira interna detalhada e como tal não exigem a divulgação pública dessa informação.

c) e d) Quanto à distinção entre sistemas de financiamento baseados no crédito e sistemas de financiamento baseados nos mercados de capitais, Nobes argumenta que nos primeiros existe uma maior preocupação com a protecção dos credores e como tal uma ênfase no cálculo prudente dos lucros distribuíveis, enquanto nos segundos a atenção está centrada em proporcionar informação que transmita uma imagem verdadeira, apropriada e não enviesada, que ajude os investidores a tomar as suas decisões de investimento.

A partir destas proposições, Nobes (1998) estabeleceu uma ligação entre os sistemas de financiamento e os sistemas contabilísticos. Em relação aos últimos, o autor considera que é possível dividi-los em sistemas de contabilidade do tipo Anglo-Saxónico e sistemas do tipo Europeu Continental, de acordo com as características apresentadas, tal como à frente se desenvolve na secção 1.3.3.

Nobes (1998) defende que é possível prever a associação de um dado país com o sistema Anglo-Saxónico ou Europeu Continental com base na posição desse país no que diz respeito ao sistema de financiamento. Assim, Nobes sugere que os sistemas onde o financiamento é externo e baseado no mercado de capitais (Categoria IV) tenderão a conduzir a sistemas de contabilidade do tipo Anglo-Saxónico. Os restantes sistemas de financiamento originarão sistemas do tipo Europeu Continental.

Todavia, Nobes (1998) ressalva três casos em que não é possível estabelecer esta ligação:

- (a) Países culturalmente dominados, isto é, países que devido ao seu tamanho, estágio de desenvolvimento ou estatuto colonial, estiveram sujeitos a fortes influências culturais externas. Estes países tendem a seguir o sistema contabilístico do país do qual sofreram influência;
- (b) Empresas estrangeiras localizadas em países em que têm um fraco sistema de financiamento externo baseado no mercado de capitais. A pressão comercial sobre estas empresas pode levá-las a adoptar o sistema Anglo-Saxónico, mesmo que o sistema dominante no país seja o Europeu Continental, seja usando da flexibilidade permitida pelas regras contabilísticas nacionais, quebrando as regras nacionais ou produzindo dois conjuntos de demonstrações financeiras.
- (c) Países com mercados de capitais fracos mas que gradualmente desenvolvem sistemas de financiamento externos baseados nos mercados de capitais. É natural o desenvolvimento dos mercados de capitais ser acompanhado de uma transição para o sistema Anglo-Saxónico.

Uma das formas possíveis de avaliar a importância do mercado de capitais no financiamento das empresas consiste em analisar a capitalização bolsista de um país

ponderada pelo seu produto nacional bruto (PNB). Com base em dados de 1995, Nobes (1998) procedeu ao cálculo deste indicador para as oito maiores economias da Europa. É interessante verificar que o valor evidenciado pelo Reino Unido é 1,34 enquanto o de Espanha é de apenas 0,36. Lopes e Rodrigues (2007) apresentaram o mesmo indicador, mas para o ano de 2000. Como salientam as autoras, para Portugal o rácio (capitalização bolsista/PNB) é de 57%, enquanto para o Reino Unido é de 179%. Estes valores reflectem a reduzida importância do mercado de capitais nos países da Europa Continental, particularmente em Espanha e em Portugal, comparativamente ao Reino Unido.

Sobre a ligação dos sistemas de financiamento com os sistemas de contabilidade, Deegan e Unerman (2006) realçam um aspecto importante e que demonstra uma tendência para o enfraquecimento da relação entre estes dois sistemas. Verifica-se que, com a crescente globalização e integração dos mercados de capitais, as empresas em geral, e as multinacionais em particular, procuram obter financiamento em mais do que um país. Assim, é cada vez mais comum encontrar grandes empresas de países da Europa continental (onde o sistema contabilístico dominante é o Europeu Continental) que adoptam sistemas de reporte financeiro do tipo Anglo-Saxónico porque precisam de captar fundos noutros países.

1.2.4 A Herança Colonial e os Acidentes da História

No ponto anterior, onde se desenvolve a ligação entre sistemas contabilísticos e sistemas de financiamento, tivemos já oportunidade de fazer uma breve alusão à questão da herança colonial, quando apresentamos a posição de Nobes (1998).

O autor, apesar de defender que a existência de diferentes objectivos de reporte financeiro constitui a principal razão explicativa para as diferenças internacionais ao nível dos sistemas de contabilidade, reconhece que países com uma marcada herança colonial, que ele designa por países culturalmente dominados, tendem a seguir o sistema contabilístico do país do qual sofreram influência. São na generalidade países que devido ao seu tamanho, estágio de desenvolvimento ou estatuto colonial, estiveram sujeitos a fortes influências culturais externas e que como tal foram absorvendo diversos aspectos culturais e institucionais do país colonizador, como por exemplo a língua e o sistema legal, acabando também por “importar” os seus sistemas contabilísticos.

As invasões são um outro factor com influência nos sistemas contabilísticos, sendo a sua interferência notória no caso da França, Japão e Alemanha. De acordo com Standish (1995, in Nobes 1998), o *plan comptable* Francês é “copiado” do plano alemão e foi pela primeira vez adoptado na França durante a ocupação alemã no início dos anos 40. Mais interessante ainda é saber que este plano alemão copiado pela França foi abolido na Alemanha depois da Segunda Guerra Mundial pelas forças ocupantes ocidentais, tendo o plano todavia sobrevivido na Alemanha de Leste comunista até à reunificação.

As crises económicas e os grandes escândalos financeiros são outros dos factores que podem influenciar os sistemas contabilísticos. A crise económica de 1929, que se prolongou durante a década de 30, conduziu a que os EUA emitissem a *Securities Act of 1933*, destinada a regular a emissão inicial dos títulos financeiros (acções, obrigações, opções, etc.) e a *Securities Exchange Act of 1934*, destinada a regular as transacções dos títulos no mercado secundário. A SEC, *Securities Exchange Commission*, equivalente americano à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), foi também

criada a partir do *Securities Exchange Act of 1934*. Os requisitos de registo, maior divulgação e controlo introduzidos por estes dois diplomas condicionaram fortemente as regras e práticas contabilísticas das empresas com títulos cotados. Mais recentemente, os escândalos contabilísticos e financeiros associados a grandes empresas como a Enron e a WorldCom foram um dos principais factores impulsionadores da legislação Sarbanes-Oxley, aprovada nos EUA em 2002.

1.2.5 A Força da Profissão Contabilística

A força, antiguidade, dimensão e até a competência da profissão contabilística são outros dos factores apontados na literatura como elementos com capacidade para influenciar o reporte financeiro e como tal indicados como variáveis explicativas das diferenças internacionais ao nível dos sistemas contabilísticos.

Considerando que os organismos contabilísticos e/ou ordens profissionais dos contabilistas são representativos do tipo de profissão contabilística que podemos encontrar num dado país, é interessante verificar que existem diferenças bastante marcadas entre os países, nomeadamente no que concerne à data de fundação desses organismos e ao número de membros. De acordo com dados recolhidos por Nobes e Parker (2008, p. 16), em 2006, o número de membros da *Ordre des Experts Comptables*, organismo profissional francês fundado em 1942, era de 18.000 membros, ao passo que no Reino Unido o número de membros do *Institute of Chartered Accountants in England and Wales*, que foi fundado em 1880 (ou 1870 considerando o seu organismo antecessor) e o do *Association of Chartered Certified Accountants*, que foi fundado em 1939 (ou 1891 considerando o seu organismo antecessor) era de, respectivamente, 128.000 e 115.000 membros.

Não obstante a existência destas diferenças significativas ao nível dos organismos contabilísticos, é importante notar que, tal como advertem Nobes e Parker (2008, p.36), o tipo de profissão contabilística presente num dado país pode derivar, em certa medida, de outros factores, como o sistema de financiamento ou o sistema legal. Ou seja, a

profissão contabilística pode ser uma variável dependente e não uma variável explicativa. Por exemplo, será de esperar uma menor necessidade de auditores em países com um menor número de empresas cotadas face a países com um grande número de empresas cotadas.

No mesmo sentido de Nobes e Parker (2008), Deegan e Unermann (2006) apontam que nos países caracterizados por um sistema legal de “common law”, em que a forma de financiamento dominante das empresas é o mercado de capitais e onde o sistema fiscal tem um impacto reduzido na contabilidade, é de esperar que exista um conjunto relativamente reduzido de leis prescritivas a determinar o conteúdo e a forma das demonstrações financeiras. Neste contexto, é natural encontrar uma profissão contabilística bastante “forte” e de grande dimensão que se desenvolveu como resposta à procura das empresas, de profissionais de contabilidade capazes de fazerem uso do seu julgamento profissional para reflectir nas contas as transacções e eventos financeiros e de assim ultrapassar a falta de leis contabilísticas prescritivas e detalhadas. O Reino Unido, a Irlanda, os EUA e a Austrália são alguns dos países onde é possível encontrar o tipo de profissão contabilística que acabámos de descrever. De modo inverso, nos países da Europa continental é natural encontrar uma profissão contabilística de dimensão reduzida e com uma influência fraca no desenvolvimento das práticas e normas contabilísticas. Este posicionamento da profissão contabilística deriva da fraca necessidade de, nestes países, utilizar o julgamento profissional. São normalmente países em que o financiamento dominante das empresas é interno e em que o sistema legal assenta na codificação, ou seja, são países em que existe um conjunto detalhado de leis que ditam o modo de elaboração, o conteúdo e a forma das demonstrações financeiras, restringindo desta forma o espaço para o julgamento profissional.

1.2.6 Sistema Fiscal

O sistema fiscal é mais um dos factores considerados na literatura para explicar as diferenças internacionais ao nível da contabilidade. Tal como Lamb *et al* (1998, p. 174) explicam, a questão principal não está em saber se o sistema fiscal vigente num dado país afecta ou não as decisões económicas das empresas. É óbvio que as regras fiscais são importantes em todos os países e têm impacto em todas as empresas uma vez que determinam e condicionam o apuramento do lucro tributável. A questão principal está em saber até que ponto as normas contabilísticas estão ligadas às normas fiscais.

Lamb *et al* (1998, p. 174) identificam 5 padrões de ligação entre a fiscalidade e a contabilidade: desconexão, identidade, liderança da contabilidade, liderança da fiscalidade e domínio da fiscalidade; e concluem que é possível distinguir os países com um sistema de contabilidade do tipo Anglo-Saxónico¹⁰ dos países com um sistema de contabilidade Europeu Continental¹¹ com base na força relativa que a fiscalidade tem para influenciar a escolha das políticas contabilísticas.

De um modo geral, e tal como Doupnik e Salter (1995, p. 196) apontam, é útil fazer a distinção entre países em que as leis fiscais, ao obrigarem as empresas a contabilizar as receitas e despesas para as poderem reclamar para efeitos fiscais, determinam as práticas contabilísticas; e países em que a “contabilidade fiscal”, isto é, a contabilidade elaborada para servir os propósitos fiscais, está separada da contabilidade financeira.

A questão do cálculo e da contabilização das amortizações constitui um exemplo interessante e elucidativo da referida ligação ou desconexão entre os sistemas fiscais e contabilísticos. Normalmente, nos países da Europa Continental, se uma empresa pretender reduzir o seu lucro tributável tirando partido das amortizações máximas permitidas por lei, ela tem de incluir essas amortizações nas suas demonstrações financeiras. Assim, e de um modo geral, as amortizações são determinadas pelas

¹⁰ Ver secção 1.3.3.

¹¹ Ver secção 1.3.3.

disposições fiscais e não estão necessariamente relacionadas com o desgaste anual do activo imobilizado. De forma inversa, nos países Anglo-Saxónicos, é normal verificar que, se uma empresa pretender tirar partido das amortizações máximas permitidas por lei, isso não vai afectar o cálculo do lucro apresentado nas suas demonstrações financeiras, uma vez que as contas preparadas para efeitos fiscais são separadas das contas financeiras (Deegan e Unerman, 2006, p. 103). No Reino Unido, por exemplo, as amortizações dedutíveis para efeitos fiscais são independentes das amortizações contabilísticas. As amortizações permitidas para efeitos fiscais são determinadas por “*capital allowances*”, ou seja, através de um esquema formalizado de taxas de amortização destinado a padronizar as amortizações dedutíveis para efeitos fiscais e a actuar como incentivo ao investimento (Nobes e Parker, 2008, p. 34).

1.3 Classificação dos Sistemas Contabilísticos

1.3.1 Definição de Sistema Contabilístico

No ponto anterior, quando analisámos as causas das diferenças contabilísticas a nível internacional, salientámos a ausência de consenso na selecção, pelos diversos académicos, das razões explicativas da diversidade contabilística. Na classificação dos sistemas contabilísticos deparamo-nos com a mesma situação.

Entre os académicos, existe uma acesa discussão sobre como classificar e agrupar os sistemas contabilísticos. A divergência começa logo na definição de “sistema contabilístico”.

Doupnik e Salter (1995, p. 193) consideram que um país possui uma estrutura institucional que compreende vários sistemas, sendo o sistema contabilístico um desses sistemas. Da mesma forma, defendem que um sistema contabilístico compreende vários subsistemas, como as agências reguladoras, as organizações profissionais e as corporações.

Para Nobes (1998), um sistema contabilístico corresponde ao conjunto de práticas de relato financeiro utilizadas pelas organizações na preparação das suas contas. Nobes (1998) ressalva que, normalmente e ao nível de um país, é possível encontrar mais do que um sistema contabilístico, num ano ou ao longo do tempo: um para as empresas cotadas em bolsa e outro para as empresas mais pequenas e não cotadas. Desta forma, o autor conclui que a classificação deve incidir sobre os sistemas contabilísticos e não sobre os países.

Por sua vez, Jarne (1997, p.43) considera que as análises que caracterizam um sistema contabilístico exclusivamente a partir da observação das práticas contabilísticas são muito limitadas. Assim, ele defende que a forma mais adequada (de caracterizar um sistema contabilístico) consiste em analisar o sistema contabilístico como um todo e não

limitar a análise a uma ou outra prática individualmente considerada. Seguindo esta abordagem Jarne descreve um sistema contabilístico como um:

Conjunto de factores intrínsecos ao próprio sistema (agentes internos) que, através da modelização de que são objecto por meio das suas próprias interrelações e das influências com o exterior (agentes externos), proporcionam um “todo” devidamente estruturado, capaz de satisfazer as necessidades que são atribuídas à função contabilística nos diferentes âmbitos.

1.3.2 Diferentes Propostas de Classificação dos Sistemas Contabilísticos

Os diversos estudos que procuram classificar e agrupar os diferentes sistemas contabilísticos têm em vista um fim comum: gerar grupos (de países ou de sistemas contabilísticos) cujas características contabilísticas sejam mais próximas às dos outros membros do mesmo grupo do que às dos membros de outro grupo; ou seja, “agrupar entre si objectos similares num mesmo grupo diferenciando-se estes de outros grupos através das suas características específicas” (Rodrigues e Pereira, 2004, p.89).

Ao perseguir esta finalidade, a classificação apresenta-se como uma ferramenta muito útil tanto para os académicos como para os organismos envolvidos em processos de harmonização. Tal como defendem Nobes e Parker (2008, p. 55):

A classificação pode apoiar a formação dos contabilistas e auditores que trabalham a um nível internacional. Além disso, um país em desenvolvimento pode compreender melhor os diversos tipos de reporte financeiro existentes e verificar qual será o mais apropriado para si, estudando a morfologia e vendo quais os países que usam determinados sistemas. Será também possível para um país prever os problemas que irá enfrentar e as soluções que poderão funcionar na resolução desses problemas, olhando para os outros países do seu grupo.

Contudo, e como verificámos no ponto 1.3.1, o conceito de sistema contabilístico varia muito de autor para autor. Sendo os sistemas contabilísticos o objecto de estudo das

investigações que procuram classificar estes sistemas, não é de estranhar que diferentes autores cheguem a diferentes classificações dos sistemas contabilísticos.

Não obstante a diversidade de classificações propostas, é possível agrupá-las segundo as suas características e em particular de acordo com a abordagem metodológica seguida no processo de investigação. Desde logo, é importante dar conta da existência de uma divisão entre os estudos indutivos e os dedutivos.

Os estudos indutivos, frequentemente apelidados de estudos empíricos, baseiam-se na aplicação de técnicas estatísticas às variáveis que caracterizam os sistemas contabilísticos. Muitas das classificações indutivas utilizam os dados, sobre as práticas contabilísticas, disponibilizados pelos estudos da Price Waterhouse (1973, 1975 e 1979) e de Ordelheide e KPMG (1995). Por sua vez, os estudos dedutivos têm um carácter mais subjectivo uma vez que fazem uso do raciocínio dedutivo e do conhecimento pessoal dos autores acerca dos sistemas contabilísticos para desenvolver classificações dos sistemas contabilísticos (Doupnik e Salter, 1995).

Doupnik e Salter (1995) consideram os trabalhos de Da Costa *et al* (1978), Frank (1979), Nair e Frank (1980), Doupnik (1987) e Goodrich (1986) exemplos de classificações indutivas e os trabalhos de Mueller (1968), Seidler (1967), American Accounting Association – AAA (1977) e Nobes (1983) exemplos de classificações dedutivas.

Jarne (1997, p. 71) considera útil distinguir, para além das classificações indutivas e dedutivas, as classificações intuitivas. Nestas últimas “procura-se dividir o universo (sistemas contabilísticos nacionais) em diferentes grupos de um só nível, através da análise intuitiva realizada às características contabilísticas e demais características de outra índole dos diferentes países”. Em face desta distinção adicional, trabalhos como os de Mueller (1968), Seidler (1967) e American Accounting Association – AAA (1977) são caracterizados não como dedutivos, mas como intuitivos.

Por sua vez, Nobes e Parker (2008, p. 55) consideram importante efectuar a distinção entre:

- a) Classificações Extrínsecas: engloba as classificações baseadas na observação de outras características que não as práticas contabilísticas. Por exemplo, quando a classificação é baseada em factores que influenciam o desenvolvimento da contabilidade, como o sistema económico, o sistema político ou o estágio de desenvolvimento de um país.
- b) Classificações Intrínsecas: engloba as classificações baseadas na observação de características que estão muito próximas das práticas de relato financeiro. Por exemplo, a classificação pode ser baseada nas próprias práticas ou nas regras contabilísticas.

No âmbito da distinção de Nobes e Parker (2008), são exemplos de classificações extrínsecas os seguintes trabalhos:

- 1) A classificação de Mueller (1967), que desenvolvemos no ponto 1.3.2.1.
- 2) Classificações por morfologias: como as apresentadas por Buckley e Buckley (1974) e pela American Accounting Association – AAA (1977). O processo deste tipo de classificação consiste em desenhar uma morfologia e de seguida usar dados empíricos para obter clusters;
- 3) Classificações por esferas de influência: como as apresentadas por Seidler (1967) e também pela American Accounting Association – AAA (1977);
- 4) Classificações culturais: como a apresentada por Gray (1988), como vimos na secção 1.2.1.

E são exemplos de classificações intrínsecas os seguintes trabalhos:

- 1) Classificações intrínsecas e “empíricas”: como as apresentadas por Da Costa *et al* (1978), Frank (1979), Nair e Frank (1980) e D’Arcy (2001);
- 2) Classificações intrínsecas mas mais baseadas no julgamento, ditas subjectivas: como as apresentadas por Nobes (1983 e 1998).

Nos próximos pontos iremos abordar de forma um pouco mais detalhada as classificações propostas por Mueller (1967), Nobes (1983 e 1998) e ainda revelar as

conclusões de um dos estudos “empíricos” sobre classificações que segue uma abordagem indutiva, a proposta de Nair e Frank (1980).

A escolha destes trabalhos não é aleatória e justifica-se pelas seguintes razões: o trabalho de Mueller (1967) é um dos trabalhos seminais no âmbito da classificação internacional da contabilidade, sendo por isso uma referência incontornável; os trabalhos de Nobes de 1983, intitulado “A Judgemental International Classification of Financial Reporting Practices” e de 1998 “Towards a General Model of Reasons for International Differences in Financial Reporting” apresentam o modelo de classificação com maior aceitação na academia, isto é, representam no fundo a corrente *mainstream* e são, desta forma, também impreteríveis; a referência ao estudo de Nair e Frank (1989) serve de contra-ponto aos estudos de carácter mais “subjectivo” de Mueller e Nobes e tem o mérito de evidenciar a importância de, na análise das práticas contabilísticas, separar as práticas de mensuração das práticas de divulgação.

Os trabalhos de classificação de Nobes terão um maior destaque, pelas razões acima apresentadas.

1.3.2.1 A Classificação de Mueller

O trabalho de Mueller (1967) é um dos trabalhos seminais no âmbito da contabilidade internacional, a par com os trabalhos de Zeff (1972) e de Hatfield (1911 mas publicado em 1966). A Hatfield é atribuído o primeiro esforço de classificação, que data do início do século XX, no qual o autor defende uma classificação baseada em 3 grupos: Reino Unido, EUA e Europa Continental (Nobes e Parker 2008, p. 60). Por sua vez, o trabalho de Mueller (1967) é considerado a força impulsionadora do desenvolvimento na investigação em contabilidade internacional verificado a partir das décadas de 70 e 80.

Mueller (1967, in Nobes e Parker, 2008) sustenta que o tipo de regras contabilísticas que existem num dado país é determinado pelo ambiente externo e em particular pelo ambiente económico e político. Assim, defende que as regras de outros países podem não ser apropriadas para um país em particular, visto não estarem adaptadas à estrutura e às necessidades específicas desse país.

No sentido de classificar os sistemas de contabilidade, e tendo por referência os países ocidentais desenvolvidos com sistemas económicos orientados para o mercado, Mueller (1967 in Choi e Meek, 2005 p. 55) identifica quatro padrões de desenvolvimento contabilístico:

- 1) Sistemas contabilísticos com uma orientação macroeconómica: as práticas contabilísticas derivam e são desenhadas de acordo com os objectivos macroeconómicos. Por exemplo, uma política nacional que procure promover o desenvolvimento de certas indústrias pode permitir uma rápida amortização das despesas de capital nessas indústrias e assim incentivar o investimento. A Suécia foi apontada como um exemplo desta abordagem macroeconómica da contabilidade.
- 2) Sistemas contabilísticos com uma orientação microeconómica: a contabilidade desenvolve-se a partir dos princípios da microeconomia. Procura-se que a contabilidade reflecta a realidade económica e defende-se o uso do custo de

reposição como critério valorimétrico. A Holanda foi apontada como um exemplo desta abordagem microeconómica da contabilidade.

- 3) Sistemas em que a contabilidade se apresenta como uma disciplina independente: a contabilidade desenvolve-se no meio empresarial e de forma independente dos governos e das teorias económicas, ou seja, deriva da experiência e das práticas e desenvolve-se pouco a pouco através de processos de julgamento e de tentativa-erro. São comuns expressões como “generally accepted accounting practices”. O Reino Unido e os EUA foram apresentados como exemplos desta perspectiva.
- 4) Sistemas com uma contabilidade uniforme: a contabilidade é estandardizada e é utilizada pelos governos como uma ferramenta de controlo das empresas. A uniformidade na valorimetria, divulgação e apresentação torna mais fácil o uso da informação financeira como forma de controlo das empresas pelos governos e autoridades fiscais. Desta forma, a contabilidade facilita a recolha de impostos, o controlo dos preços, entre outros. A França foi apontada como exemplo desta perspectiva.

1.3.2.2 A Classificação de Nair e Frank

O estudo de Nair e Frank (1980) é enquadrável nos estudos que seguem uma abordagem indutiva. Tendo por base os dados, sobre as práticas contabilísticas, disponibilizados nos estudos da Price Waterhouse de 1973 e 1975, os autores propõem-se “avaliar empiricamente a validade das classificações internacionais propostas repetidamente na literatura sobre Contabilidade”.

Uma das questões de investigação colocadas pelos autores e à qual os mesmos, ao longo do artigo, procuram dar resposta, é a de saber se a classificação de países em grupos com base nas suas práticas contabilísticas é a mesma independentemente de serem utilizadas práticas de mensuração ou práticas de divulgação para construir os grupos.

No sentido de operacionalizar a sua investigação, os autores dividiram, para cada um dos anos em análise, as práticas e os princípios contabilísticos retratados nos estudos da Price Waterhouse em práticas de mensuração e de divulgação, tendo criado dois subconjuntos de práticas contabilísticas para o ano 1973 e também para o de 1975. Depois, e através da análise factorial, agruparam os diversos países.

Nair e Frank (1980) concluíram que os grupos de países obtidos com base no subconjunto das práticas contabilísticas relativas à mensuração são diferentes dos grupos obtidos com base no subconjunto de práticas contabilísticas relativas à divulgação, tal como podemos verificar nos quadros 1.5 e 1.6, ambos relativos ao ano de 1973.

Quadro 1.5 - Grupos de Países: Práticas de Mensuração (1973)

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
Austrália	Argentina	Bélgica	Canadá
Bahamas	Bolívia	França	Japão
Fiji	Brasil	Alemanha	México
Jamaica	Chile	Itália	Panamá
Quênia	Colômbia	Espanha	Filipinas
Holanda	Etiópia	Suécia	Estados Unidos (EUA)
Nova Zelândia	Índia	Suíça	
Paquistão	Paraguai	Venezuela	
Irlanda	Peru		
Rodésia	Uruguai		
Singapura			
África do Sul			
Trindade e Tobago			
Reino Unido			

Fonte: Frank (1980, p. 429)**Quadro 1.6 - Grupos de Países: Práticas de Divulgação (1973)**

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V	Grupo VI	Grupo VII
Austrália	Bolívia	Bélgica	Canadá	Argentina	Suécia	Suíça
Bahamas	Alemanha	Brasil	México	Chile		
Fiji	Índia	Colômbia	Holanda	Etiópia		
Jamaica	Japão	França	Panamá	Uruguai		
Quênia	Paquistão	Itália	Filipinas			
Nova Zelândia	Peru	Paraguai	EUA			
Irlanda		Espanha				
Rodésia		Venezuela				
Singapura						
África do Sul						
Trindade e Tob.						
Reino Unido						

Fonte: Frank (1980, p. 431)

Para o ano de 1973, as práticas de mensuração verificadas nos 38 países em análise conduziram à formação de 4 grupos de países: Grupo I – Modelo Britânico Commonwealth; Grupo II – Modelo Latino-Americano; Grupo III – Modelo Europeu Continental; e Grupo IV – Modelo dos Estados Unidos. De forma diferente, as práticas

de divulgação levaram à formação de 7 grupos de países: Grupo I – Modelo Britânico Commonwealth; Grupo II (não foi atribuída uma designação específica a este grupo dada a dificuldade em encontrar uma identificação comum e intuitiva dos seus membros); Grupo III - Modelo Europeu Continental; Grupo IV - Modelo dos Estados Unidos; Grupo V – Modelo da América Latina do Sul; finalmente os Grupos VI e VII são “grupos” constituídos por apenas um país, correspondendo a Suécia ao Grupo VI e a Suíça ao Grupo VII.

Pela análise dos quadros verifica-se que a classificação da Alemanha é paradigmática: atendendo às práticas de mensuração a Alemanha posiciona-se no grupo dos países da Europa Continental; mas situa-se no grupo de países que engloba a Bolívia, a Índia, o Japão, o Paquistão e o Peru se a classificação se centrar nas práticas de divulgação. A Alemanha é o exemplo de um país que está incluído num grupo atendendo às práticas de valorimetria e noutro atendendo às práticas de divulgação.

Este posicionamento da Alemanha está perfeitamente enquadrado nas conclusões avançadas pelos autores de que a afiliação de um país a um dado grupo está dependente do critério de classificação.

Pelo que acabámos de descrever, podemos afirmar que o grande contributo que o estudo de Nair e Frank (1980) trouxe para a investigação em contabilidade internacional foi o de evidenciar a importância de definir claramente o que se pretende classificar, identificando explicitamente os critérios e métodos de classificação.

1.3.2.3 A Classificação de Nobes

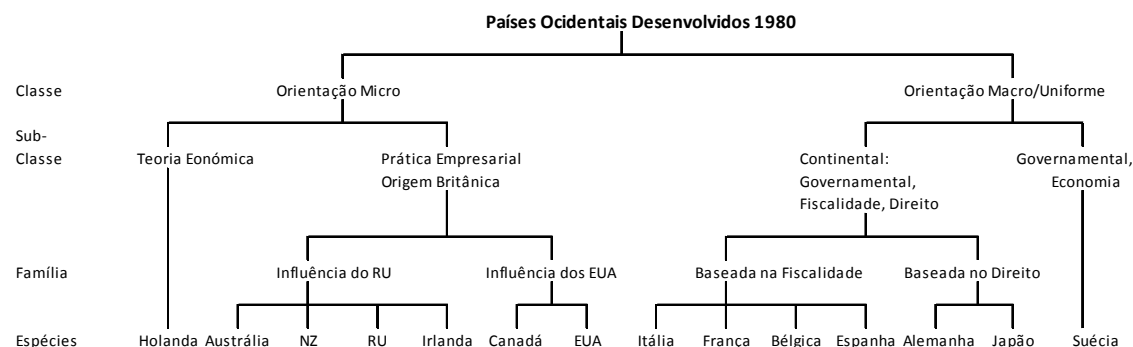
As propostas de classificação de Nobes são apresentadas em dois artigos, um de 1983 intitulado “A Judgemental International Classification of Financial Reporting Practices” e um outro de 1998 intitulado “Towards a General Model of Reasons for International Differences in Financial Reporting”. A classificação proposta em 1998 é uma evolução da classificação anterior e resulta da necessidade sentida, pelo autor, de actualizar a sua classificação em face do desenvolvimento verificado nos sistemas de contabilidade e de incorporar alguns contributos de outros académicos, entretanto surgidos na área da contabilidade internacional, em particular o de Roberts (1995).

A abordagem seguida em ambos os trabalhos é a dedutiva.

Uma das particularidades destes trabalhos é a apresentação hierárquica das classificações. Tal como Nobes e Parker (2008) argumentam, a vantagem deste tipo de classificação, face às classificações que apresentam grupos separados mas sem qualquer hierarquia, está em possibilitar a identificação da distância comparativa entre os grupos. Nobes e Parker (2008, p.64) exemplificam expondo que “pode ser razoável classificar o Reino Unido e os Estados Unidos em diferentes grupos, mas pode ser útil demonstrar que esses dois grupos estão ligados de perto quando comparados, por exemplo, com os países Europeus continentais”.

No artigo de 1983, Nobes propõe-se classificar os países de acordo com as práticas de relato financeiro das empresas cotadas. Os países escolhidos para a análise são os países ocidentais desenvolvidos (14 países) e as práticas observadas são as práticas de mensuração. A classificação proposta é a que se apresenta na figura 1.2.

Figura 1.2 - Classificação das Práticas Contabilísticas em 1980
para os Países Ocidentais Desenvolvidos



Fonte: Nobes (1983, p. 7)

Pela análise da figura 1.2 podemos verificar que há uma primeira grande divisão dos países em duas classes:

- a) Países com sistemas contabilísticos com uma orientação microeconómica; e
- b) Países com sistemas contabilísticos com uma orientação macroeconómica/uniforme.

Cada uma destas duas classes está subdividida em duas sub-classes. A classe dos sistemas micro está dividida em sistemas contabilísticos baseados na teoria económica e sistemas de origem Britânica baseados na prática empresarial. Por sua vez, a classe dos sistemas macro está dividida em sistemas governamentais continentais e sistemas governamentais baseados na economia.

No sentido de testar esta classificação, Nobes (1983) identificou as características, relacionadas com as práticas contabilísticas, representativas das principais diferenças entre os países, tendo seleccionado nove factores de diferenciação dos sistemas contabilísticos:

- 1) Utilizadores da informação financeira;
- 2) Nível de detalhe das regras e leis contabilísticas;

- 3) Importância da fiscalidade;
- 4) Nível de conservadorismo;
- 5) Aplicação do custo histórico;
- 6) Aplicação do custo de reposição;
- 7) Aplicação da consolidação das contas;
- 8) Utilização das provisões e do alisamento de resultados;
- 9) Nível de uniformidade na aplicação das regras contabilísticas.

Os factores 1, 2 e 3 foram considerados como variáveis explicativas e os factores 3 a 9 foram considerados como práticas de mensuração¹².

De seguida, com base num vasto programa de leituras e visitas aos países em causa, o autor atribuiu pontuações a cada um dos países para os diferentes factores, tendo a análise dos resultados sido efectuada através de cinco métodos diferentes.

Da análise realizada, Nobes (1983) conclui que os testes conduzidos suportam a classificação inicialmente proposta, sendo particularmente clara a divisão inicial entre duas classes:

- a) Classe Micro composta por: Holanda, Reino Unido, Irlanda, Austrália, Nova Zelândia, EUA e Canadá.
- b) Classe Macro composta por: França, Bélgica, Espanha, Itália, Alemanha, Japão e Suécia.

A classificação proposta por Nobes em 1998 é semelhante à que acabamos de descrever. Todavia há a destacar as seguintes diferenças: no estudo de 1998, a base da classificação são os sistemas contabilísticos e não os países; e as variáveis explicativas propostas são a “força do mercado de capitais” e o “grau de dominação cultural”.

Através da alteração da base de classificação, Nobes procurou retratar a evolução verificada nos sistemas contabilísticos. Tal como Roberts (1995) relembra, é cada vez

¹² O factor fiscalidade foi simultaneamente considerado como variável explicativa e como prática de mensuração.

mais usual encontrar países que apresentam mais do que um sistema contabilístico, nomeadamente, um para as empresas cotadas e um outro para as empresas pequenas e não cotadas. Nobes (1998) incorporou o contributo de Roberts (1995) e no artigo de 1998 optou por classificar os sistemas contabilísticos em vez dos países.

A alteração verificada ao nível das variáveis explicativas deve-se também a uma mudança na posição do autor. Nobes (1998, p. 171) acaba mesmo por escrever que:

Autores anteriores (e.g., Nobes 1983) não foram felizes ao apresentar a fiscalidade como uma das principais causas das diferenças contabilísticas.

Assim, e volvidos 15 anos, Nobes (1998) argumenta que a principal razão explicativa das diferenças internacionais ao nível dos sistemas de reporte financeiro é a existência de diferentes objectivos para esse reporte. E argumenta também que a natureza do modelo da empresa e o sistema de financiamento são relevantes na determinação dos objectivos de reporte financeiro, ou seja, que se desenvolverão diferentes objectivos de reporte financeiro consoante o financiamento seja interno ou externo e creditício ou baseado no mercado de capitais¹³.

Neste artigo, Nobes (1998, p. 168) defende explicitamente a divisão dos sistemas contabilísticos em duas classes: o sistema Anglo-Saxónico e o sistema Europeu Continental¹⁴; e apresenta as características mais relevantes que permitem diferenciar estes dois sistemas.

Nobes sustenta ainda que é possível prever a associação de um dado país com o sistema Anglo-Saxónico ou Europeu Continental com base na posição desse país relativamente ao sistema de financiamento e ao grau de dominação/auto-suficiência cultural¹⁵. Os países culturalmente auto-suficientes onde o financiamento é externo e baseado no mercado de capitais tenderão a adoptar sistemas de contabilidade do tipo Anglo-

¹³ O tópico do sistema de financiamento encontra-se desenvolvido na secção 1.2.3.

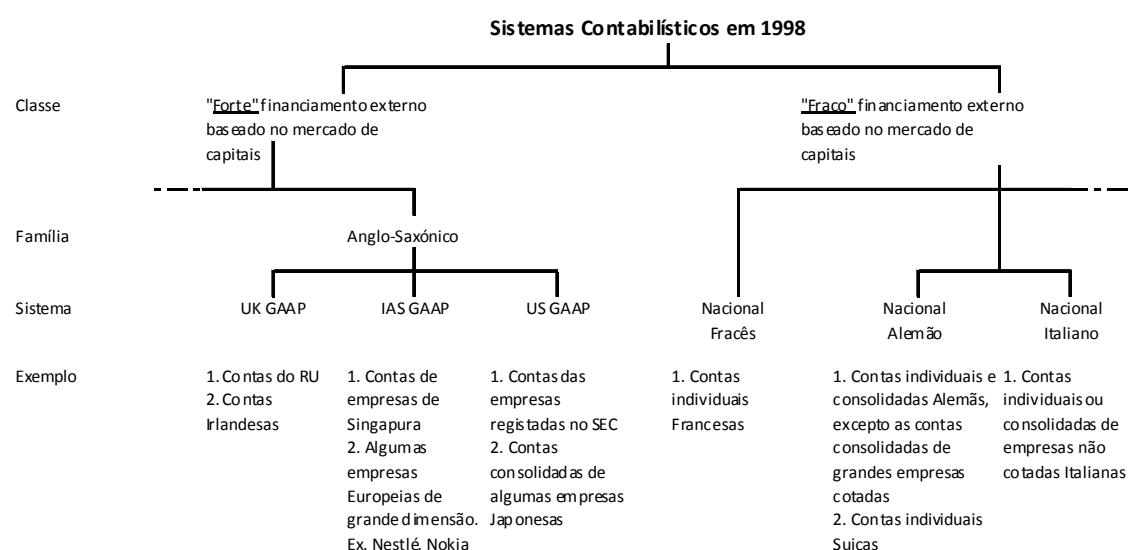
¹⁴ Ver secção 1.3.3.

¹⁵ O tópico da dominação/auto-suficiência cultural encontra-se desenvolvido nas secções 1.2.3 e 1.2.4.

Saxónico. Os restantes sistemas de financiamento em países culturalmente auto-suficientes originarão sistemas do tipo Europeu continental. Já nos países culturalmente dominados, a classe de sistema contabilístico será determinada pela influência cultural.

A classificação proposta por Nobes no estudo de 1998 é a que se apresenta na figura 1.3.

Figura 1.3 - Classificação dos Sistemas Contabilísticos em 1998



Fonte: Nobes (1998, p. 181)

Pela análise da classificação proposta verifica-se, tal como acontecia na classificação de 1983, uma primeira e grande divisão dos sistemas contabilísticos em duas classes:

- Classe A – caracterizada por forte financiamento externo baseado no mercado de capitais, composta por: UK GAAP, IAS GAAP e US GAAP;
- Classe B – caracterizada por fraco financiamento externo baseado no mercado de capitais, composta por: Sistema Francês, Sistema Alemão e Sistema Italiano.

1.3.3 Sistema Anglo-Saxónico e Sistema Europeu Continental

Os termos “Sistema Anglo-Saxónico” e “Sistema Europeu Continental” são conceitos utilizados frequentemente na literatura de contabilidade internacional por académicos que defendem que, de uma forma geral, os sistemas contabilísticos dos países ocidentais desenvolvidos podem ser divididos nessas duas grandes classes: Anglo-Saxónico e Europeu Continental.

Para a análise em causa, os termos sistema, modelo ou contabilidade assumem o mesmo sentido, ou seja, falar em Sistema Anglo-Saxónico é equivalente a falar em Modelo Anglo-Saxónico e em Contabilidade Anglo-Saxónica. O mesmo se passa com os conceitos Anglo-Saxónico e Anglo-Americano, uma vez que também têm o mesmo significado.

O termo “Sistema Anglo-Saxónico” é utilizado por diversos académicos na área da contabilidade internacional para referir uma abordagem da contabilidade financeira que é supostamente comum ao Reino Unido, à Irlanda, aos Estados-Unidos e a outros países de língua inglesa incluindo o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia (Alexander e Archer, 2000, p.539). O termo “Sistema Europeu Continental” toma igual sentido mas com referência à abordagem seguida nos países da Europa Continental.

Tal como Deegan e Unerman (2006) expõem, o modelo Anglo-Saxónico está associado a um sistema de contabilidade que é fortemente influenciado pelos organismos profissionais, tem uma forte ênfase nos mercados de capitais e baseia-se em expressões como “imagem verdadeira e apropriada”, que por sua vez são sustentados em juízos assentes na ideia de que a substância económica deve prevalecer sobre a forma legal. Por sua vez, o modelo Europeu Continental é caracterizado como tendo um *input* relativamente reduzido da profissão contabilística, uma fraca aplicação de conceitos como o de “imagem verdadeira e apropriada”, uma grande dependência dos governos, uma grande ligação entre a contabilidade e a fiscalidade e uma tendência para proteger os interesses dos credores mais do que dos investidores.

Como vimos na secção anterior, Nobes é um dos académicos defensores desta divisão em duas classes. O Quadro 1.7, que se apresenta de seguida, sintetiza de forma clara as principais características que permitem diferenciar o Sistema Anglo-Saxónico do Europeu Continental.

Quadro 1.7 - Grupos Internacionais: Sistema Anglo-Saxónico e Europeu Continental	
Anglo-Saxónico	Continental
Antecedentes	
Direito Inglês Profissão forte, antiga e de grande dimensão Mercados de capitais grandes	Direito Romano Profissão fraca, recente e de pequena dimensão Mercados de capitais pequenos
Características Gerais da Contabilidade	
Orientação para a imagem verdadeira e apropriada Orientação para o investidor Muita divulgação Separação entre as regras fiscais e as regras contabilísticas Predomínio da substância sobre a forma Normas elaboradas por profissionais	Orientação para a forma legal Orientação para o credor Pouca divulgação/secretismo A fiscalidade domina as regras contabilísticas Predomínio da forma sobre a substância Normas emitidas pelos governos
Características Específicas da Contabilidade	
Método da percentagem de acabamento Cálculo das amortizações de acordo com a vida útil dos bens Não há a imposição de reservas legais Os <i>leasings</i> financeiros são capitalizados Elaboração de mapas de Fluxos de Caixa São divulgados os <i>earnings per share</i> (ERP) As provisões são independentes das normas fiscais Reconhecimento como custo das despesas do primeiro estabelecimento	Método do contrato acabado Cálculo das amortizações de acordo com as regras fiscais Há a imposição de reservas legais A capitalização dos <i>leasings</i> é rara Os mapas de Fluxos de Caixa são raros A divulgação dos <i>earnings per share</i> (ERP) é rara As provisões são induzidas pelas normas fiscais Capitalização das despesas do primeiro estabelecimento.
Alguns Exemplos de Países	
Austrália Canadá Dinamarca Hong Kong Holanda Nova Zelândia Singapura Reino Unido Estados Unidos da América	Áustria Bélgica França Alemanha Grécia Itália Japão Portugal Turquia

Fonte: Adaptado de Nobes (1996, p.13) e Amaral (2001, p.38)

É todavia importante notar que alguns académicos, como Alexander e Archer (2000) e D’Arcy (2001), defendem que não é possível estabelecer a divisão acima referida. Os primeiros argumentam que o sistema contabilístico do Reino Unido é bastante diferente do dos Estados-Unidos, pelo que a ideia de que existe um sistema de contabilidade Anglo-Saxónico seria um mito. Por sua vez D’Arcy argumenta que não é possível estabelecer dois grupos de países que correspondam ao modelo Anglo-Saxónico e Europeu-Continental. A autora apresenta um dendograma onde, logo na primeira divisão, os Estados-Unidos são colocados num grupo separado do Reino Unido o que a leva a concluir que “não é possível encontrar um cluster Anglo-Americano que inclua o Reino Unido e os Estados-Unidos”.

Ainda assim, a distinção entre os dois modelos encontra-se firmemente estabelecida na literatura e fornece uma interessante grelha de análise para o enquadramento de trabalhos no âmbito da comparação internacional das práticas e sistemas contabilísticos de países ocidentais.

1.4 Conclusão

A análise efectuada neste capítulo iniciou-se com a identificação da problemática do nosso estudo: as diferenças internacionais ao nível da contabilidade financeira das instituições de ensino superior de Portugal e do Reino Unido. Na primeira secção, verificámos que as diferenças contabilísticas emergem quando uma mesma realidade económica, ou seja, um mesmo conjunto de transacções e eventos, é representada de forma diferente; e averiguámos que essas diferenças têm implicações significativas uma vez que reduzem a comparabilidade das demonstrações financeiras, aumentam o custo de preparação da informação financeira e restringem a circulação de capitais.

Ao longo deste capítulo analisámos também os importantes contributos que a investigação em contabilidade tem proporcionado para a compreensão desta temática, principalmente a investigação ao nível da contabilidade empresarial (uma vez que a investigação no âmbito da contabilidade internacional de outras instituições como, por exemplo, a contabilidade dos governos locais e das instituições de ensino superior tem permanecido uma área menos explorada). Neste âmbito, examinámos diversas razões apontadas na literatura para explicar as diferenças internacionais na contabilidade tendo efectuado uma análise mais aprofundada dos seguintes factores: a cultura, o sistema legal, a natureza do modelo de empresa e o sistema de financiamento, a herança colonial e os acidentes da história, a força da profissão contabilística e o sistema fiscal.

Analisámos também os esforços que têm sido desenvolvidos na literatura no âmbito da definição e classificação dos sistemas contabilísticos. Verificámos que os diversos estudos, não obstante seguirem abordagens metodológicas diferentes (uns de natureza dedutiva e outros de natureza indutiva), procuram atingir uma finalidade comum que é a de gerar grupos de países (ou de sistemas contabilísticos) cujas características contabilísticas sejam mais próximas às dos outros membros do mesmo grupo do que às dos membros de outro grupo.

Desta forma, concluímos que na literatura há uma corrente *mainstream* que defende que, ao nível da contabilidade internacional dos países desenvolvidos, é possível diferenciar dois grandes modelos/sistemas de contabilidade: o Sistema Anglo-Saxónico e o Sistema Europeu Continental.

Tal como Deegan e Unerman (2006) expõem, o sistema Anglo-Saxónico está associado a um sistema de contabilidade que é fortemente influenciado pelos organismos profissionais, tem uma forte ênfase nos mercados de capitais e baseia-se em expressões como “imagem verdadeira e apropriada”, que por sua vez são sustentados em juízos assentes na ideia de que a substância económica deve prevalecer sobre a forma legal. Por sua vez, o sistema Europeu Continental é caracterizado como tendo um *input* relativamente reduzido da profissão contabilística, uma fraca aplicação de conceitos como o de “imagem verdadeira e apropriada”, uma grande dependência dos governos, uma grande ligação entre a contabilidade e a fiscalidade e uma tendência para privilegiar a defesa dos interesses dos credores relativamente aos dos investidores.

A distinção entre os dois sistemas é de grande relevância e fornece uma grelha adequada e interessante de análise para o enquadramento de trabalhos no âmbito da comparação internacional das normas e políticas contabilísticas. Desta forma, e tendo presente o conjunto das razões expostas, adoptamos este modelo teórico como modelo de referência à análise conduzida nos capítulos seguintes.

2. Estrutura, Governação e Financiamento das Instituições de Ensino Superior

Antes de avançarmos com a análise das políticas e normas contabilísticas que vigoram quer em Portugal, quer no Reino Unido, é importante determo-nos por momentos para examinar alguns aspectos que caracterizam as instituições de ensino superior nestes dois países. Pretendemos com esta análise dar conta, ainda que de forma resumida, da estrutura destas instituições. Complementarmente abordaremos a forma como são governadas e financiadas e daremos conta do enquadramento regulatório que lhes está subjacente. Finalmente, encerraremos este capítulo com as conclusões da análise realizada.

2.1 Estrutura das Instituições de Ensino Superior

2.1.1 Estrutura das Instituições de Ensino Superior em Portugal

O ensino superior português é constituído por diferentes tipos de instituições, que podem ser classificadas atendendo a três critérios que as diferenciam. Um desses critérios prende-se com a distinção entre instituições universitárias e politécnicas (modelo binário); um outro critério diz respeito à natureza pública ou privada dessas instituições; e um terceiro critério relaciona-se com a diferenciação entre escolas especializadas focalizadas numa única área de ensino e instituições de maior dimensão, que estão integradas (em universidades e institutos politécnicos) e que abarcam diversas áreas de ensino.

No que respeita ao modelo binário, foi a partir de 1979 que o ensino superior em Portugal se estruturou em dois subsistemas: o ensino universitário e o ensino politécnico. A Lei de Bases do Sistema Educativo, no artigo 11º, expõe as diferentes competências destes dois subsistemas. O n.º 3 deste artigo dispõe que o ensino

universitário “visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica”. Por seu lado, o n.º 4 do referido artigo dispõe que o ensino politécnico “visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais.”

No entanto, é preciso ter em consideração que esta divisão entre universidades e politécnicos não é totalmente linear, uma vez que existem algumas escolas politécnicas que estão integradas em universidades. É o que acontece na Universidade de Aveiro e na Universidade do Algarve.

Relativamente ao poder para atribuir graus académicos, vale a pena notar que quer as universidades quer os politécnicos podem oferecer o grau de mestre, ao contrário do grau de doutor que apenas pode ser concedido pelas universidades.

Vimos atrás que uma outra característica diferenciadora das instituições é a sua natureza pública ou privada. De acordo com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), fazem parte do ensino superior público as instituições pertencentes ao Estado e as fundações por ele instituídas. O ensino superior privado é composto pelas instituições pertencentes a entidades particulares e cooperativas.

O último critério que apontámos diz respeito à dimensão e especialização das instituições de ensino superior. Neste âmbito impera uma vez mais a diversidade. Em Portugal, é possível encontrar universidades que integram diversas faculdades e que graduam mais de 3000 estudantes por ano, e é também possível encontrar instituições de ensino superior com menos de 200 alunos inscritos.

Segundo dados da Eurybase (2006/07, p.135), a rede de instituições públicas de ensino superior universitário em 2006/07 era constituída por 14 universidades, 1 instituto

universitário não integrado e 4 instituições militares e policiais. Em termos de instituições particulares e cooperativas de ensino superior, havia 15 universidades e 41 escolas universitárias não integradas, sendo o ensino superior concordatário constituído por 1 universidade com diversos pólos.

Relativamente ao ensino politécnico público, e ainda segundo dados da Eurybase (2006/07, p.136), havia em Portugal 15 institutos politécnicos, 3 escolas superiores de enfermagem, 2 escolas superiores, 3 escolas superiores de dupla tutela (militares e policiais) e 10 escolas superiores politécnicas integradas em universidades. A rede de instituições de ensino superior politécnico particulares e cooperativas era constituída por 2 institutos superiores técnicos, um instituto politécnico de saúde, 3 escolas superiores integradas em universidades e 61 instituições de ensino politécnico, com designação de escola superior, instituto ou academia.

2.1.2 Estrutura das Instituições de Ensino Superior no Reino Unido

Contrariamente ao que se passa em Portugal, no Reino Unido já não existe a divisão binária entre ensino universitário e politécnico de que falámos na secção 2.1.1. E utilizamos a expressão “já não existe” porque de facto essa diferenciação existia e estava formalizada tendo apenas sido extinta entre 1991 e 1992. No entanto, alguns dos antigos politécnicos que hoje são universidades continuam a manter uma orientação mais profissional nos seus programas académicos, em parte devido ao seu conhecimento e experiência nestes programas e, em parte, também devido à procura deste tipo de formação por parte dos estudantes.

O desenvolvimento do ensino politécnico no Reino Unido verificou-se, tal como em Portugal, na década de 70. Havia em Inglaterra e no País de Gales, já em 1970, um “novo sector”/conjunto de 30 instituições politécnicas, antigos *colleges*¹⁶ que ofereciam

¹⁶ Optámos por não traduzir *colleges* porque não existe em Português uma tradução que reflecta o sentido que neste contexto preciso esta palavra toma em inglês. É certo que o termo *college* é predominantemente utilizado hoje em dia para designar uma instituição de ensino superior que tem poderes para atribuir um

programas académicos com uma ênfase mais profissional. A divisão entre politécnicos e *colleges* - cujo financiamento era garantido por autoridades de educação locais - e universidades - cujo financiamento era assegurado a nível central por fundos governamentais, manteve-se até ao início da década de 90. Todavia, já a partir de 1988, com a Education Reform Act 1988, em Inglaterra e no País de Gales, os politécnicos e os *colleges* deixaram de ser controlados pelas autoridades locais e tornaram-se instituições autónomas dotadas de auto-governo¹⁷.

Foi porém em 1991 que o Governo¹⁸ anunciou a abolição da divisão binária entre universidades e politécnicos. A razão apontada para esta decisão foi a de que existia uma sobreposição da oferta académica destes dois sectores: as universidades ofereciam cursos profissionais e trabalhavam em parceria com empresas e comunidades locais; e os politécnicos desenvolviam investigação académica. Uma outra ideia que por então tomava forma tinha a ver com a descentralização do ensino superior, ou seja, com a atribuição de poderes e competências do governo central aos diversos países: Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

Em 1992, através da Further and Higher Education Act, foi formalmente concretizada a abolição da divisão binária e foi estabelecido que as universidades do [estado¹⁹] Reino

grau académico, ou seja, uma “escola” de uma instituição de ensino superior seja ela uma escola de universidade ou instituto politécnico. Acontece porém que o significado que *college* toma neste contexto não é esse. Na terminologia do Reino Unido, uma outra acepção que esta palavra toma é a de uma instituição que se situa entre a escola (no sentido do ensino pré-superior) e o ensino superior. E é este sentido que este termo tem neste contexto. O conceito que em Portugal talvez se aproxime deste sentido, é o conceito do antigo magistério, sendo que actualmente os magistérios – escolas que formavam professores – também já não existem.

¹⁷ Na Escócia esta mudança só ocorreu em 1992. Na Irlanda do Norte, não se verificou qualquer impacto uma vez que, por essa altura, o único politécnico que existia na década de 80, Ulster Polytechnic, havia-se fundido em 1984 com a New University of Ulster, dando origem à Ulster University.

¹⁸ Este anúncio figurava no livro branco “Meeting the Challenge”.

¹⁹ Embora no nosso estudo utilizemos de forma indiferenciada a palavra país e estado, fazemos esta referência para notar que a palavra mais adequada é estado, uma vez que o Reino Unido é um estado composto por 4 países: Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

Unido passariam a ser financiadas pelos seus países de origem. Foi neste enquadramento que se estabeleceram os *funding councils*²⁰ para os diversos países, com a excepção da Irlanda do Norte que continuou a receber o financiamento directamente do governo central através do ministério com a tutela do ensino superior. Esta ordenação e estes conselhos de financiamento mantiveram-se até aos dias de hoje, embora com algumas fusões e cisões pelo meio²¹. Actualmente existe, para a Inglaterra, o Higher Education Funding Council for England; para o País de Gales, o Higher Education Funding Council for Wales; na Escócia temos o Scottish Funding Council.

Devido à eliminação da divisão entre universidades e, politécnicos e *colleges*, actualmente, a maioria das instituições de ensino superior têm o título de “universidade”. As universidades têm poderes para atribuir graus académicos, embora sejam variáveis os graus e as qualificações que cada universidade pode conceder.

É importante assinalar que, tal como referimos no início deste ponto, não obstante a eliminação da divisão binária, muitas das universidades “novas” ou “pós 1992”, mantêm as diferenças quanto à sua missão, quando comparadas com as universidades “velhas” ou “pré 1992”. Muitas das “novas” universidades eram antigos politécnicos ou *colleges* e ainda hoje continuam a oferecer cursos mais orientados para a obtenção de qualificações profissionais.

Um outro critério que abordámos quando caracterizámos as instituições portuguesas foi a natureza pública ou privada destas instituições. O enquadramento que permite, no Reino Unido, distinguir as instituições privadas das públicas é semelhante ao de Portugal. No Reino Unido consideram-se instituições privadas aquelas que não recebem financiamento directo do Estado²² (embora os seus estudantes possam também ser elegíveis para obter ajuda financeira nos mesmos moldes que os estudantes das

²⁰ A nossa tradução de *funding councils* é conselhos de financiamento.

²¹ Por exemplo, na Escócia em 2005 foi criado o Scottish Funding Council, fruto da fusão do Scottish Higher Education Funding Council e do Scottish Further Education Funding Council.

²² Em certa medida, estas instituições podem até eventualmente receber financiamento directo do Estado, mas esse financiamento é negligenciável face às suas outras fontes de receita.

instituições públicas). De forma idêntica, são consideradas instituições públicas aquelas em que a maioria do financiamento é assegurado pelo Estado. Note-se porém que estas instituições públicas são pessoas colectivas de direito privado, isto é, estas instituições não pertencem ao sector público, sendo que, por exemplo, a sua dívida não faz parte da dívida do Estado.

Um dado interessante é que, ao contrário do que acontece em Portugal, no Reino Unido há apenas uma universidade privada, a Universidade de Buckingham. Há contudo, um conjunto de instituições de ensino superior privadas, com capacidade para atribuir graus académicos, mas que não têm o título de “universidades”. E há também instituições privadas que não têm o título de universidade, nem o poder de atribuir graus, mas que oferecem programas conducentes à atribuição de graus por outras instituições²³.

Relativamente à dimensão e ao grau de especialização das instituições, o sector do ensino superior no Reino Unido é, tal como em Portugal, muito diverso. Há desde universidades com poucos milhares de estudantes a universidades com mais de 40.000 estudantes. Por exemplo, a Universidade de Londres, que tem uma estrutura federal, é constituída por diversas faculdades, escolas e institutos, e tem cerca de 90.000 alunos (mais 41.000 alunos a estudar à distância). Um outro exemplo, relativo não à dimensão mas à especialização, é a London School of Economics (LSE). A LSE, que é uma das faculdades constituintes da Universidade de Londres, é uma instituição constituída por uma só faculdade, dedicada apenas ao estudo e investigação em ciências sociais e tem cerca de 9.000 alunos.

Em 2006/07, segundo dados da Eurybase (2007/08 a), p.234), havia no Reino Unido 124 universidades mais 45 instituições de ensino superior que não têm o título de “universidade”.

²³ Segundo a terminologia inglesa, estas instituições são as *listed bodies* (que podem assumir a natureza pública ou privada). As *recognized bodies* são as instituições com poderes para atribuir graus académicos.

2.2 Governação e Enquadramento Regulatório

Numa leitura menos atenta, verificar que tanto as instituições de ensino superior Portuguesas como as do Reino Unido são entidades autónomas dotadas de auto-governo, poder-nos-ia levar a incorrer no erro de pensar que estamos perante modelos de governação e enquadramentos regulatórios semelhantes nos dois países. Não obstante esta semelhança, os dois modelos apresentam algumas diferenças que importa conhecer.

A dicotomia entre o modelo Anglo-Saxónico e modelo Europeu Continental que abordámos no capítulo 1, quando comparámos os sistemas contabilísticos, é aplicável também neste contexto. No que diz respeito aos sistemas de governação e ao enquadramento regulatório, esta dicotomia resulta dos diferentes pressupostos que estão na base dos dois modelos. Como salientado em Amaral *et al* (2002, pp. 280-281), o desenvolvimento do modelo de governação característico da Europa continental assentou na visão da universidade como instituição estatal:

A universidade era vista como um instrumento social e cultural essencial para o desenvolvimento do estado-nação moderno e o Estado assumiu um papel central na regulação e controlo destas instituições. O ensino superior era simplesmente demasiado importante para ser deixado nas mãos de instituições independentes.

Já no que diz respeito ao desenvolvimento do modelo Anglo-Saxónico, a perspectiva subjacente foi fundamentalmente diferente, realçando os valores da independência e autonomia das instituições face ao estado. Como assinalado em Amaral *et al* (2002, p. 282):

O modelo anglo-saxónico, em contraste, assentou na crença de que o ensino superior era demasiado importante para ser deixado aos caprichos políticos do estado-nação. O arquétipo de *Oxbridge* focou-se no *college* como a entidade organizacional base. Em vez de controlo estatal, este modelo enfatizou a importância da autonomia institucional e da auto-governação.

Antes de avançarmos importa relembrar que, em termos de enquadramento regulatório e de governação, Portugal encontra-se numa fase transição do seu ordenamento legal, fruto da implementação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), instituído pela Lei 62/2007 de 10 de Setembro. Não obstante esta fase em que nos encontramos ser uma fase de transição, o estudo que de seguida desenvolvemos baseia-se neste novo enquadramento, uma vez que este diploma já está em vigor.

2.2.1 Governação e Enquadramento Regulatório em Portugal

Em Portugal, as instituições de ensino superior públicas são criadas por decreto-lei. Em termos de regime jurídico, as instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público, podendo, porém, revestir a forma de fundações públicas com regime de direito privado, caso requeiram ao Governo a sua transformação para esta modalidade jurídica. As entidades que se enquadrem na primeira modalidade são parte integrante do sector público e em particular do sector público administrativo.

As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados são pessoas colectivas de direito privado, não tendo os estabelecimentos personalidade jurídica própria. Os estabelecimentos de ensino superior privados podem ser criados por entidades que revistam a forma jurídica de fundação, associação, cooperativa, bem como por entidades de natureza cultural e social sem fins lucrativos e, ainda, por sociedades por quotas ou anónimas. Para poderem funcionar, as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados têm de requerer ao ministro da tutela o reconhecimento de interesse público dos respectivos estabelecimentos.

Talvez fruto do maior peso do Direito Romano na codificação do enquadramento legal em Portugal²⁴, o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) prescreve, de forma detalhada, o modelo de governação a ser adoptado pelas instituições de ensino superior. Em particular, o RJIES descreve quais os órgãos de

²⁴ Para mais desenvolvimentos sobre as implicações da distinção entre sistemas de “Common Law” e sistemas de Direito Romano, veja-se, no primeiro capítulo a secção 1.2.2.

governo que podem ser constituídos, as suas competências, a composição dos seus membros e a duração dos seus mandatos e vai ao detalhe de, dentro das próprias instituições de ensino, definir os órgãos de governo das escolas e unidades orgânicas dotadas de órgãos próprios e de autonomia de gestão. É claro que os estatutos de cada instituição dispõem também sobre os seus órgãos de governo, mas eles estão, sem dúvida, bastante limitados em termos da formulação dos órgãos de governo, das suas competências e da composição dos seus membros, dadas as prescrições detalhadas que o RJIES veicula.

Assim, e atendendo ao RJIES é possível identificar ao nível das instituições de ensino superior públicas os seguintes órgãos de governo:

- Reitor (nas universidades e institutos universitários) ou Presidente (nos institutos politécnicos) ou Director (nos restantes casos);
- Conselho Geral;
- Conselho de Gestão;
- Senado Académico (de natureza opcional);
- Outros órgãos consultivos (de natureza opcional).

O reitor ou presidente é o órgão superior de governo e representação externa da instituição e é o presidente ao conselho de gestão, que é o órgão executivo da instituição. No caso das universidades, antes da entrada em vigor do RJIES, a selecção do reitor era feita por eleição de entre os professores catedráticos com nomeação definitiva na instituição, ou seja, o reitor era um elemento interno à própria instituição, o que na opinião do relatório da OECD (2007, p. 65) contribuía para o carácter de insularidade das universidades.

Actualmente o processo de escolha do reitor é mais aberto: o processo de eleição é sujeito ao anúncio público das candidaturas, apresentação das candidaturas, audição pública dos interessados e votação final pelo conselho geral. Os reitores de uma universidade podem ser professores ou investigadores da própria instituição ou de outra instituição, nacional ou estrangeira; os directores de um instituto politécnico podem ser professores ou investigadores da própria instituição ou de outras instituições, nacionais

ou estrangeiras e podem ser também individualidades de reconhecido mérito e experiência profissional relevante.

O conselho de gestão é o órgão executivo da instituição e tem a competência de conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, ou seja, é o órgão que apoia o reitor na gestão da instituição. Neste sentido, este órgão é designado e presidido pelo reitor ou presidente, sendo composto por um máximo de cinco membros, um dos quais será o vice-reitor e um outro o administrador. As competências do conselho de gestão podem ser delegadas em órgãos das unidades orgânicas.

O conselho geral é o órgão que se enquadra na definição apresentada pela Eurydice (2008, p. 39) de *decision-making body*, ou traduzindo directamente para português, o órgão de tomada de decisão: um órgão responsável pelo planeamento estratégico, pelas linhas gerais da política educativa e de investigação e pelo desenvolvimento global da instituição, sendo também o órgão que geralmente tem a autoridade para aprovar e modificar os estatutos. No caso das instituições públicas portuguesas, fazem parte das competências do conselho geral todas estas atribuições que acabámos de descrever conjuntamente com outras de índole mais académica e ainda outras competências relacionadas com o controlo e a supervisão. No âmbito das competências académicas do conselho geral destacam-se a capacidade para, sob proposta do reitor, criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas e para fixar as propinas devidas pelos estudantes. No âmbito das suas atribuições de supervisão destacam-se a competência para aprovar a proposta de orçamento e as contas anuais consolidadas e a competência para propor ou autorizar a aquisição ou alienação de património imobiliário, bem como as operações de crédito.

A atribuição ao conselho geral desta amálgama de competências de natureza tão diversa resulta, no nosso entender, da inexistência em Portugal ao nível das universidades e institutos politécnicos de um órgão com funções exclusivamente académicas, que constituiria um conselho académico ou um senado, e de um órgão com funções exclusivamente de supervisão.

Actualmente, embora o RJIES preconize a existência da figura de um senado académico, este tem natureza opcional, ou seja, de acordo com o n.º 2 do art.º 77 do RJIES, “os estatutos podem prever a criação de um senado académico constituído por representantes das unidades orgânicas, como órgão de consulta obrigatória do reitor em matérias definidas nos próprios estatutos”. Note-se porém que, até à entrada em vigor do RJIES, existia no âmbito das universidades públicas um órgão obrigatório - o senado universitário²⁵ – que tinha competências académicas, nomeadamente no âmbito da aprovação da criação, suspensão e extinção de cursos, da concessão de graus académicos honoríficos e da instituição de prémios escolares.

Um dos pontos marcantes e muito actuais no debate sobre a governação das instituições do ensino superior diz respeito à participação de entidades externas nos órgãos de governo destas instituições. Segundo a OECD (2007, p. 61), a tendência internacional tem sido no sentido de uma maior participação de personalidades externas nos órgãos de governação. Neste ponto em particular, o relatório da OECD (2007) é muito crítico face a Portugal. O relatório classifica como incompreensível a falta de participação externa nos órgãos de governo numa altura em que há uma interacção cada vez maior entre as instituições de ensino superior e a comunidade em que se inserem, e cujas necessidades de recursos humanos qualificados as instituições visam satisfazer. A OECD (2007, p. 63) expõe ainda que, dos órgãos de governo que existiam aquando da elaboração do relatório, não havia representação externa nas assembleias das universidades, havia uma representação modesta nos conselhos gerais dos politécnicos e que apenas metade das universidades tinham entidades externas no Senado, não obstante a lei permitir a representação externa até ao máximo de 15 % dos membros do senado.

Neste ponto da participação externa houve uma mudança significativa em Portugal. Actualmente, o RJIES não se limita a permitir a presença de entidades externas. O art.º 81 n.º 5 obriga a que pelos menos 30 % dos membros do Conselho Geral sejam personalidades externas de reconhecido mérito não pertencentes à instituição. O próprio

²⁵ As competências do senado universitário são descritas no art.º 25 da Lei da Autonomia das Universidades (Lei 108/88).

presidente do conselho geral é eleito de entre as personalidades externas que constituem esse órgão.

Acabámos de analisar os órgãos de governo que existem em Portugal ao nível das instituições de ensino superior públicas.

Tínhamos também referido atrás que o RJIES prescreve com muito detalhe e que inclusivamente define os órgãos de governo das unidades orgânicas das próprias instituições. De facto o RJIES preceitua a existência de:

- um conselho científico e um conselho pedagógico, ao nível das escolas no ensino universitário público; e
- um conselho técnico-científico e um conselho pedagógico ao nível das escolas no ensino politécnico público.

O RJIES preconiza ainda a existência de um órgão executivo para as unidades orgânicas dotadas de órgãos próprios e de autonomia de gestão.

Relativamente às instituições de ensino superior privadas, o RJIES, no título IV, também versa sobre a sua organização e gestão. Esta lei estipula que estes estabelecimentos devem dispor, obrigatoriamente, dos seguintes órgãos:

- Reitor (nas universidades e institutos universitários) ou presidente (nos institutos politécnicos) ou director (nos restantes casos);
- Conselho científico ou técnico-científico e conselho pedagógico.

Os órgãos de natureza consultiva e técnica também são, para as instituições privadas, de carácter opcional. Já as unidades orgânicas destas instituições privadas são obrigadas a ter um director ou presidente.

Antes de avançarmos para a análise dos órgãos de governo das instituições de ensino superior no Reino Unido, aproveitamos para clarificar que, ao contrário do que se passa nesse país, em Portugal as instituições de ensino superior relacionam-se directamente

com o ministério da tutela – Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior -, não existindo a figura dos organismos intermédios, que desenvolveremos no ponto seguinte.

2.2.2 Governação e Enquadramento Regulatório no Reino Unido

No Reino Unido as instituições de ensino superior têm enquadramentos legais diferentes, fruto das suas distintas origens e tradições. Desta forma, estas instituições têm também órgãos de governo com diferentes estruturas e poderes. No entanto, e de acordo com a distinção que já mencionámos na secção 2.1.2, é possível assinalar dois grandes grupos: as universidades “antigas” ou “pré 1992” e as universidades “novas” ou “pós 1992”.

No caso das universidades “pré 1992”, a composição e as competências dos órgãos de governo estão estabelecidas na sua carta real²⁶ e nos seus estatutos. No caso das universidades “pós 1992” é a Lei da Reforma Educativa de 1988²⁷ (alterada pela Lei do Ensino Superior e Avançado de 1992²⁸) conjuntamente com os instrumentos e artigos de governo da universidade que determinam a composição e as competências dos órgãos de governo. No sentido de compreender melhor o enquadramento legal destes dois grupos, vamos detalhar um pouco mais a nossa análise.

As universidades “antigas” já tinham o estatuto de universidade antes da entrada em vigor da Lei do Ensino Superior e Avançado de 1992. Salvo raras exceções²⁹, estas universidades foram criadas por carta real, a qual é atribuída pelo soberano sob conselho do *Privy Council*. A carta de cada instituição estabelece a constituição dos órgãos de governo e os seus estatutos descrevem de forma mais detalhada o seu modo de funcionamento. O *Privy Council* é responsável por aconselhar o soberano sobre as

²⁶ Carta real é a nossa tradução de *royal charter*.

²⁷ Lei da Reforma Educativa de 1988 é a nossa tradução de *Education Reform Act 1988*.

²⁸ Lei do Ensino Superior e Avançado de 1992 é a nossa tradução de *Further and Higher Education Act 1992*.

²⁹ Nomeadamente as Universidades de Oxford e de Cambridge.

propostas de alterações à carta submetidas pelas universidades e também de aprovar as alterações aos estatutos.

As universidades “pós 1992” são criadas através de uma lei do parlamento. Elas regem-se por um determinado instrumento de governo – documento legal onde se estabelece a composição do órgão de governo³⁰ – e pelos artigos de governo – documento que estipula a forma como a instituição deve ser conduzida, isto é, que define as funções e responsabilidades dos diversos órgãos da instituição. Tal como acontece para as universidades “pré 1992”, as alterações a estes documentos necessitam da aprovação do *Privy Council*.

Tal como acabámos de verificar, os mecanismos de governação de uma dada instituição de ensino superior estão descritos nos documentos de constituição da instituição. Assim no Reino Unido, e relativamente aos órgãos de governação, não existe um enquadramento único definido por lei. Todavia na prática, as estruturas de governação são bastante semelhantes. Neste sentido, é expectável que uma estrutura de governação típica inclua os seguintes órgãos:

- Órgão de governo (ou na terminologia da Eurydice (2008) o *decision-making body*): *Council* ou *Governing Body*;
- Órgão que supervisiona os assuntos académicos: *Academic Board* ou *Senate*;
- Director executivo da instituição: *Vice-Chancellor*, *Principal*, *Director*, *Rector* ou *Provost*;
- *Court*.

O órgão de governo destas instituições é normalmente designado por *governing body* nas universidades “pós 1992”, e por *council* nas universidades “pré 1992”. Tal como no

³⁰ Note-se que neste caso em concreto, órgão de governo é a tradução de *governing body*, que é um dos vários órgãos de governo das universidades como veremos já de seguida. Assim, ao longo deste capítulo e no âmbito do enquadramento normativo inglês, quando fazemos referência à palavra órgãos de governo no plural estamos a aludir aos diversos órgãos que têm funções de governação numa instituição de ensino superior; e quando referimos órgão de governo no singular estamos a aludir a um dos órgãos de governo das instituições inglesas que nas universidades “pré 1992” se designa por *council* e nas universidades “pós 1992” se designa por *governing body*.

caso do conselho geral, que é o seu análogo português, este órgão tem a responsabilidade pelo planeamento estratégico e pela sustentabilidade de longo prazo da instituição. É claro que a descrição mais detalhada das suas competências está enumerada nos documentos de constituição de cada instituição, mas por norma estão-lhe atribuídas a responsabilidade pelas finanças e investimentos, pela gestão do património imobiliário, bem como pelas operações de crédito. Tem também geralmente a competência de aprovar os planos anuais de actividade, as propostas de orçamento e as contas da instituição.

Vale a pena notar que tanto nas universidades “pré 1992” como nas “pós 1992”, geralmente, na composição dos membros do órgão de governo há uma maioria de personalidades independentes e externas à instituição, ao contrário do que acontece em Portugal (Eurydice, 2008, p. 36).

O órgão que supervisiona os assuntos académicos é o senado³¹ (nas universidades “pré 1992”) ou o conselho académico³² (nas universidades “pós 1992”). Este órgão é responsável pela orientação, supervisão e regulação do trabalho académico da instituição, isto é, pelo ensino, investigação e pela atribuição de graus académicos. Normalmente, as funções do senado passam por aprovar o conteúdo dos currículos e dos programas, estabelecer os procedimentos de avaliação dos estudantes, determinar os critérios de admissão dos alunos, fixar os procedimentos para atribuição de títulos honoríficos, etc. Relativamente à composição deste órgão é de notar que, tal como acontece em Portugal, os membros são internos à universidade, isto é, este órgão é composto por pessoal académico (docente e investigador) da instituição, alunos e, por vezes, também pessoal não docente e não investigador da instituição.

Resumindo, no que concerne ao balanceamento de entidades internas e externas à instituição na composição dos órgãos de governo há claramente uma posição diferente do órgão responsável pelos assuntos académicos, de maior ênfase nas personalidades internas, face ao órgão de governo, mais orientado para personalidades externas.

³¹ Senado: tradução de *senate*.

³² Conselho académico: tradução de *academic board*.

O director executivo da instituição é o responsável máximo pela gestão e pela parte administrativa da instituição. É normalmente designado por *vice-chancellor*³³, *principal*, *director*, *rector*, *provost* ou *chief executive*. Ele tem de prestar contas ao *governing body* pelo exercício das suas funções e é também responsável perante o seu *funding council* por garantir que a instituição cumpre as normas e condições para o uso dos fundos atribuídos por este organismo. Normalmente são responsabilidades deste órgão: implementar as decisões do *governing body*, orientar e gerir a instituição, nomear, designar, suspender e destituir o pessoal da instituição, preparar o orçamento e as contas anuais a serem submetidas ao *governing body*, etc.

O director executivo é auxiliado nas suas tarefas por um órgão de gestão executivo, que é aproximadamente equivalente ao conselho de gestão que existe em Portugal.

O *court* não é um órgão obrigatório em muitas das instituições e tem actualmente um carácter mais consultivo. Embora no passado este órgão tivesse responsabilidades pela gestão da instituição, ele hoje funciona mais como um fórum público de discussão sobre os assuntos que afectam a instituição. A composição do *court* é geralmente grande, variando entre os 50 e mais de 400 membros, os quais provêm nomeadamente dos governos locais, outras universidades da região, associações de profissionais, empresas locais e antigos alunos da instituição.

Demos conta de quatro dos órgãos mais representativos das instituições de ensino superior. Vale talvez a pena enumerar alguns outros órgãos que também têm alguma tradição no Reino Unido³⁴: *pro-chancellor*, *treasurer*, *the visitor*, *secretary*.

Antes de avançarmos para o ponto seguinte, é importante relembrar que as instituições de ensino superior no Reino Unido e em particular os seus *governing-body* ou *council* não interagem directamente com o ministério responsável pelo ensino superior –

³³ O *chancellor* é formalmente o director independente e externo da instituição, sendo também o presidente do *court*, embora o seu papel seja apenas cerimonial.

³⁴ Para um desenvolvimento das funções e composição destes órgãos, c. f. CUC (2009).

actualmente o *Department for Business Innovation and Skills*³⁵ – BIS - (antigo DIUS). A sua interacção é mediada por organismos intermédios, que neste caso concreto são os *funding councils*, com a excepção da Irlanda do Norte. A ideia subjacente e que esteve na origem da criação destes organismos intermédios proveio da necessidade sentida no Reino Unido de criar um “tampão” entre as universidades e o governo central de forma a evitar as influências e interferências políticas através do financiamento das universidades. Tal como mencionamos no ponto 2.1.2 actualmente existe para a Inglaterra, o Higher Education Funding Council for England; para o País de Gales, o Higher Education Funding Council for Wales; na Escócia temos o Scottish Funding Council. A Irlanda do Norte continua a receber o financiamento do governo central através do ministério com a tutela do ensino superior.

³⁵ O Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS) substituiu em Junho de 2007 o Department for Education and Skills (DfES). Em Junho de 2009, fruto da fusão do DIUS com o Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) foi criado o Department for Business, Innovation and Skills (BIS).

2.3 Financiamento do Ensino Superior

Nos pontos precedentes analisámos a estrutura das instituições de ensino superior, o sistema de governação e também o seu enquadramento regulatório.

Antes de avançarmos para o próximo capítulo, onde analisaremos os processos de normalização e as características, objectivos e destinatários da informação financeira, vamos examinar a forma como são financiadas as instituições de ensino superior nestes países. A análise dos mecanismos de financiamento destas instituições é de grande importância uma vez que o leque de fontes de financiamento e o peso relativo de cada uma dessas fontes influenciam o planeamento estratégico e as linhas gerais de política educativa e de investigação das instituições e, acima de tudo, determinam o sistema de prestação de contas das instituições, isto é, estabelecem quais as entidades a quem as instituições de ensino superior devem prestar contas e qual a informação exigida por essas entidades.

2.3.1 Financiamento do Ensino Superior em Portugal

Quando se coloca a questão de saber como é financiado o ensino superior em Portugal, é importante, antes de avançar prontamente com a resposta, lembrar que neste país, e ao contrário do que acontece no Reino Unido, há um sector privado de ensino superior com uma tradição e um peso significativo³⁶.

Pela definição que já apresentámos no ponto 2.1.2, as instituições de ensino privado são aquelas que não recebem financiamento directo do Estado ou em que esse financiamento é negligenciável face às suas outras fontes de receita. Todavia, os estudantes das instituições privadas são elegíveis para obter ajuda financeira nos mesmos moldes que os estudantes das instituições públicas, através de um sistema de acção social do ensino superior cujo apoio inclui nomeadamente bolsas de estudo,

³⁶ O peso do sector privado em Portugal em 2003 era cerca de 25 % segundo a Eurydice (2008, p. 68).

acesso à alimentação e alojamento, serviços de saúde e apoio a actividades culturais e desportivas.

Neste sentido, a maior fonte de receitas das instituições privadas são as suas receitas próprias e em particular as propinas cobradas aos alunos pela frequência de um dado curso. Relativamente ao apoio financeiro do Estado, e de acordo com o art.º 32 da Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior (Lei 37/2003), a estas instituições de ensino superior não público podem ser concedidos fundos públicos atribuídos mediante contratos baseados no apoio na acção social aos estudantes, apoio a projectos de grande qualidade, apoio à formação de docentes, incentivos ao investimento e à investigação, e bolsas de mérito aos estudantes.

Relativamente às instituições de ensino superior público, os dois quadros que apresentamos de seguida permitem-nos obter uma visão global da distribuição das diferentes fontes de financiamento. O quadro 2.1 diz respeito ao peso relativo dos diferentes tipos de receita das instituições de ensino superior público entre os anos de 2001 a 2004 e o quadro 2.2 reflecte as diversas fontes de financiamento, para o ano de 2006, do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), as quais se encontram discriminadas pelas seguintes áreas: Ciência e Tecnologia, Sociedade de Informação, Ensino Superior e despesas gerais do MCTES.

Ao analisar o quadro 2.2 devemos ter presente uma reserva que se prende com a seguinte questão: embora o estudo “Tertiary Education in Portugal – Background Report” donde foi extraído este quadro não clarifique, é provável que os valores inscritos nesse quadro para o ensino superior se reportem a financiamentos do Estado quer para as instituições públicas quer também para as privadas, através dos mecanismos que explicámos em cima. Esta reserva não invalida que a análise do quadro, em termos dos pesos relativos de cada fonte de financiamento, possa ser feita para as instituições públicas uma vez que as transferências para as instituições privadas são reduzidas quando comparadas com as instituições públicas, como já se descreveu atrás.

Quadro 2.1 - Peso Relativo dos Diferentes Tipos de Receita
das Instituições de Ensino Superior Público (2001-2004)

	Orçamento do Estado	Propinas	Outras Receitas Próprias (excluindo propinas)	Investimento	Total
2001	61,69%	6,14%	23,15%	9,02%	100%
2002	61,20%	6,58%	23,61%	8,61%	100%
2003	60,95%	7,07%	23,35%	8,64%	100%
2004	57,09%	9,75%	26,32%	6,84%	100%
Média	60,23%	7,39%	24,11%	8,28%	100%

Fonte: MCTES (2006, p. 88)

O quadro 2.1 apresenta o peso relativo dos diferentes tipos de receita das instituições de ensino superior público portuguesas. Desde logo se destaca a predominância do financiamento público (efeito combinado das transferências para despesas correntes e de investimento), seguido das outras receitas próprias e por último das propinas pagas pelos estudantes.

Não obstante o decréscimo verificado, o financiamento público representava em 2004 64% (57,09% + 6,84%) do total das dotações de receita das instituições públicas. No que concerne às propinas e às outras receitas próprias excluindo propinas, a tendência tem sido de aumento do peso relativo destas fontes de financiamento. O aumento do peso das propinas deve-se provavelmente ao aumento do valor das propinas, em particular a partir do ano lectivo de 2003-2004, fruto da entrada em vigor da Lei 37/2003. O aumento das outras receitas terá provavelmente relação com o acréscimo das receitas para investigação.

Quadro 2.2 - Fontes de Financiamento do MCTES para a Ciência e Tecnologia, Sociedade de Informação e Ensino Superior para 2006

Unidade: Euro

	Orçamento do Estado		Receitas Próprias (incluindo propinas)		Fundos Estruturais Europeus		Total	
Ciência e Tecnologia	219.989.671	56%	21.112.182	5%	151.130.519	39%	392.232.372	100%
Sociedade da Informação	42.434.946	29%	3.343.534	2%	102.126.344	69%	147.904.824	100%
Ensino Superior	1.266.038.728	72%	447.342.049	25%	53.481.028	3%	1.766.861.805	100%
Despesas Correntes	1.077.303.628	73%	391.066.407	27%		0%	1.468.370.035	100%
Sistema de Acção Social	155.735.100	76%	49.009.488	24%		0%	204.744.588	100%
Infra-estruturas (Edifícios e Equipamentos)	33.000.000	35%	7.266.154	8%	53.481.028	57%	93.747.182	100%
Administração e Serviços Gerais	11.909.545	99%	110.689	1%		0%	12.020.234	100%
Total	1.540.372.890		471.908.454		306.737.891		2.319.019.235	

Fonte: Adaptado de MCTES (2006, p. 70)

A análise do quadro 2.2 confirma as conclusões do quadro 2.1: a predominância do orçamento de estado como fonte de financiamento do ensino superior, em detrimento das receitas próprias e dos fundos estruturais europeus.

Atendendo ao grande peso do orçamento de estado no financiamento do ensino superior torna-se importante saber quais os mecanismos através dos quais o Estado financia as instituições de ensino superior, quer nas actividades de ensino quer nas actividades de investigação.

No caso português, os principais mecanismos de financiamento público das instituições de ensino superior são os seguintes:

- Financiamento público das instituições de ensino superior:
 - Financiamento básico e directo das instituições (através de uma fórmula de financiamento prevista na Portaria 231/2006);
 - Financiamento contratualizado com as instituições (através de contratos celebrados entre as instituições e o Estado com vista à concretização de objectivos específicos);
 - Financiamento directo dos serviços de acção social (desde 2006 através de uma fórmula de financiamento):
 - Financiamento directo aos estudantes (ex.: bolsas individuais);

- Financiamento indirecto aos estudantes (ex.: refeições, alojamento).
- Financiamento público da ciência e tecnologia:
 - Financiamento directo das instituições através dos centros de investigação e desenvolvimento (baseado numa avaliação periódica, que ocorre cada 3 anos, e no número de investigadores doutorados, através da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT));
 - Financiamento contratualizado com as instituições (ex.: Laboratórios associados);
 - Financiamento através de concurso para as actividades de I&D (através de projectos de I&D);
 - Financiamento através de concurso para pessoas/investigadores (através de bolsas atribuídas a estudantes que estão a fazer investigação).
- Financiamento público de infra-estruturas (ex.: edifícios e equipamentos);
- Financiamento público para a difusão da informação e tecnologias de comunicação.

Vimos pela análise dos quadros que as propinas constituem uma das outras fontes de receita com um peso bem menos significativo que as transferências do orçamento de estado (cerca de 10% com referência a 2004), mas que têm registado uma evolução consistente de aumento da sua importância como fonte de financiamento.

Esta evolução está contudo estrangida, uma vez que para os cursos do primeiro ciclo de estudos (licenciaturas e mestrados integrados) a Lei 37/2003, alterada pela Lei 49/2005, limita o valor das propinas a cobrar pelas instituições de ensino. O art.º 16 da referida lei estipula que “o valor da propina é fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional em vigor e um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de Novembro de 1941, actualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística”. Para o ano lectivo de 2009-2010, o

valor máximo da propina de formação inicial das universidades está fixado em 996 Euros.

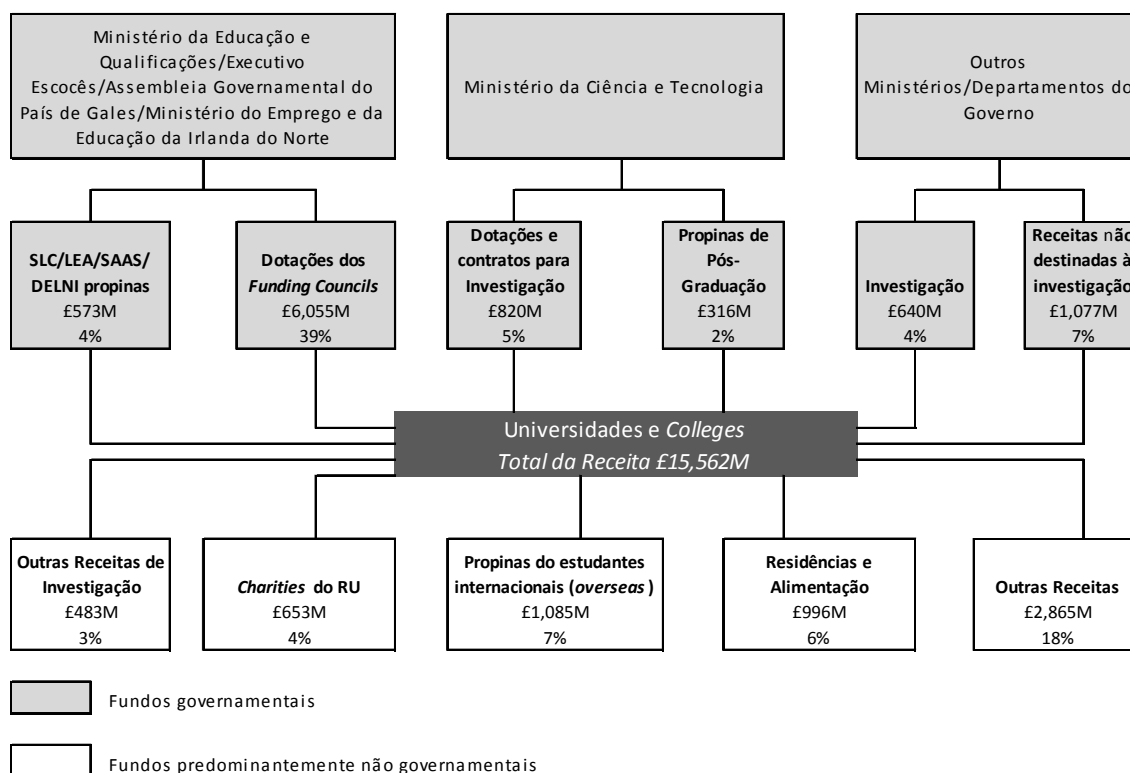
Note-se que este limite das propinas não é aplicável aos estudantes internacionais não abrangidos por acordos internacionais. Estes estudantes pagam uma propina correspondente ao custo real médio da formação a adquirir. Quanto aos cursos do segundo e terceiro ciclos de estudos, isto é, mestrados³⁷ e doutoramentos, e às pós-graduações, as instituições de ensino têm liberdade para fixar o valor das propinas, de acordo com os n.ºs 4, 5 e 6 do art.º 16 da Lei 37/2003 (alterada pela Lei 49/2005).

³⁷ Excluem-se os mestrados integrados, tal como referimos atrás, no parágrafo anterior.

2.3.2 Financiamento do Ensino Superior no Reino Unido

Ao contrário do que acontece em Portugal, no Reino Unido quase todas as instituições de ensino superior são públicas, no sentido de que recebem a maior parte do seu financiamento através de fundos públicos.

Figura 2.1 - Fontes de Financiamento das Universidades e *Colleges* do Reino Unido para 2002/03



Fonte: Adaptado de HEFCE (2005, p. 5)

A figura 2.1 apresenta as diversas fontes de financiamento das universidades e dos *colleges* para o ano lectivo de 2002/03. Pela análise da figura verificamos que as universidades são financiadas maioritariamente por fundos governamentais e que estes são distribuídos na sua grande maioria através dos *funding bodies* e dos *research councils*.

Tal como no caso português, é útil fazer aqui a distinção entre o financiamento destinado ao ensino e o financiamento destinado à investigação.

Em Inglaterra, no País de Gales e na Escócia o financiamento público do ensino superior destinado à actividade da educação é distribuído às diferentes instituições através de uma fórmula de financiamento e é atribuído pelos *funding bodies*: na Inglaterra, o Higher Education Funding Council for England; no País de Gales, o Higher Education Funding Council for Wales; na Escócia o Scottish Funding Council. Na Irlanda do Norte o financiamento é atribuído também através de uma fórmula de financiamento mas, como já tivemos oportunidade de analisar, o financiamento provém directamente do Governo através do *Department for Employment and Learning*³⁸ (DEL).

As fórmulas de financiamento da actividade de ensino geralmente incluem variáveis como o número de alunos, nível de estudos (ex.: graduação, pós-graduação, doutoramentos) e a área científica de estudo (ex.: área clínica (como medicina e veterinária), área laboratorial (como engenharia e ciências), áreas de custo elevado que envolvem trabalho em laboratórios, trabalhos de campo e ainda uma classe residual que contempla todas as outras áreas). Existem ainda outras variáveis relacionadas com os alunos, como por exemplo: estudantes em *part-time/full-time*, estudantes de diferentes etnias, estudantes deficientes; e com a instituição: localização da instituição (ex.: se a instituição está localizada na capital em Londres, ou fora da capital), etc.

As fórmulas de financiamento permitem, como acabámos de ver, determinar o montante de financiamento para cada instituição, o qual é atribuído sob a forma de um “bolo”, isto é, cada instituição vai receber uma dada dotação orçamental que inclui quer o financiamento para o ensino quer o financiamento básico ou directo para a investigação. As instituições têm todavia a liberdade de escolher como vão afectar o “bolo” dos fundos recebidos de acordo com as suas prioridades, embora respeitando sempre as orientações gerais de política dos organismos financiadores.

³⁸ Traduzimos *Department for Employment and Learning* por Ministério do Emprego e da Educação.

Relativamente ao financiamento da investigação, há no Reino Unido dois mecanismos de financiamento diferentes, destinados a cobrir duas vertentes diferentes da investigação, e que são:

- Financiamento básico e directo das instituições através de uma dotação orçamental (baseado numa avaliação periódica das instituições);
- Financiamento de projectos e programas específicos de investigação³⁹, através de contratos (geralmente financiamento competitivo, atribuído através de processos com arbitragem).

O financiamento básico e directo das instituições é efectuado através da dotação orçamental que é distribuída pelos *funding councils* em Inglaterra, no País de Gales e na Escócia e pelo *Department of Employment and Learning* na Irlanda do Norte. Este financiamento visa custear as condições básicas, em termos de recursos materiais e humanos, necessárias ao desenvolvimento da actividade de investigação, nomeadamente os salários dos investigadores/académicos de carreira e o custo das instalações físicas.

A distribuição destes fundos para investigação é, tal como em Portugal, baseada em avaliações periódicas das instituições tendo em conta o volume e a qualidade da investigação produzida. O *Research Assessment Exercise* (RAE), é a denominação atribuída a estas avaliações periódicas. As diversas instituições, em função da sua área científica, são avaliadas e hierarquizadas numa escala de 7 pontos (1, 2, 3b, 3a, 4, 5 e 5*) por um painel de especialistas, sendo que as instituições que obtiverem a pontuação 1, 2 ou 3b não recebem qualquer tipo de financiamento e aquelas que obtiverem 5* têm um financiamento quatro vezes superior às que obtiverem pontuação 4, para um mesmo volume de investigação.

O financiamento de projectos e programas específicos de investigação é atribuído através de contratos entre as instituições e os *research councils*. Este financiamento visa

³⁹ De acordo com o HEFCE (2005, p.12), para o ano de 2002/03, o financiamento de projectos e programas específicos de investigação atribuído através dos *research councils* representava 820 milhões de libras e o financiamento básico e directo efectuado através dos *funding bodies* representava 1177 milhões de libras.

custear os custos directos de projectos específicos e também uma percentagem dos custos indirectos. Os *research councils* são organismos não governamentais criados por Carta Real⁴⁰ embora tenham que prestar contas ao Parlamento pelas suas actividades, uma vez que a maioria dos seus fundos provêm do orçamento de estado para a ciência. No Reino Unido existem oito *research councils*:

- The Arts and Humanities Research Council;
- The Biotechnology and Biological Sciences Research Council;
- The Economic and Social Research Council;
- The Engineering and Physical Sciences Research Council;
- The Medical Research Council;
- The Natural Environment Research Council;
- The Science and Technology Facilities Council.

Em termos de fundos públicos os *research councils* e os *funding councils* são sem dúvida os responsáveis pela maioria do financiamento das instituições de ensino superior. Já quanto aos fundos privados, são as propinas a principal fonte de financiamento.

Relativamente ao valor a cobrar pelas propinas, e tal como acontece em Portugal, existe em Inglaterra, no País de Gales e na Irlanda do Norte uma restrição que se traduz numa limitação máxima do valor das propinas, que foi fixada em 2006 no valor de £ 3.000 (a ser actualizada anualmente de acordo com a inflação). É interessante notar que na Escócia, em 2000, foram abolidas as propinas para os estudantes escoceses em regime de *full-time* que frequentam o primeiro ciclo de estudos.

⁴⁰ Carta Real é a nossa tradução de *Royal Charter*.

2.4 Conclusão

No primeiro capítulo deste estudo analisámos as diferenças internacionais ao nível da contabilidade. Esse capítulo constitui a referência teórica do trabalho de aplicação que iremos desenvolver nos capítulos terceiro e quarto do nosso estudo onde analisaremos as normas e políticas contabilísticas vigentes em Portugal e no Reino Unido ao nível das instituições de ensino superior e também os processos de normalização e as características, objectivos e destinatários da informação financeira. Este segundo capítulo teve por objectivo suprir a necessidade de enquadrar a análise dos capítulos seguintes numa outra dimensão relevante: a da natureza estrutural, institucional e regulatória das instituições sobre as quais incide o nosso estudo.

Assim, neste segundo capítulo analisámos a estrutura destas instituições, a forma como são governadas, o enquadramento regulatório em que estas instituições se inserem e dissecámos também a forma como são financiadas. Para cada um destes pontos descrevemos a posição destas instituições em Portugal e no Reino Unido.

Depois da análise realizada podemos concluir que existem diferenças significativas entre as instituições de ensino superior destes dois estados/países⁴¹, diferenças essas que reflectem de forma substancial a dicotomia entre o modelo Anglo-Saxónico e o modelo Europeu Continental e que sintetizamos de seguida.

No âmbito da estrutura das instituições existem diferenças relevantes quer ao nível da natureza pública ou privada destas instituições, quer ao nível da divisão binária entre universidades e politécnicos. Na secção 2.1 verificámos, que ao contrário do que se passa Reino Unido onde só existe uma universidade totalmente privada, em Portugal existe um sector privado de ensino superior forte e consolidado. De igual forma, a divisão binária entre universidades e politécnicos que foi eliminada no Reino Unido no

⁴¹ Embora no nosso estudo utilizemos de forma indiferenciada a palavra países e estados, fazemos esta referência para notar que a palavra mais adequada é estados, uma vez que o Reino Unido é um estado composto por 4 países: Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.

início da década de 90 continua a ser uma marca distintiva do sistema de ensino superior português.

Quanto à governação e enquadramento regulatório verificámos que, não obstante as semelhanças encontradas na natureza e competências dos órgãos de governação destes dois países, subsistem diferenças quanto à composição destes órgãos, nomeadamente quanto ao balanceamento de personalidades internas e externas nos órgãos de tomada de decisão (o conselho geral em Portugal e o *governing body/council* no Reino Unido), sendo que em Portugal há uma inclinação para haver uma maioria de personalidades internas e no Reino Unido essa inclinação vai no sentido de haver uma maioria de personalidades externas.

Verificámos também que, talvez fruto do maior peso do Direito Romano na codificação do enquadramento legal em Portugal, o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) prescreve, de forma detalhada, o modelo de governação a ser adoptado pelas instituições de ensino superior, deixando pouca liberdade às instituições na definição dos seus órgãos de governo. De forma inversa, no Reino Unido existe uma maior variabilidade quanto aos órgãos de governação das diversas instituições, que é particularmente significativa entre as universidades “pré 1992” e as universidades “pós 1992”.

Ao nível do financiamento as diferenças são mais esbatidas. Em ambos os países o financiamento das instituições de ensino superior públicas é assegurado predominantemente por transferências governamentais. Há contudo uma diferença relevante na forma como esses fundos são distribuídos. Em Portugal esses fundos são transferidos directamente do governo central para as instituições de ensino superior enquanto no Reino Unido essa transferência é efectuada através de organismos intermédios, os *funding councils*. Esses organismos surgiram da necessidade sentida no Reino Unido de criar um “tampão” entre as universidades e o governo central de forma a evitar as influências e interferências políticas através do financiamento das universidades.

3. Análise Comparativa dos Processos de Normalização, Características, Objectivos e Destinatários da Informação Financeira

No capítulo 1 verificámos que existem diferenças internacionais na representação contabilística de uma mesma realidade económica, as quais constituem um obstáculo que condiciona as organizações e os seus *stakeholders*, dado que essas diferenças reduzem a comparabilidade das demonstrações financeiras, aumentam os custos de preparação da informação financeira e restringem a circulação de capitais.

Nesse capítulo analisámos também algumas das razões apontadas na literatura para explicar essas diferenças e examinámos diversos estudos que procuram classificar e agrupar os diferentes sistemas contabilísticos com vista a gerar grupos de países. E vimos que na literatura há uma corrente *mainstream* que defende que, ao nível da contabilidade internacional, é possível distinguir dois modelos de contabilidade: o Modelo Anglo-Saxónico e o Modelo Europeu Continental.

Pretendemos com este capítulo averiguar se, ao nível do processo de normalização, da definição dos objectivos, destinatários e características qualitativas da informação financeira, preconizados nos normativos aplicáveis às instituições de ensino superior, é plausível enquadrar Portugal no modelo Europeu Continental e, de igual forma, enquadrar o Reino Unido no modelo Anglo-Saxónico.

As diferenças internacionais ao nível da contabilidade que destacámos no capítulo 1 verificam-se também no âmbito das instituições de ensino superior e condicionam fortemente a comparabilidade da informação financeira.

Um estudo muito interessante da European University Association (EUA, 2008) intitulado “Financially Sustainable Universities: Towards Full Costing in European Universities”, aponta a limitação da comparabilidade realçando que um grande obstáculo na comparação da informação é a inexistência de uma terminologia que possa ser compreendida em todos os países para a contabilidade, finanças e sistemas de

custeio (EUA, 2008, p.6). Este estudo, que procura apresentar dados empíricos e informação relevantes para o debate da sustentabilidade financeira das instituições de ensino superior, examinar o *status quo* do desenvolvimento do *full costing* (custeio total) e analisar a relação entre autonomia, prestação de contas e sustentabilidade financeira, destaca também que (EUA, 2008, p.7):

As diferenças legislativas nacionais na Europa afectam as práticas contabilísticas e de custeio e a terminologia. Diferentes formas de depreciação, diferentes conceitos nas demonstrações financeiras, diferentes regras para os seguros de propriedade no sector público e o uso de termos semelhantes com diferentes sentidos tornam extremamente difícil a comparabilidade ou desenvolver qualquer terminologia standardizada.

Este excerto é ilustrativo de que ainda não existe uma harmonização contabilística a nível das instituições de ensino superior europeias, prejudicando a comparabilidade da informação financeira e, em última instância, a aplicação de políticas comuns no ensino superior na Europa.

Tendo em consideração que a nossa hipótese inicial é que Portugal se enquadra no Modelo Europeu Continental e que o Reino Unido se enquadra no Modelo Anglo-Saxónico, podemos desde já formular algumas expectativas quanto às diferenças a encontrar. Neste sentido, é útil relembrar a caracterização efectuada no primeiro capítulo sobre estes dois modelos contabilísticos.

Tal como Deegan e Unerman (2006) expõem, o modelo Anglo-Saxónico está associado a um sistema de contabilidade que é fortemente influenciado pelos organismos profissionais, tem uma forte ênfase nos mercados de capitais e baseia-se em termos como “imagem verdadeira e apropriada”, que por sua vez são sustentados em juízos assentes na ideia de que a substância económica deve prevalecer sobre a forma legal. Por sua vez, o modelo Europeu Continental é caracterizado como tendo um *input* relativamente reduzido da profissão contabilística, uma fraca aplicação de conceitos como o de “imagem verdadeira e apropriada”, uma grande dependência dos governos, uma grande ligação entre a contabilidade e a fiscalidade e uma tendência para proteger os interesses dos credores mais do que os dos investidores.

3.1 O Processos de Normalização em Portugal e no Reino Unido

Nesta secção iremos indagar quais as principais diferenças ao nível do processo de normalização contabilística em Portugal e no Reino Unido.

O primeiro ponto a destacar é que em Portugal, ao contrário do Reino Unido, não existe um, mas sim dois normativos contabilísticos para as instituições de ensino superior: POC-Educação e o POC. Este último será substituído a partir de 1 de Janeiro de 2010 pelo Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

Em Setembro de 2000, através da Portaria 794/2000, o Governo Português, considerando que a especificidade, a dimensão e a diversidade do universo de organismos e serviços da área educacional justificavam a existência de um plano sectorial para a educação, fez aprovar o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC-Educação). O art.º 6 deste diploma estipulava que o plano seria de aplicação obrigatória para os organismos com autonomia administrativa e financeira a partir do ano económico de 2001, e para os restantes organismos a partir do ano 2002.

O art.º 2 da Portaria 794/2000 versa sobre o âmbito de aplicação do POC-Educação e dispõe o seguinte, nos pontos 1 e 2:

- 1 — O POC — Educação é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos do Ministério da Educação, bem como aos organismos autónomos sob sua tutela que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública.
- 2 — O POC — Educação é também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos cuja actividade principal seja a educação ou que dependam, directa ou indirectamente, das entidades referidas no número anterior, desde que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado e ou dos orçamentos privativos destas entidades.

Note-se porém que, a leitura e compreensão deste artigo não é de todo fácil. Se é claro que, pelo ponto 1, os serviços e organismos do Ministério da Educação (e num sentido mais lato do actual Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior) estão

obrigados a aplicar o POC-Educação, pelo ponto 2, suscitam-se-nos muitas dúvidas sobre a aplicação POC-Educação às restantes instituições de ensino superior.

Da redacção do art.º 2 não resultam claros os seguintes aspectos, que deixámos como questões em aberto⁴²:

- O ponto 1 dispõe que o POC-Educação é obrigatoriamente aplicável aos serviços e organismos do Ministério da Educação enquanto o ponto 2 dispõe que o POC-Educação é também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos. Mas será que no caso do ponto 2 resulta para as entidades aí referidas uma opção de aplicação do POC-Educação e não uma obrigação? E se as entidades referidas no ponto 2 forem organizações privadas sem fins lucrativos mas em que a sua principal fonte de financiamento sejam as receitas próprias, aplicar-se-á o POC-Educação? E se as entidades forem fundações públicas de direito privado em que a sua principal fonte de financiamento sejam as receitas próprias, aplicar-se-á o POC-Educação?

Não obstante este enredo jurídico, certo é que em Portugal algumas das instituições de ensino superior aplicam o POC e outras aplicam o POC-Educação⁴³. No Reino Unido aplica-se apenas um normativo: Statement of Recommended Practice: Accounting for Further and Higher Education (SORP-HE/FE).

Vamos agora analisar o processo de normalização do POC e do POC-Educação.

⁴² Estas questões não são simplistas. A própria Direcção Geral do Orçamento (DGO) quando questionada sobre a questão da aplicabilidade do POC-Educação às fundações públicas de direito privado, não pôde avançar com uma resposta cabal, limitando-se a indicar que se inclinava a considerar que estas deveriam continuar a reger-se pelo POC-Educação.

⁴³ Não nos é possível precisar quantas instituições aplicam o POC-Educação e quantas aplicam o POC. Em Portugal, ao contrário do que se passa no Reino Unido, não é prática as instituições de ensino superior, principalmente as privadas, publicarem as suas contas na sua página da internet, o que condiciona fortemente o acesso a esta informação. Sabemos contudo, através do Relatório de Actividades da CNACP de 2004 que, num questionário enviado aos 174 organismos que constituíam o universo dos serviços e fundos autónomos do ensino superior (ao qual a CNACP obteve 162 respostas), apenas 126 organismos afirmaram ter implementado o POC-Educação.

O POC, que a partir de 1 de Janeiro de 2010 será substituído pelo SNC, é o normativo contabilístico aplicável à generalidade das empresas privadas em Portugal⁴⁴. Neste âmbito, o organismo normalizador é a Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

A Comissão de Normalização Contabilística é um organismo tecnicamente independente, no qual estão representadas, a nível nacional, as entidades públicas e privadas interessadas no domínio da contabilidade, e que funciona administrativa e financeiramente no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Recentemente, através do Decreto-Lei 160/2009 de 13 de Julho de 2009, foi ajustado o regime de competências, organização e funcionamento da CNC de modo a adaptá-lo às exigências do novo Sistema de Normalização Contabilística. Às competências anteriores da CNC foram acrescentadas algumas outras relativas ao acompanhamento da aplicação das normas contabilísticas.

Actualmente a missão da CNC passa por emitir normas e estabelecer procedimentos contabilísticos, harmonizados com as normas comunitárias e internacionais da mesma natureza, tendo em vista a melhoria da qualidade da informação financeira das entidades que sejam obrigadas a aplicar o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), bem como promover as acções necessárias para que tais normas sejam efectiva e adequadamente aplicadas pelas entidades a elas sujeitas.

As atribuições da CNC inscrevem-se em dois domínios: a emissão e harmonização das normas contabilísticas; e a regulação e controlo da aplicação das referidas normas. Neste último domínio, a actuação da CNC passa por desenvolver as acções necessárias para que as normas contabilísticas sejam efectiva e adequadamente aplicadas, encetando nomeadamente acções de verificação e procedimentos de arbitragem.

⁴⁴ É importante notar que desde 2005 as entidades cujos valores mobiliários estejam admitidos à negociação num mercado regulamentado são obrigadas a elaborar as suas contas consolidadas em conformidade, não com o POC, mas com as Normas Internacionais de Contabilidade (cf. Regulamento 1606/2002).

No domínio da emissão e harmonização das normas contabilísticas são atribuições da CNC:

- Apresentar ao Governo propostas de alteração ao SNC;
- Emitir normas contabilísticas e normas interpretativas, que sejam, nos termos do SNC, de efeito obrigatório;
- Participar nas instâncias comunitárias e internacionais que se dediquem à normalização contabilística e nas reuniões promovidas pelas mesmas, de forma directa ou em representação do Estado Português;
- Cooperar na área da normalização contabilística com outras entidades nacionais ou internacionais que detenham atribuições nesse âmbito;
- Promover a divulgação das normas contabilísticas através de publicações e por outros meios, designadamente em congressos, colóquios ou outras actividades de natureza semelhante;
- Promover os estudos tendentes à adopção de conceitos, princípios e procedimentos contabilísticos que devam considerar -se de aplicação geral;
- Dar parecer sobre projectos de normas contabilísticas a emitir por outras entidades;
- Dar parecer sobre projectos de planos ou normas de âmbito sectorial elaborados por outras entidades;
- Pronunciar-se sobre disposições de natureza contabilística constantes de projectos de diplomas legislativos, sempre que seja solicitado o respectivo parecer;
- Responder, nos termos e condições fixados por regulamento interno, a consultas relativas à aplicação ou interpretação do SNC, quando para tal for consultada.

Um aspecto peculiar e interessante ao nível dos órgãos da CNC tem a ver com a presidência dessa instituição. O presidente da CNC é designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças de entre personalidades de reconhecida competência na área da contabilidade.

Neste ponto é importante ter em atenção o seguinte aspecto. Não obstante a CNC ser o organismo normalizador, a capacidade de *enforcement* das normas está atribuída ao

Governo e não à CNC. A força das normas contabilísticas provém da sua forma legal. Isto é, quer o POC quer o SNC foram aprovados e tornaram-se legalmente aplicáveis através de decretos-lei emitidos pelo Governo: respectivamente o decreto-lei 410/89 de 21 de Novembro e o decreto-lei 158/2009 de 13 de Julho. O POC-Educação foi aprovado por portaria conjunta do Ministério das Finanças e da Educação.

Este aspecto do *enforcement* é de importância fulcral para a compreensão do sistema de normalização português. Ele é uma marca distintiva e diferenciadora do sistema português face ao sistema britânico. Enquadra-se perfeitamente na caracterização de modelo Europeu Continental descrito por Deegan e Unerman (2006, p.89) como sendo um sistema com uma grande dependência dos governos e confirma a tendência apontada no quadro 1.7 apresentado no capítulo 1 (adaptado de Nobes (1996) e Amaral (2001)) de que no sistema Anglo-Saxónico as normas são elaboradas por profissionais, ao passo que no sistema Europeu Continental as normas são emitidas pelos governos.

É também importante notar que o organismo normalizador no caso do POC-Educação é diferente do organismo normalizador responsável pelo POC/SNC. O POC-Educação é, como já vimos, um plano sectorial para a educação. Todavia, o POC-Educação é, acima de tudo, uma derivação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), sendo a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP) o organismo responsável pelo processo de normalização.

É exemplo da ligação próxima, em Portugal, entre os governos e os organismos normalizadores, o facto da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP) ter sido criada, no âmbito do Ministério das Finanças, pelo art.º 4 do Decreto-Lei 232/97, diploma que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

As atribuições da CNCAP são as seguintes:

- Coordenar e acompanhar a aplicação e aperfeiçoamento do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), bem como a sua aplicação sectorial;

- Promover os estudos necessários à adopção de princípios, conceitos e procedimentos contabilísticos de aplicação geral e sectorial;
- Elaborar os projectos que impliquem alterações, aditamentos e normas interpretativas do POCP;
- Pronunciar-se sobre a aprovação, adaptação e alteração dos planos sectoriais.

Quanto à presidência da CNCAP, é de referir que a mesma é assegurada pelo director-geral do Orçamento, de acordo com o art.º 2 do Decreto-Lei 68/98 de 20 de Março.

Para além do Presidente, a CNCAP é integrada pelos seguintes órgãos: comissão executiva e conselho de normalização contabilística. A comissão executiva é constituída pelo director-geral do Orçamento, inspector-geral de Finanças e director-geral do Património ou pelos seus substitutos legais, bem como por individualidades de reconhecida competência, no máximo de duas. Por seu lado, o conselho de normalização contabilística é constituído por representantes do Tribunal de Contas, dos Ministérios das Finanças (Direcção-Geral do Orçamento), do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (Direcção-Geral da Administração Autárquica), da Saúde (Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), da Educação, do Trabalho e da Solidariedade (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social), do Instituto Nacional de Estatística, das Regiões Autónomas (Governos Regionais) e da Comissão de Normalização Contabilística do Plano Oficial de Contabilidade.

Esta descrição exaustiva da composição dos órgãos da CNCAP, que acabámos de efectuar, revela-nos a fraca⁴⁵ representatividade dos organismos profissionais e dos preparadores da informação financeira⁴⁶ no órgão responsável pela normalização no

⁴⁵ Optámos por usar o termo “fraca representatividade” em vez de “ausência de representatividade” porque dois dos membros da comissão executiva da CNCAP são individualidades de reconhecida competência que nós presumimos que poderão ser, eventualmente, representantes de organismos profissionais. Todavia reconhecemos que embora o termo “ausência de representatividade” seja um pouco forte, não se pode negar, de todo, a sua aplicabilidade neste contexto.

⁴⁶ Usámos o termo “representantes dos preparadores da informação financeira” com o sentido apresentado no art.º 10 do DL 160/2009 (Regime Jurídico de Organização e Funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística), ou seja, as associações patronais (que no caso específico do POC-Educação seriam representadas, por exemplo, pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) e as associações dos técnicos oficiais de contas.

âmbito do POCP e dos planos sectoriais. Este *input* relativamente reduzido da profissão contabilística é outra das características diferenciadoras do modelo Europeu Continental face ao modelo Anglo-Saxónico, tal como descrevemos no capítulo 1.

Mas um aspecto ainda mais representativo da orientação portuguesa para o modelo Europeu Continental, e que já referimos atrás, é o facto de em Portugal as instituições de ensino superior, na elaboração das suas demonstrações financeiras, aplicarem normativos diferentes (POC/SNC e POC-Educação), não obstante desenvolverem a mesma actividade: educação ao nível do ensino superior. Perante este facto é possível afirmar-se que a forma legal, neste caso a natureza jurídica da instituição, importa mais do que a substância económica⁴⁷.

Esta aplicação dual de normativos contabilísticos limita, como já vimos, a comparabilidade das demonstrações financeiras. Este problema terá tendência a agravar-se com a entrada em vigor do SNC a partir de Janeiro de 2010, uma vez que as instituições de ensino superior que agora aplicam o POC passarão a aplicar o SNC. O SNC é um modelo que, quando comparado com o POC, apresenta mais diferenças face ao POC-Educação, desde logo porque tem uma filosofia de base diferente: o SNC é um modelo mais assente em princípios do que em regras contabilísticas.

No Reino Unido o panorama normativo é bastante diverso do verificado em Portugal. Todas as instituições de ensino superior estão obrigadas a adoptar as recomendações da Statement of Recommended Practice: Accounting for Further and Higher Education (SORP-HE/FE). No caso de uma instituição de ensino superior ser uma empresa privada, ela fica sujeita a cumprir os requisitos da SORP-HE/FE⁴⁸ e, concomitantemente, a cumprir os requisitos da Companies Act⁴⁹.

⁴⁷ Note-se que estamos a afirmar que a natureza jurídica das instituições se sobrepõe à sua substância económica. Não estamos a afirmar que em Portugal não se aplica o princípio da substância sobre a forma. Este princípio está consagrado no POC e em certa medida, e sob certas condições, também no POC-Educação, embora neste último de forma implícita e com grandes limitações à sua aplicabilidade.

⁴⁸ Por motivos de simplificação, ao longo deste trabalho, quando utilizarmos a sigla SORP estaremos a referir-nos à SORP-HE/FE. Sempre que tal não for o caso, e uma vez que existem outras SORP, como por exemplo a SORP-Charities e a SORP-Local Authorities, faremos referência disso.

⁴⁹ Companies Act é o equivalente britânico ao Código das Sociedades Comerciais português. De acordo com Nobes (2006): “A Companies Act é a lei do Parlamento que regula as empresas. No Reino Unido, há actualmente uma Lei principal, a Companies Act 1985. Nalguns países, como na Alemanha, a *Company*

A SORP-HE/FE é emitida pelo Universities UK⁵⁰ e é produzida em colaboração com os principais *stakeholders* do sector do ensino superior: os *funding councils*, as organizações representativas do sector (Ex.: GuildHE e Association of Colleges), os organismos profissionais, representantes dos directores financeiros das instituições (Ex.: British Universities Finance Directors Group (BUFDG) e FE Colleges Finance Directors Group (FECFDG)) e o Accounting Standards Board (ASB) – todos eles representados no HE/FE SORP Board.

O HE/FE SORP Board desenvolve as suas funções de acordo com as orientações do Accounting Standards Board (ASB). O ASB é um dos organismos operacionais do Financial Reporting Council (FRC) que é o regulador independente do Reino Unido responsável por promover a confiança no reporte e na governação das organizações. O ASB emite, controla e impõe as normas contabilísticas a serem aplicadas no Reino Unido. A autoridade para exercer estas competências é-lhe atribuída pela secção 256 (1) da Companies Act de 1985 (alterada pela Companies Act de 1989).

Note-se contudo que, as Statements of Recommended Practice (SORPs) não são emitidas pelo ASB, mas sim por organismos representativos de um dado sector ou indústria, os quais têm de ser reconhecidos pelo ASB como responsáveis pela produção das SORPs.

As SORPs são recomendações sobre as práticas contabilísticas para sectores ou indústrias específicas. Elas complementam as normas de contabilidade e demais normativos legais e regulatórios no âmbito das transacções efectuadas num sector ou indústria particular. Relativamente às SORPs desenvolvidas de acordo com as orientações do ASB pelos organismos por si reconhecidos, o ASB emite uma declaração

Law tem sido uma das principais fontes de prescrições gerais e detalhadas da contabilidade. Noutros países, como no EUA, não existe virtualmente nada sobre a contabilidade nas leis federais ou estaduais; em vez disso, as regras contabilísticas são estabelecidas pela Securities and Exchange Commission, através de uma comissão independente, através de profissionais ou por uma combinação de ambos.”

⁵⁰ O Universities UK é o principal organismo representativo do sector do ensino superior no Reino Unido e tem como objectivo promover e apoiar o trabalho das universidades. Os seus membros são os directores executivos (*vice-chancellors* ou *principals*) das universidades e *colleges*. Este organismo é financiado através das subscrições das instituições que se inscrevem como membros.

que confirma que essa SORP não parece conter quaisquer questões de princípios fundamentais que sejam inaceitáveis à luz das práticas de contabilidade em vigor ou que entrem em conflito com alguma norma contabilística ou com os planos do ASB para normas futuras.

No caso particular da SORP-HE/FE actualmente em vigor, o ABS emitiu a sua declaração de conformidade em 28 de Junho de 2007.

Resumindo, no âmbito do sector do ensino superior, o processo de normalização no Reino Unido destaca-se por ser um processo colaborativo marcado pela participação efectiva dos diversos *stakeholders*, ou seja, das diversas entidades e organismos que têm interesse e que estão directamente envolvidos no sector do ensino superior. Este é um traço típico do modelo Anglo-Saxónico, que se diferencia do padrão de grande interferência governamental nos processos de normalização, característico do modelo Europeu Continental.

3.2 Objectivos e Destinatários da Informação Financeira

A problemática da determinação dos objectivos das demonstrações financeiras tem gerado uma acesa discussão nos meios académicos. Esta problemática é uma das questões centrais na definição de uma estrutura conceptual, porque qualquer normativo contabilístico desenvolve-se e estrutura-se em função dos objectivos traçados. Tal como salienta a American Accounting Association (Committee on Concepts and Standards [for] External Financial Reports, 1975, p. 41), “a determinação de objectivos é um primeiro passo absolutamente necessário na abordagem racional de qualquer conduta humana com um propósito. Os objectivos das demonstrações financeiras têm que ser esclarecidos antes que possa haver debate, com base em racionalidade, sobre alternativas de normas e práticas”.

A discussão teórica tem-se centrado na opção entre dois objectivos: o da “prestação de contas” e o da “informação útil para a tomada de decisões económicas”. Esta questão é de sobremaneira importante uma vez que há implicações práticas decorrentes da selecção dos objectivos mencionados. Como relembra Carqueja (2007, p.23):

Não obstante o destaque da utilidade da informação contabilística nos quadros conceptuais e a explícita referência à necessidade de ponderar os custos e os proveitos relativos à produção e utilização de informação, formalizar o critério para avaliar a utilidade da informação e eleger a informação desejável tem sido tarefa muito enjeitada na pesquisa de Teoria da Contabilidade. A evidência histórica sobre a utilidade atribuída à contabilidade como testemunho ou como meio de prestação de contas, não pode ser transferida para a utilidade como informação visando decisões económicas. São muitas as implicações de substituir o objectivo, ou acrescentar novo objectivo, especialmente quando se pretende que seja o objectivo prevalecente.

A posição do IASB e do FASB tem ido no sentido de considerar que o objectivo a incluir na estrutura conceptual deve ser o da utilidade para a tomada de decisões. Estes organismos emitiram em 5 de Novembro de 2009, uma declaração conjunta em que manifestam o seu compromisso em melhorar as IFRS e as US GAAP e em procurar a sua convergência. Nessa declaração os organismos expõem também que têm estado a

desenvolver em conjunto uma nova estrutura conceptual, sendo que os primeiros dois capítulos, referentes aos objectivos e às características qualitativas da informação financeira, devem ser publicados no final de 2009.

No âmbito desse projecto, estes organismos emitiram em Maio de 2008 um *exposure draft* intitulado “Conceptual Framework for Financial Reporting: The Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics and Constraints of Decision-Useful Financial Reporting Information”, que esteve aberto a comentários até Setembro de 2008. Todavia já antes, em 2006, tinham emitido um *discussion paper* “Preliminary Views on an improved Conceptual Framework for Financial Reporting” onde propunham que na estrutura conceptual se adoptasse apenas um objectivo para o relato financeiro: o de fornecer informação que fosse útil para os utilizadores para a tomada de decisões de investimento, crédito e demais decisões similares a estas sobre a alocação de recursos (o objectivo da utilidade nas decisões de alocação dos recursos). O *discussion paper* propunha que na estrutura conceptual não figurasse uma referência expressa ao objectivo da prestação de contas – *the stewardship / accountability objective*.

A posição defendida no *discussion paper* pelo IASB e pelo FASB, que como já vimos acima não é consensual, foi desde logo contestada pelo European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) e por diversos organismos normalizadores europeus. Neste sentido, e no âmbito da iniciativa Proactive Accounting Activities in Europe (PAAinE), eles⁵¹ emitiram um documento intitulado “Stewardship/Accountability as an Objective of Financial Reporting: A comment on the IASB/FASB Conceptual Framework Project” onde apresentaram os seus argumentos em defesa do objectivo da prestação de contas.

No documento argumenta-se que a análise do desempenho passado da gestão e da organização é um elemento essencial para que os investidores possam tomar decisões e formular julgamentos acerca do provável desempenho futuro. Desta forma defendem que o objectivo da utilidade para a tomada de decisões na alocação dos recursos é limitado,

⁵¹ Accounting Standards Board *et al* (2007).

dado que se restringe à análise da performance futura da entidade e à sua capacidade de gerar *cash flows*. Assim, para estes organismos, este objectivo apenas procura dar repostas às decisões dos investidores de comprar, vender ou manter as suas participações.

No documento argumenta-se também que o objectivo defendido pelo IASB e pelo FASB é pouco útil quando se trata de relatar informação financeira referente a entidades cujos títulos não estão cotados ou a entidades sem fins lucrativos. As partes interessadas (*stakeholders*) destas instituições não têm as opções que resultam do objectivo da alocação de recursos, de comprar, vender ou manter, mas têm a opção resultante do objectivo de *stewardship*, de intervir na gestão dessas entidades. Assim, é defendido que é de todo o interesse dos investidores e/ou financiadores avaliar o desempenho passado da gestão de modo a aferir o modo como foram utilizados os recursos que lhes foram confiados e assim avaliar o sucesso das estratégias adoptadas, analisar se a gestão deve ser reconduzida ou afastada ou a sua compensação/remuneração alterada.

Este enquadramento teórico que acabámos de desenvolver sobre os objectivos da informação financeira permite posicionar o debate que se tem desenvolvido na academia e é útil na compreensão da posição expressa em cada um dos normativos que temos vindo a analisar - POC-Educação, POC e SORP-HE/FE – e que passaremos de seguida a descrever.

No POC-Educação, contrariamente ao POC e à SORP-HE/FE não existe uma secção autónoma dedicada ao esclarecimento dos objectivos e destinatários da informação financeira. Todavia, através da leitura do preâmbulo do diploma e do ponto 1 – Introdução – do plano podemos inferir quais os objectivos que lhe estão subjacentes.

A introdução do POC-Educação dispõe o seguinte:

1.1 — Tal como se refere no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, o principal e quase único objectivo da informação prestada pela contabilidade orçamental tem sido a demonstração de que os diversos organismos públicos aplicaram os meios financeiros de acordo com o aprovado pelas entidades competentes.

Aquele objectivo não pode deixar de ser considerado essencial a qualquer sistema de contabilidade pública. No entanto, o desenvolvimento das técnicas de gestão impôs novas exigências em termos de informação, nomeadamente contabilística, pelo que se tornou necessário dar continuidade à reforma da contabilidade pública (...).

1.2 — O objectivo do POC-Educação e das normas de aplicação agora apresentadas é a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos — contabilidade orçamental, patrimonial e analítica — numa contabilidade pública moderna que constitua um instrumento de apoio aos órgãos de decisão e demais utilizadores da informação.

1.3 — Num quadro geral, ao complementar a contabilidade orçamental com a contabilidade patrimonial e analítica, pretende-se realizar, numa base regular e de forma integrada, a análise da eficiência e eficácia das despesas públicas com a educação, permitindo passar dos objectivos para os resultados das actividades e dos projectos, estabelecendo a correspondência entre os meios utilizados e os objectivos programados.

A leitura destes três pontos esclarece que historicamente tem havido na contabilidade das entidades públicas uma prevalência do objectivo da prestação de contas. O ponto 1.2 revela que, na tentativa de balancear essa tendência, o POC-Educação procura ir ao encontro das expectativas de uma “contabilidade pública moderna que constitua um instrumento de apoio aos órgãos de decisão e demais utilizadores da informação”. Todavia, o ponto 1.3 clarifica que não há uma intenção de abandonar o objectivo da prestação de contas, quando explicita que se pretende complementar a contabilidade orçamental com a patrimonial e a analítica (esta tipicamente ligada ao objectivo do controlo) e quando refere que se pretende analisar a eficiência e eficácia das despesas públicas. Ou seja, o POC-Educação não procura transferir o objectivo predominante da prestação de contas, mas tão só complementá-lo.

A própria terminologia utilizada na redacção do POC-Educação constitui uma evidência da prevalência do objectivo da prestação de contas. No art.º 4 do preâmbulo, que se refere aos documentos que devem fazer parte de um conjunto completo de demonstrações financeiras, está escrito que (sublinhado nosso): “1 — Os documentos de prestação de contas são: a) Balanço; b) Demonstração de resultados; c) Mapas de execução orçamental (receita e despesa); (...)”.

A relevância atribuída aos mapas de execução orçamental é também sintomática da orientação para a prestação de contas.

Quanto aos destinatários da informação financeira, ficámos a saber pelo ponto 1.2, que transcrevemos acima, que eles são os órgãos de decisão e demais utilizadores da informação financeira.

No âmbito do POC, os objectivos e os destinatários da informação estão expressamente declarados no corpo do diploma, no ponto 3.1 que dispõe o seguinte (sublinhado nosso):

As demonstrações financeiras devem proporcionar informação acerca da posição financeira, das alterações desta e dos resultados das operações, para que sejam úteis a investidores, a credores e a outros utentes, a fim de investirem racionalmente, concederem crédito e tomarem outras decisões; contribuem assim para o funcionamento eficiente do mercado de capitais.

A informação deve ser compreensível aos que a desejem analisar e avaliar, ajudando-os a distinguir os utentes de recursos económicos que sejam eficientes dos que o não sejam, mostrando ainda os resultados pelo exercício da gerência e a responsabilidade pelos recursos que lhe foram confiados.

Pela análise deste excerto é possível verificar que os objectivos da prestação de contas e da utilidade para a tomada de decisões são ambos considerados no âmbito do POC. Note-se porém que a Directriz Contabilística n.º 18 – Objectivos das Demonstrações Financeiras e Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites”, que foi alterada em 2005 pelo Despacho 20289/2005 estipula, no ponto 7, apenas um objectivo para as demonstrações financeiras:

Os objectivos das demonstrações financeiras são os de proporcionar, de forma verdadeira e apropriada, informações acerca da posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa de uma entidade, que sejam úteis ao vasto conjunto de utentes para a tomada de decisões.

Quanto aos destinatários da informação financeira, o POC considera que este grupo é constituído por: investidores, financiadores, trabalhadores, fornecedores e outros credores, Administração Pública e público em geral.

A análise conduzida até aqui permite-nos concluir que, ao nível de Portugal, não existe um padrão único na definição dos objectivos da informação financeira no âmbito dos normativos aplicados pelas instituições de ensino superior.

No que se refere ao normativo aplicável às instituições inglesas, a SORP-HE/FE, no parágrafo 12 dispõe que o objectivo das demonstrações financeiras e demais relatórios é fornecer informação que transmita uma imagem verdadeira e apropriada do desempenho financeiro e da posição financeira de uma entidade ou grupo que seja útil a um vasto leque de utentes para avaliar a *stewardship* (a capacidade de tomar conta) da gestão da instituição e para a tomada de decisões económicas. Ou seja, a SORP-HE/FE preconiza quer o objectivo da prestação de contas quer o da utilidade para a tomada de decisões económicas. Note-se também que a posição expressa na SORP-HE/FE é coincidente com a posição da Statement of Principles for Financial Reporting, que é a estrutura conceptual de referência do ASB.

É interessante notar que, uma vez que as SORPs são recomendações sobre as práticas contabilísticas para sectores ou indústrias particulares, o grupo de destinatários definido na SORP-HE/FE, que é dirigida para as instituições de ensino superior, é um grupo mais específico e inclui:

- O *governing body* da instituição;
- Os organismos financiadores (*funding bodies*);
- Os ministérios governamentais, Parlamento e os reguladores dos organismos de *charity*;
- Os empregados da instituição (passados, presentes e futuros);
- Os estudantes da instituição (passados, presentes e futuros);
- Os credores e outros organismos que concedem crédito;
- Outras instituições, escolas e sectores económicos;
- Os organismos que subsidiam a instituição, doadores e benfeitores;

- O público em geral.

Resumindo, ao nível da definição dos objectivos e destinatários da informação financeira não é possível estabelecer uma diferenciação do caso Português face ao Britânico. Embora na teoria se estabeleça uma relação entre o modelo Anglo-Saxónico mais orientado para os investidores e o modelo Europeu Continental mais focalizado em fornecer informação para os credores, a conclusão a que chegámos, embora não siga esta tendência, não é surpreendente tendo em conta as especificidades do sector analisado.

De facto, importa considerar que o sector do ensino superior é um sector *sui generis*, quando comparado com os restantes sectores da economia. Tal como verificámos no ponto 2.3 do capítulo anterior, a maior parte do financiamento das instituições de ensino superior no Reino Unido é assegurada por fundos governamentais⁵². Assim, não é de estranhar o enfoque atribuído na SORP-HE/FE à prestação de contas, nem a apresentação dos *funding bodies* como uma categoria autónoma de utilizadores de informação financeira.

No caso português também é compreensível o destaque dado à prestação de contas no POC-Educação e a inclinação da Directriz Contabilística 18 para o objectivo da utilidade, já que o POC-Educação é uma derivação do POCP aplicável às entidades públicas e o POC está mais direccionado para as entidades privadas.

Concluindo, não é possível estabelecer a diferenciação dos objectivos e destinatários da informação financeira com base nos países e na sua correspondente afiliação teórica ao modelo Anglo-Saxónico e Europeu Continental, mas sim com base na natureza pública⁵³ ou privada das instituições de ensino superior, sendo que a predominância em Portugal e no Reino Unido de instituições de ensino superior públicas é provavelmente

⁵² Na secção 2.1.2 do capítulo 2 vimos que no Reino Unido havia apenas uma universidade privada.

⁵³ A definição de instituições públicas é a que adoptámos no capítulo 2, ou seja, aquelas cuja maioria do financiamento é assegurado por fundos públicos.

a razão explicativa para o facto de nos normativos de ambos os países se contemplar o objectivo da prestação de contas.

3.3 Características Qualitativas da Informação Financeira

O objectivo subjacente à definição das características da informação é garantir que a informação divulgada nas demonstrações financeiras é útil para os seus utilizadores. Desta forma, conhecer as características da informação financeira é muito importante, uma vez que elas condicionam e determinam a informação a incluir nas demonstrações financeiras, quando incluir essa informação e como apresentá-la. Pretendemos nesta secção 3.3 dar a conhecer as características apresentadas nos normativos aplicáveis às instituições de ensino superior portuguesas e britânicas: POC-Educação, POC e SORP-HE/FE.

Quer o POC-Educação quer a SORP-HE/FE não apresentam no corpo do texto do documento as características qualitativas da informação financeira. O POCP também não o faz. Neste sentido, no caso do POC-Educação considerámos que as características expostas no POC representam também as características do POC-Educação, porque entendemos que neste âmbito é possível aplicar de forma supletiva o que está estipulado no POC. No caso da SORP-HE/FE considerámos as características apresentadas na estrutura conceptual do ASB, Statement of Principles for Financial Reporting, uma vez que pela sua própria natureza as SORPs são recomendações sobre as práticas contabilísticas que complementam as normas de contabilidade e demais normativos legais.

O POC define 3 características essenciais para a qualidade e utilidade da informação financeira:

- Relevância
- Fiabilidade
- Comparabilidade

Para além destas, o POC identifica ainda outras características e atributos que influenciam estas 3 características principais, nomeadamente a materialidade, a neutralidade e a substância sobre a forma.

Por seu lado, a estrutura conceptual do ASB considera também as 3 principais características apontadas pelo POC, mas acrescenta-lhe mais uma: a compreensibilidade. Note-se porém que, não obstante o POC não autonomizar a compreensibilidade como uma das características da informação financeira, ele reconhece a sua importância quando expõe no ponto 3.2, a título de introdução das características, o seguinte (sublinhado nosso): “A qualidade essencial da informação proporcionada pelas demonstrações financeiras é a de que seja compreensível aos utentes, sendo a sua utilidade determinada pelas seguintes características: relevância; fiabilidade; comparabilidade”.

Vamos de seguida analisar as 3 características expressas no POC.

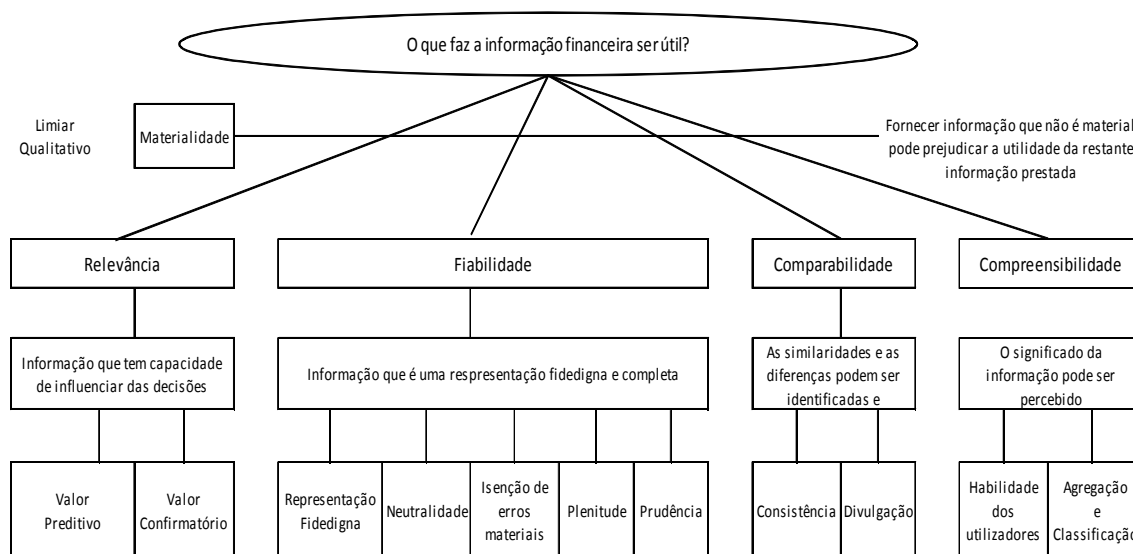
No âmbito do POC, a relevância é entendida como a qualidade que a informação tem de influenciar as decisões dos seus utentes. O POC defende que a relevância e a materialidade estão intimamente ligadas e esclarece que não sendo a materialidade uma qualidade da informação financeira, ela determina, porém, o ponto a partir do qual a mesma passa a ser útil. Ainda no âmbito da relevância, o POC alude à tempestividade quando refere que a relevância da informação pode ser perdida se houver demoras no seu relato.

A fiabilidade, para o POC, é a qualidade que a informação tem de estar liberta de erros materiais e de juízos prévios. No âmbito da fiabilidade, o POC considera ainda que para que a informação mostre apropriadamente as operações e outros acontecimentos que tem por finalidade representar (ideia da representação fidedigna), é necessário que tais operações e acontecimentos sejam apresentados de acordo com a sua substância e realidade económica e não meramente com a sua forma legal (ideia da substância sobre a forma), e para que seja fiável deve também ser neutra.

Quanto à comparabilidade, o POC estipula que deve haver um registo consistente das operações e outros acontecimentos “pela empresa” de modo a permitir identificar tendências na sua posição financeira e nos resultados das suas operações.

As características referidas na estrutura conceptual do ASB não diferem muito das que acabámos de ver para o POC. Pode-se todavia dizer que estão mais detalhadas e sistematizadas, o que facilita a sua interpretação. No documento da estrutura conceptual é inclusivamente apresentado um quadro que resume as características aí preconizadas e que, dado o seu interesse, optámos por apresentar de seguida.

Figura 3.1 - Características Qualitativas da Informação Financeira



Fonte: Adaptado de Statement of Principles for Financial Reporting (1999)

Os conceitos de relevância, fiabilidade e comparabilidade têm um sentido muito similar ao enunciado pelo POC pelo que não se justifica apresentá-los novamente. Acontece porém que, tal como no POC, a estrutura conceptual do ASB faz depender estas 3 características de outros predicados, que passamos de seguida a descrever.

A relevância da informação é apresentada como dependente do seu valor preditivo e confirmatório. A informação relevante tem estes dois valores se ajudar os utilizadores da informação a avaliar os acontecimentos passados, presentes ou futuros, ou a confirmar ou corrigir as suas avaliações passadas.

A fiabilidade aparece dependente dos valores da representação fidedigna, neutralidade, isenção de erros materiais, plenitude e prudência. A representação fidedigna tem o

mesmo sentido que o apresentado no POC. Quanto aos restantes valores, a informação considera-se neutra, quando não é enviesada, ou seja, quando é livre de preconceitos. A prudência relaciona-se com a inclusão de um grau de precaução no exercício dos juízos necessários ao fazer estimativas em condições de incerteza; por seu lado, a plenitude relaciona-se com a ideia de que as demonstrações financeiras devem ser completas, dentro dos limites da materialidade.

A comparabilidade é apresentada como dependente da consistência – dentro de um período contabilístico e entre períodos contabilísticos – e da divulgação, isto é, da publicitação das políticas contabilísticas empregues na preparação das demonstrações financeiras.

Por seu lado, a compreensibilidade aparece ligada à forma como a informação é agregada e classificada e à habilidade dos utilizadores, isto é, à capacidade dos utilizadores em perceberem o significado da informação financeira.

A materialidade, tal como no POC, não é uma característica em si mesma. Para a estrutura conceptual do ASB, a materialidade é o teste final que determina que informação deve ser incluída num dado conjunto de demonstrações financeiras. Desta forma, a materialidade é um limiar qualitativo a que deve ser sujeita toda a informação a ser incluída nas demonstrações financeiras.

Resumindo, ao nível das características da informação financeira não é possível encontrar grandes diferenças entre o sistema português e o sistema britânico. Esta conclusão era expectável, uma vez que a literatura, que defende a existência de um modelo Anglo-Saxónico e de um modelo Europeu Continental, também não aponta diferenças a este nível. De facto, sendo o objectivo subjacente à definição das características da informação, em Portugal e no Reino Unido, garantir que a informação divulgada nas demonstrações financeiras seja útil para os seus utilizadores, é natural que os normativos contabilísticos convirjam na identificação dessas características.

3.4 Conclusão

No capítulo 1 analisámos algumas das principais razões apontadas na literatura para explicar as diferenças internacionais na representação contabilística de uma mesma realidade económica e examinámos diversos estudos que procuram classificar e agrupar os diferentes sistemas contabilísticos com vista a gerar grupos de países. E verificámos que na literatura há uma corrente *mainstream* que defende que, ao nível da contabilidade internacional, é possível distinguir dois modelos de contabilidade: o Modelo Anglo-Saxónico e o Modelo Europeu Continental.

Neste capítulo procurámos avaliar se, ao nível do processo de normalização, da definição dos objectivos, destinatários e características qualitativas da informação financeira, preconizados nos normativos aplicáveis às instituições de ensino superior, é plausível enquadrar Portugal no modelo Europeu Continental e, de igual forma, enquadrar o Reino Unido no modelo Anglo-Saxónico.

Depois da análise realizada podemos concluir que, ao nível do processo de normalização, existem diferenças significativas entre Portugal e o Reino Unido. Em Portugal, tal como preconizado no modelo Europeu Continental, o processo de normalização é muito condicionado pela intervenção governamental havendo uma fraca participação dos organismos profissionais. De forma inversa, no Reino Unido, o processo de normalização destaca-se por ser um processo colaborativo marcado pela participação efectiva dos diversos *stakeholders*, ou seja, das diversas entidades e organismos que têm interesse e que estão directamente envolvidos no sector do ensino superior. Ainda no âmbito do processo de normalização, verificámos que em Portugal a forma legal, neste caso concreto a natureza jurídica da instituição, importa mais do que a substância económica, uma vez que as instituições de ensino superior aplicam dois normativos diferentes – POC/SNC e POC-Educação – não obstante desenvolverem a mesma actividade: educação ao nível do ensino superior.

Ao nível dos objectivos e destinatários da informação financeira, a análise comparativa realizada não permite confirmar a hipótese de uma diferenciação significativa da

realidade Portuguesa face ao caso do Reino Unido. Embora esta conclusão possa, à primeira vista, parecer surpreendente, dada a distinção conceptual entre o modelo Anglo-Saxónico e o modelo Europeu Continental, a verdade é que a natureza peculiar das instituições que são o objecto da nossa análise fornece uma possível justificação. De facto, tendo em consideração que tanto em Portugal como no Reino Unido as instituições de ensino superior são maioritariamente financiadas por fundos com origem (directa ou indirectamente) governamental, é natural que o objectivo principal da informação financeira seja a prestação de contas.

Quanto às características da informação financeira, não encontramos diferenças significativas entre os normativos Português e Britânico. De facto, a estrutura conceptual do ASB considera, para além das três principais características identificadas no POC – a relevância, a fiabilidade e a comparabilidade – apenas mais uma, a compreensibilidade. Note-se porém que esta dissemelhança não é expressiva, uma vez que o POC reconhece também a importância da compreensibilidade, não obstante não a autonomizar e declarar como uma característica da informação financeira.

A análise comparativa que agora concluímos e que conduzimos ao nível do processo de normalização, da definição dos objectivos, destinatários e características qualitativas da informação financeira, será complementada no próximo capítulo com o estudo do tratamento contabilístico aplicável a quatro domínios de especial relevância para a contabilidade das instituições de ensino superior: os activos fixos tangíveis, os activos intangíveis, as imparidades e os subsídios e transferências governamentais.

4. Análise Comparativa das Normas e Práticas Contabilísticas em Portugal e no Reino Unido

O capítulo que de seguida iremos desenvolver vem no seguimento de uma trajectória bem definida que começou a ser desenvolvida logo no primeiro capítulo, onde realizámos um enquadramento teórico que serviu para identificar e situar o núcleo da problemática do nosso trabalho: as diferenças ao nível da contabilidade financeira das instituições de ensino superior do Reino Unido e de Portugal. Ainda nesse capítulo, depois de termos analisado algumas das razões apontadas na literatura para explicar essas diferenças, examinámos diversos estudos que se destacaram no âmbito da classificação dos sistemas contabilísticos. No seguimento dessa análise verificámos que na literatura há uma corrente *mainstream* que defende que, ao nível da contabilidade internacional, é possível distinguir dois modelos de contabilidade: o Modelo Anglo-Saxónico e o Modelo Europeu Continental. Foi neste enquadramento dual de sistemas contabilísticos que se fundou o nosso trabalho.

Seguindo o nosso fio condutor – a problemática das diferenças internacionais ao nível da contabilidade – analisámos no capítulo 2 a estrutura, a governação, o enquadramento regulatório e o modelo de financiamento das instituições de ensino superior nestes dois países, tendo sempre por base a matriz Modelo Anglo-Saxónico vs Modelo Europeu Continental. O capítulo 3 foi dedicado ao exame dos processos de normalização e dos objectivos, destinatários e características qualitativas da informação financeira adoptados pelos normativos contabilísticos de ambos os países.

Neste capítulo, que constitui o culminar da nossa trajectória, será efectuada uma análise comparativa das normas e políticas contabilísticas aplicáveis às instituições de ensino superior. Para tal, seleccionamos a análise de quatro domínios de especial relevância para a contabilidade das instituições de ensino superior: os activos fixos tangíveis, os activos intangíveis, as imparidades e os subsídios e transferências governamentais.

No capítulo 3 verificámos que, no âmbito da contabilidade, as instituições de ensino superior do Reino Unido estão obrigadas a seguir as orientações da SORP-HE/FE, que são recomendações sobre as práticas contabilísticas especificamente definidas para o ensino superior e avançado (*higher and further education*) que complementam as normas de contabilidade, em particular as *financial reporting standards* (FRS) emitidas pelo Accounting Standards Board (ASB), e demais normativos legais e regulatórios. No caso de Portugal, verificámos que, no âmbito da contabilidade, existem dois normativos diferentes que estão a ser seguidos pelas instituições de ensino superior: o POC-Educação e o POC, sendo que este último será substituído a partir de 1 de Janeiro pelo SNC.

Assim, este estudo centra-se na análise das disposições preconizadas por estes três normativos: SORP-HE/FE, POC⁵⁴ e POC-Educação.

É de ressaltar os seguintes aspectos, para os diferentes normativos:

- SORP-HE/FE: dado a SORP-HE/FE conter recomendações específicas, iremos analisar as suas disposições e as das respectivas normas FRS que lhes estão subjacentes, particularmente a FRS 10 – Goodwill and Intangible Assets, a FRS 11 – Impairment of Fixed Assets and Goodwill, a FRS 15 – Tangible Fixed Assets, a SSAP 4 – Statement of Standard Accounting Practice: Accounting for Government Grants e a SSAP 13 – Accounting for Research and Development.
- POC: iremos complementar a sua análise com o exame das directrizes contabilísticas⁵⁵ emitidas pela CNC. Em particular faremos referência à Directriz Contabilística n.º 1 – Tratamento Contabilístico de Concentração de Actividades Empresariais, à Directriz Contabilística n.º 7 – Contabilização das Despesas de Investigação e Desenvolvimento, à Directriz Contabilística n.º 13 – Conceito de Justo Valor e à Directriz Contabilística n.º 16 – Reavaliação de Activos Imobilizados Tangíveis.

⁵⁴ Relativamente ao enquadramento do normativo português POC, Lourenço e Morais (2009), apresentam uma síntese muito relevante, a qual também constituiu uma referência útil para o estudo aqui conduzido.

⁵⁵ As directrizes contabilísticas são orientações sobre determinados aspectos contabilísticos particulares que não se encontram suficientemente desenvolvidos no POC e que, tal como este, têm carácter obrigatório.

- POC-Educação: iremos complementar a sua análise com o exame das orientações emitidas pela CNCAP, em particular a orientação n.º 2/2000. Esta orientação visa recomendar a adopção generalizada pelos serviços e organismos obrigados a aplicar o POCP e planos sectoriais dele decorrentes, das normas de inventariação dos bens do Estado (CIBE) aprovadas pela Portaria 671/2000, de 17 de Abril. Neste sentido, e uma vez que os organismos públicos com personalidade jurídica e património próprio se encontram obrigados a aplicar o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE) por via da orientação da CNCAP, faremos também referência às disposições aí contidas sempre que se revelar pertinente.

4.1 Activos Fixos Tangíveis

Importa, em primeiro lugar, esclarecer a aceção que o conceito de “activo fixo tangível” ou, na terminologia portuguesa, “imobilizado corpóreo” toma em cada um destes normativos.

De acordo com a FRS 15, os activos fixos tangíveis são os activos que têm substância física e que são detidos para uso na produção ou prestação de bens e serviços, para arrendamento a outros, ou com fins administrativos, numa base de continuidade, para as actividades da entidade. Por seu lado, o POC e o POC-Educação explicitam que as imobilizações corpóreas integram os imobilizados tangíveis, móveis ou imóveis⁵⁶, que a empresa/entidade utiliza na sua actividade operacional, que não se destinem a ser vendidos ou transformados, com carácter de permanência superior a um ano. Conclui-se, portanto, que as definições apresentadas pelos três normativos são bastante semelhantes.

Um aspecto que aparece geralmente ligado à definição de activo é o critério de reconhecimento. Assim, após a classificação como activo fixo tangível importa também averiguar das condições de reconhecimento nas demonstrações financeiras. Neste domínio, os dois normativos portugueses são omissos. No caso da SORP-HE/FE, é possível encontrar os critérios de reconhecimento na estrutura conceptual do ASB no capítulo 5, que explicita que um passivo ou activo devem ser reconhecidos se:

- Existir evidência suficiente que o novo activo ou passivo foi criado ou que houve um aumento dos activos ou passivos existentes; e
- O valor monetário do novo activo ou passivo ou o aumento aos activos ou passivos existentes puder ser determinado de modo fiável.

Embora não sendo âmbito deste estudo analisar as normas internacionais de contabilidade, não deixa de ser oportuno verificar que, relativamente ao primeiro critério de reconhecimento acima indicado, é possível encontrar diferenças entre o

⁵⁶ O POC-Educação acrescenta que estão excepcionados do conceito de imobilizações corpóreas os bens de domínio público.

critério apresentado pelo ASB e pelo IASB. O ASB esclarece, contudo, no anexo à estrutura conceptual, que o critério de existir evidência suficiente que o novo activo ou passivo foi criado ou que houve um aumento dos activos ou passivos existentes é semelhante, embora seja descrito com termos ligeiramente diferentes, ao critério do IASB da necessidade de ser provável que benefícios económicos futuros fluam para a entidade.

De seguida apresenta-se o tratamento de alguns dos aspectos mais importantes relativos aos activos fixos tangíveis. A comparação do tratamento contabilístico entre dois países com abordagens bastantes diferentes apresenta uma limitação pertinente ao nível da terminologia: há termos diferentes que têm o mesmo sentido e termos iguais que têm sentidos diferentes. Disto procuraremos dar conta ao longo desta secção. Neste sentido, aproveitamos para esclarecer que os termos “activo fixo tangível” e “imobilizado corpóreo” serão utilizados de forma permutável. O mesmo se aplica aos termos “reavaliação” e “revalorização” e também aos termos “amortização” e “depreciação”.

4.1.1 Mensuração dos Activos Fixos Tangíveis no Reconhecimento Inicial

Quadro 4.1 - Mensuração dos Activos Fixos Tangíveis no Reconhecimento Inicial		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
Pelo custo de aquisição ou de produção.	Pelo custo de aquisição ou de produção.	Pelo custo.

No que concerne ao critério de mensuração inicial adoptado pelos três normativos, podemos concluir que a adopção do custo é a solução consensual apresentada por todos eles. Todavia, esta aparente similitude não se coaduna com uma análise mais aprofundada. Ao examinar as definições de custo, emergem desde logo algumas diferenças.

Quadro 4.2 - Definição de Custo dos Activos Fixos Tangíveis

Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
<u>Custo de aquisição:</u> soma do respectivo preço de compra com os gastos suportados directa ou indirectamente para colocar o bem no seu estado actual e local actual.	<u>Custo de aquisição:</u> soma do respectivo preço de compra com os gastos suportados directa ou indirectamente para colocar o bem no seu estado actual.	<u>Custo de aquisição ou produção:</u> compreende o preço de compra (depois de deduzidos os descontos) e todos os custos directamente atribuíveis à colocação do activo em condições operacionais para os usos pretendidos.
<u>Custo de produção:</u> soma dos custos das matérias-primas e outros materiais directos consumidos, da mão-de-obra directa, dos custos industriais variáveis e dos custos industriais fixos necessariamente suportados para produzir e colocar o bem no estado e local em que se encontra.	<u>Custo de produção:</u> soma dos custos das matérias-primas e outros materiais directos consumidos, da mão-de-obra directa e de outros custos necessariamente suportados para produzir e colocar o bem no estado em que se encontra.	Exemplos de custos directamente atribuíveis: - Custos de aquisição (como direitos de importação, impostos de compra não recuperáveis (Ex.: IVA)); - Custos de preparação do local; - Custos de transporte e entrega; - Custos de instalação; - Honorários de profissionais; - O custo estimado de dismantelar e remover o activo e recuperar o local, na medida em que sejam reconhecidos como uma provisão de acordo com a FRS 12.
Os custos industriais fixos poderão ser imputados ao custo de produção, tendo em conta a capacidade normal dos meios de produção.	Os custos industriais fixos poderão ser imputados ao custo de produção, tendo em conta a capacidade normal dos meios de produção.	
Os custos de distribuição, de administração geral e os financeiros não são incorporáveis no custo de produção.	Os custos de distribuição, de administração geral e financeiros não são incorporáveis no custo de produção.	Os custos de administração e outros custos gerais devem ser excluídos do custo do activo fixo tangível.

A diferença mais significativa prende-se com a disposição preconizada na SORP-HE/FE (FRS 15), a qual não encontra paralelo nos normativos portugueses, relativa à inclusão no custo de um activo fixo tangível do valor estimado de dismantelar e remover o activo e recuperar o local, na medida em que o mesmo seja reconhecido como uma provisão.

Vale a pena notar que a FRS 15 apresenta diversos exemplos de custos directamente atribuíveis à colocação do activo em condições operacionais para os usos pretendidos. Esta é uma prática muito corrente das normas FRS do Reino Unido. Elas são bastante mais exaustivas e pormenorizadas do que as normas portuguesas e por isso também são bastante mais longas⁵⁷.

⁵⁷ O PDF da norma FRS 15, por exemplo, tem um total de 96 páginas.

Há também uma diferença de pormenor entre o POC e o POC-Educação que deriva possivelmente de um esquecimento do emissor/legislador da norma. O POC elenca os diversos custos necessários para colocar o bem no seu estado actual e local actual, enquanto o POC-Educação se limita a entrar em consideração com estado, omitindo o pormenor do local.

Um outro aspecto em que os normativos portugueses, POC e POC-Educação, são omissos diz respeito à definição do término da capitalização dos custos de produção e aquisição, como se pode ver no quadro 4.3.

Quadro 4.3 - Definição do Término da Capitalização dos Custos de Produção e Aquisição		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
Não está definido.	Não está definido.	A capitalização dos custos directamente atribuíveis cessa quando, de uma forma substancial, todas as actividades que são necessárias para colocar o activo pronto para uso estão completas, mesmo que o activo ainda não tenha entrado em funcionamento.

Na FRS 15 o término da capitalização dos custos de produção e aquisição é definido como o momento em que uma forma substancial, todas as actividades que são necessárias para colocar o activo pronto para uso estão completas, mesmo que o activo ainda não tenha entrado em funcionamento.

4.1.2 Reconhecimento das Despesas Posteriores à Produção e Aquisição

Os activos fixos tangíveis, uma vez reconhecidos e registados na contabilidade pelos critérios enunciados na secção 4.1.1, podem ainda originar despesas que terão de ser suportadas pelas entidades, e em particular pelas instituições de ensino superior.

A questão que se coloca neste caso é saber em que medida e até que ponto essas despesas deverão ser levadas a resultados ou ser capitalizadas.

Quadro 4.4 - Reconhecimento das Despesas Posteriores à Produção e Aquisição		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
<u>Benfeitorias e grandes reparações:</u> devem ser capitalizadas, de acordo com a nota explicativa à conta 42.	<u>Benfeitorias e grandes reparações:</u> devem ser capitalizadas, de acordo com a nota explicativa à conta 42. <u>CIBE:</u> nos art.ºs 7, 13 e 22, define que as <u>grandes reparações e beneficiações</u> que aumentem o valor ou a duração provável da utilização dos activos são objecto de amortizações, ou seja, devem ser capitalizadas.	<u>Reparações e manutenção:</u> as despesas necessárias para assegurar que os activos fixos tangíveis mantêm os seus padrões previamente reconhecidos de desempenho devem ser reconhecidas nas contas de custos e proveitos (<i>income and expenditure account</i>) do período em que são incorridas. <u>Melhoramentos:</u> os activos fixos tangíveis que sejam objecto de melhoramentos devem ser tratados de acordo com o estabelecido na FRS 15 'Tangible Fixed Assets': a) Devem ser capitalizados na medida em que façam aumentar os benefícios futuros esperados para a instituição resultantes desses activos fixos tangíveis para além dos respectivos padrões previamente estabelecidos de desempenho; b) O custo desses melhoramentos deve ser adicionado ao valor bruto escriturado dos activos fixos tangíveis em causa.

Os tratamentos apresentados pelo POC, POC-Educação e SORP-HE/FE (FRS 15) não são de todo dissemelhantes. Porém, a FRS 15 especifica de forma mais pormenorizada o reconhecimento a efectuar. O POC e o POC-Educação referem apenas, nas notas

explicativas às contas 42, que as benfeitorias e as grandes reparações devem ser capitalizadas, mas não definem estes conceitos.

O CIBE, porém, procura clarificar o entendimento que lhes deve ser atribuído quando explicitamente refere que serão amortizadas as grandes reparações e beneficiações, a que os bens tenham sido sujeitos, que aumentem o seu valor ou a duração provável de utilização. Ou seja, o CIBE estabelece um critério para que as grandes reparações e beneficiações possam ser capitalizadas. Contudo, vale a pena relembrar que esta disposição está no CIBE e não no POC-Educação. E, embora pela Orientação n.º 2 da CNCAP os organismos públicos com personalidade jurídica e património próprio, que apliquem o POCP e os planos sectoriais dele decorrentes, se encontrem obrigados a aplicar o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), o POC-educação e o CIBE são documentos independentes. Já a relação entre a SORP-HE/FE e a FRS 15 é de natureza diferente, como já foi assinalado na introdução do capítulo 4.

A FRS 15 faz a distinção entre despesas que visem manter os padrões de desempenho dos activos e despesas que façam aumentar os benefícios económicos dos activos para além do que era anteriormente expectável, caso essas despesas não tivesse sido incorridas. O reconhecimento dos dois tipos de despesa é diferente. No primeiro caso, a FRS 15 considera que as despesas devem ser levadas a resultados do período, enquanto no segundo caso considera que as despesas devem ser capitalizadas.

4.1.3 Amortizações

O reconhecimento das amortizações ou, na terminologia do Reino Unido, das depreciações apresenta diferenças significativas nos três normativos.

Quadro 4.5 - Amortizações/Depreciações		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
<u>Critério:</u> Os activos fixos tangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período.	<u>Critério:</u> Os activos fixos tangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período.	<u>Critério:</u> Os activos fixos tangíveis devem estar sujeitos a uma amortização sistemática durante a sua vida útil. <u>Excepções à depreciação:</u> - Propriedades de investimento que não são depreciadas de acordo com a SSAP 19: <i>Accounting for Investment Properties</i> ; - Quando puder ser demonstrado que a depreciação (do ano e acumulada) é imaterial; - Terrenos em regime de <i>freehold</i> . <u>Despesas subsequentes:</u> que mantenham ou melhorem o desempenho do activo não afastam a necessidade de depreciação.
<u>Valor a amortizar:</u> não está definido.	<u>Valor a amortizar:</u> não está definido.	<u>Valor a Amortizar:</u> - Custo do activo (ou quando um activo é reavaliado, o seu valor reavaliado) deduzido do seu valor residual; - Determinado separadamente quando um activo é constituído por dois ou mais componentes com vidas úteis substancialmente diferentes.
<u>Vida útil:</u> não está definida.	<u>Vida útil:</u> não está definida. <u>CIBE:</u> Para efeitos de amortização, o período de vida útil segue uma estimativa fixada no classificador geral (do CIBE) e inicia-se, para os bens móveis e veículos, a partir do momento da sua aquisição, e para as edificações a partir da sua conclusão e entrega.	<u>Vida útil:</u> período de tempo durante o qual se espera que a entidade possa retirar benefícios económicos pelo uso desse activo.
<u>Método de amortização:</u> não está definido.	<u>Método de amortização:</u> é o das quotas constantes.	<u>Método de depreciação:</u> método que melhor reflecte o padrão através do qual os benefícios económicos futuros associados ao activo são consumidos pela entidade.
<u>Revisão do valor residual e da vida útil:</u> não está definido no normativo nacional.	<u>Revisão do valor residual e da vida útil:</u> não está definido no normativo nacional.	<u>Revisão do valor residual e da vida útil:</u> no final de cada ano, adoptando um procedimento prospectivo em caso de alteração.

Relativamente às amortizações, o POC apenas indica que os activos fixos tangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período, não fornecendo qualquer indicação quanto ao valor a amortizar, à vida útil dos activos, ao método de amortização e à revisão da vida útil e do valor residual dos activos. Em Portugal, algumas destas questões são porém tratadas no Decreto Regulamentar 2/90 (que será substituído pelo Decreto Regulamentar 25/2009 a partir de 1 de Janeiro de 2010). No entanto, nesta análise, não vamos entrar em consideração com as disposições destes dois decretos, dado que não se inserem no domínio contabilístico mas sim fiscal, ou seja, veiculam normas e requisitos fiscais e não normas contabilísticas.

O POC-Educação segue de perto as disposições do POC: indica também que os activos fixos tangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período. Além disso, limita o método das amortizações a adoptar ao método das quotas constantes.

Por seu lado, a FRS 15 e a SORP HE-FE dispõem que os activos fixos tangíveis devem estar sujeitos a uma amortização sistemática durante a sua vida útil, com as seguintes excepções:

- Propriedades de investimento⁵⁸ que não são depreciadas de acordo com a SSAP 19 – Accounting for Investment Properties;
- Quando puder ser demonstrado que a depreciação (do ano e acumulada) é imaterial;
- Terrenos em regime de *freehold*⁵⁹.

⁵⁸ Propriedades de investimento são propriedades, isto é, terrenos e/ou edifícios que são detidos, não para utilização na actividade operacional da instituição mas, pelo seu potencial de investimento.

⁵⁹ Propriedades em regime de *freehold* são propriedades (terrenos e/ou edifícios) que são posse do seu proprietário *ad aeternum*, isto é, sem limite no tempo. De forma inversa, as propriedades detidas em regime de *leasehold* reverterem para o seu proprietário *freehold* no final do contrato (Nobes, 2006). Ou seja, no regime de *leasehold*, até ao final do período de locação (geralmente medido em décadas - um contrato de arrendamento de 99 anos é bastante comum) o locatário (*leaseholder*) tem o direito de permanecer na propriedade como um inquilino assegurando o pagamento de uma renda acordada com o proprietário.

O normativo do Reino Unido define ainda os critérios para o valor a amortizar e para a vida útil dos activos e ressalva que as despesas subsequentes que melhoram o desempenho de um activo não afastam a necessidade de depreciação. Quanto ao método de amortização, indica que o método escolhido deve ser aquele que melhor reflecte o padrão através do qual os benefícios económicos futuros associados ao activo são consumidos pela entidade. E dispõe também que no final de cada ano deve ser conduzida uma revisão do valor residual e da vida útil dos activos.

4.1.4 Mensuração Subsequente dos Activos Fixos Tangíveis

Depois de ter comprado ou construído um activo fixo tangível e de o ter registado na contabilidade pelo seu custo, as instituições de ensino superior podem, consoante o normativo a que estejam sujeitas, ter a possibilidade de escolher diferentes métodos para mensurar os seus activos, é o que se designa por mensuração subsequente.

Quadro 4.6 - Mensuração Subsequente dos Activos Fixos Tangíveis		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
<u>Regra Geral:</u> Modelo de Custo <u>Outros Modelos Possíveis</u> indicados na Directriz Contabilística n.º 16: - Modelo baseado no poder aquisitivo da moeda; - Modelo baseado no justo valor. Estes dois modelos são modelos de revalorização. <u>Restrições na escolha dos métodos:</u> - Quando um elemento integrante de um agrupamento de activos, de natureza e uso semelhante for reavaliado, todo o agrupamento deve ser. - Todavia, não está definido na DC n.º 16 o conceito de agrupamento de activos.	<u>Regra Geral:</u> Modelo de Custo <u>Excepção:</u> Como regra geral, os bens de imobilizado não são susceptíveis de reavaliação, salvo se existirem normas que as autorizem e que definam os respectivos critérios de valorização (ponto 4.1.11 do POC-Educação). <u>Nota:</u> Todavia o POC-Educação prevê no seu plano de contas a conta 56 - «Reservas de Reavaliação» e nas notas explicativas esclarece que a conta serve de contrapartida aos ajustamentos monetários. <u>CIBE:</u> O CIBE no nº1 do art.º 40 indica que os bens do activo imobilizado de natureza corpórea só poderão ser objecto de reavaliação em momento e condições a definir pela Direcção-Geral do Património.	<u>Modelos Possíveis:</u> - Modelo de Custo; - Modelo de Revalorização. <u>Restrições na escolha dos métodos:</u> - Quando um activo fixo tangível é revalorizado, então todos os outros activos na mesma classe têm de ser também revalorizados. Mas, a revalorização não precisa de ser aplicada à totalidade das classes de activos fixos tangíveis. - Grandes classes de activos fixos tangíveis: - Terrenos e edifícios; - Maquinaria e outro equipamento industrial; - Ferramentas, equipamentos, dispositivos e acessórios; - Activos em construção. - Pode ser necessário criar uma 5ª classe para activos de relevância histórica e cultural; - Estas grandes classes podem ser subdivididas de acordo com as necessidades das instituições. Ex.: dividir terrenos e edifícios em instalações para o ensino, laboratórios de investigação e alojamento para estudantes.

Os diferentes normativos oferecem outras alternativas de mensuração, para além do modelo de custo.

O POC-Educação preconiza o modelo de custo, mas nas notas explicativas da conta 56 – Reservas de Reavaliação – esclarece que a conta serve de contrapartida aos ajustamentos monetários. Desta forma, o POC-Educação parece aceitar, para além do modelo de custo, um modelo dito de “revalorização” baseado no poder aquisitivo da moeda.

Tal como o POC-Educação, também o POC apresenta igual nota explicativa à conta 56. Todavia, e no âmbito deste normativo, há uma directriz contabilística (DC), a DC n.º 16, que versa sobre o tratamento contabilístico da reavaliação de “activos imobilizados tangíveis”. Esta directriz define dois modelos possíveis de revalorização, alternativos ao modelo de custo:

- Modelo baseado no poder aquisitivo da moeda;
- Modelo baseado no justo valor.

A Directriz Contabilística 16 impõe como restrição na escolha do modelo de mensuração subsequente a obrigação de, quando se exercer a opção de reavaliar um elemento integrante de um agrupamento de activos, reavaliar todo o agrupamento de activos de natureza e uso semelhante.

A FRS 15 permite, para além do modelo de custo, um modelo de revalorização que apresenta algumas semelhanças com o modelo baseado no justo valor do POC. A obrigação de, ao revalorizar um activo fixo tangível, revalorizar todos os outros activos da mesma classe é uma dessas similitudes. Porém, a FRS 15 vai mais longe que a DC 16 ao definir e exemplificar as grandes classes de activos, as quais poderão, todavia, ser subdivididas em mais classes de acordo com as necessidades das instituições. A SORP-HE/FE, por ser uma norma desenvolvida especificamente para o sector do ensino superior, sugere inclusivamente uma divisão que poderá ser muito útil para as instituições de ensino superior, que passaria por dividir a grande classe de terrenos e

edifícios em: instalações para o ensino, laboratórios de investigação e alojamento para estudantes.

4.1.5 Mensuração Subsequente pelo Modelo de Custo

A mensuração subsequente pelo modelo de custo é muito semelhante nos três normativos.

Quadro 4.7 - Mensuração Subsequente pelo Modelo de Custo		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC	POC-Educação	
<u>Valor contabilístico do imobilizado corpóreo/activos fixos tangíveis:</u> custo deduzido das amortizações acumuladas e das amortizações extraordinárias acumuladas (estas últimas correspondem na terminologia anglo-saxónica às perdas de imparidade).	<u>Valor contabilístico do imobilizado corpóreo/activos fixos tangíveis:</u> custo deduzido das amortizações acumuladas e das amortizações extraordinárias acumuladas (estas últimas correspondem na terminologia anglo-saxónica às perdas de imparidade).	<u>Valor contabilístico dos activos fixos tangíveis:</u> custo deduzido das amortizações acumuladas e das perdas de imparidade acumuladas.

4.1.6 Mensuração Subsequente pelo Modelo de Revalorização

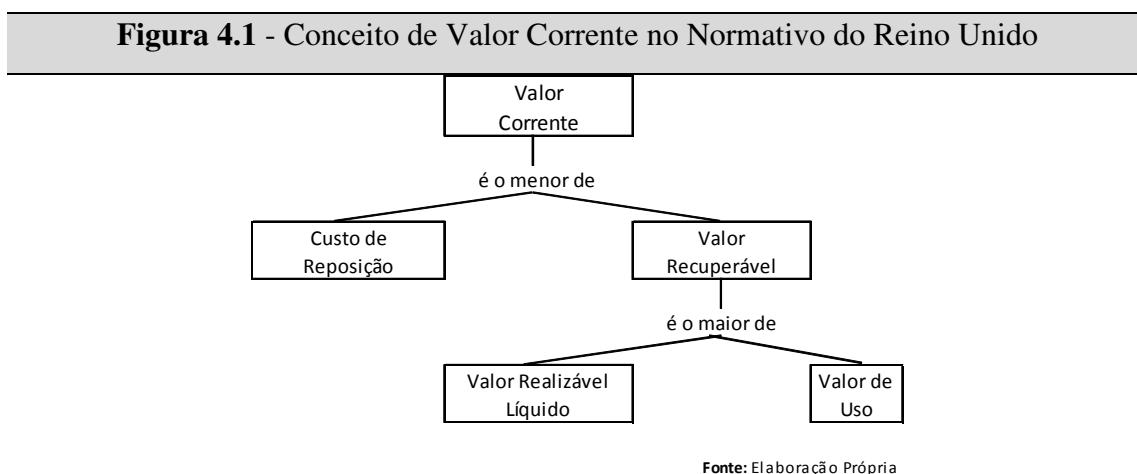
Contrariamente ao modelo de custo, o modelo de revalorização apresenta diferenças significativas nos três normativos. A análise do modelo de revalorização que se segue irá focar-se na comparação das disposições do POC e respectivas directrizes com as disposições da SORP-HE/FE e das correspondentes normas de reporte financeiro que lhe estão subjacentes, dado que o POC-Educação apenas refere que são permitidos os ajustamentos monetários, sendo omissa quanto às restantes considerações e questões relativas ao modelo de revalorização.

Quadro 4.8 - Mensuração subsequente pelo Modelo de Revalorização		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC (e DC 16 e 13)	POC-Educação	
<u>Valor contabilístico do imobilizado corpóreo/activos fixos tangíveis:</u> justo valor (modelo de justo valor) ou valor reavaliado (modelo baseado no poder aquisitivo da moeda) à data da revalorização, deduzidos das amortizações acumuladas e das perdas de imparidade acumuladas subsequentes. <u>Justo Valor:</u> é a quantia pela qual um bem (ou serviço) poderia ser trocado, entre um comprador interessado e um vendedor nas mesmas condições, numa transacção ao seu alcance. <u>Frequência da revalorização:</u> em cada período contabilístico, quando for materialmente relevante.	O modelo de revalorização não está definido. <u>Nota:</u> Como regra geral, os bens de imobilizado não são susceptíveis de reavaliação, todavia o POC-Educação prevê no seu plano de contas a conta 56 - «Reservas de Reavaliação» e nas notas explicativas esclarece que a conta serve de contrapartida aos ajustamentos monetários.	<u>Valor contabilístico dos activos fixos tangíveis:</u> valor corrente à data da revalorização deduzido das amortizações acumuladas e das perdas de imparidade acumuladas subsequentes. <u>Valor corrente:</u> é o menor valor entre, o custo de reposição e o valor recuperável. Sendo que o <u>valor recuperável</u> é o maior valor entre, o valor realizável líquido de um activo e quando apropriado, o seu valor de uso. <u>Frequência da revalorização:</u> As avaliações devem ser actualizadas com regularidade através de avaliações profissionais que devem ser levadas a cabo por avaliadores qualificados pelo menos de 5 em 5 anos. Deve ser realizada uma avaliação interina no 3º ano após cada avaliação completa, por um avaliador qualificado que tanto pode ser interno como externo à instituição. As instituições devem assegurar-se que o valor escriturado dos activos nos períodos de contabilização entre avaliações é materialmente relevante.

Uma primeira diferença a referenciar entre o POC e a SORP-HE/FE diz respeito ao valor pelo qual os activos devem ser contabilizados aquando da mensuração subsequente.

Foi analisado na secção 4.1.4 que no âmbito da Directriz Contabilística 16 eram possíveis, para além do modelo de custo, dois modelos de revalorização: o modelo do justo valor e modelo baseado no poder aquisitivo da moeda. Tal como o próprio nome indica, no primeiro modelo a revalorização é efectuada com base no justo valor do bem e no último modelo a revalorização tem por base a evolução de índices de preços. No âmbito da FRS 15, é também possível a revalorização mas esta deve ser feita pelo valor corrente.

O conceito de valor corrente no normativo britânico é diferente do conceito português de custo corrente apresentado na estrutura conceptual do SNC⁶⁰. O valor corrente, no normativo britânico é o menor valor entre, o custo de reposição e o valor recuperável, sendo que o valor recuperável é o maior valor entre, o valor realizável líquido de um activo e quando apropriado, o seu valor de uso. Para uma melhor compreensão veja-se a figura 4.1 que se segue.



⁶⁰ O conceito português de custo corrente, preconizado no SNC, é idêntico ao apresentado pela estrutura conceptual do IASB. Nestes normativos, utilizando a base de mensuração do custo corrente os activos são registados pela quantia de caixa ou de equivalentes de caixa que teria de ser paga se o mesmo activo ou um activo equivalente fosse correntemente adquirido.

Repare-se que o conceito de justo valor adoptado pelo POC e o conceito de valor corrente preconizado na SORP-HE/FE e na FRS 15 pressupõem princípios e objectivos diferentes na avaliação dos activos. A definição de valor corrente é baseada no valor que um activo tem para uma entidade em particular, ao contrário do conceito de justo valor que tem por base o valor encontrado num mercado. Assim, e de acordo com o normativo do Reino Unido, o valor que um activo tem para uma dada entidade é o valor mais relevante para a tomada de decisões económicas porque ele representa a perda que a entidade sofreria se ficasse privada desse activo.

O entendimento destes conceitos é da maior importância porque eles explicam as bases utilizadas para a mensuração em cada um dos normativos, como veremos de seguida.

Em particular, a compreensão da diferença entre justo valor e valor corrente explica a razão de, no caso do normativo português (POC, DC 16 e DC 13) o justo valor de uma propriedade ser determinado por referência ao valor corrente do mercado, e de no caso do normativo britânico o valor corrente de uma propriedade corresponder, no caso de propriedades não especializadas ao valor de uso existente, no caso de propriedades especializadas ao custo de reposição depreciado e no caso de propriedades excedentárias ao valor de mercado.

Quadro 4.9 - Bases para a Mensuração (no Modelo de Revalorização)

Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC (e DC 16 e 13)	POC-Educação	
<u>Valor do activo:</u> quantia reavaliada (índice de preços) ou justo valor. <u>Bases de Mensuração:</u> - Modelo baseado no poder aquisitivo da moeda: - A quantia bruta do activo é substituída pela quantia reavaliada com base em índice de preços e a amortização acumulada é proporcionalmente ajustada. - Modelo baseado no justo valor: o valor do activo é o justo valor. A natureza de cada elemento do activo determina a adopção de um dos seguintes métodos: - <u>Terrenos e edifícios:</u> valor de avaliação por referência aos valores correntes de mercado; - <u>Equipamentos e instalações:</u> - Se para uso continuado: custo de reposição de bens com capacidade semelhante, salvo se o uso esperado do activo indiciar um valor mais baixo para o adquirente; - Se para uso temporário: o valor mais baixo do custo de reposição para capacidade semelhante ou quantia recuperável (aquela que o adquirente espera obter a partir do uso futuro do activo, incluindo o ser valor residual); - Se para venda: quantia recuperável	O modelo de revalorização não está definido. <u>Nota:</u> Como regra geral, os bens de imobilizado não são susceptíveis de reavaliação, todavia o POC-Educação prevê no seu plano de contas a conta 56 - «Reservas de Reavaliação» e nas notas explicativas esclarece que a conta serve de contrapartida aos ajustamentos monetários.	<u>Valor do activo:</u> valor corrente. <u>Bases de Mensuração:</u> - a) Propriedades que não estão em imparidade: - i) <u>Propriedades não especializadas:</u> valor de uso existente (<i>existing use value</i> – EUV), com a adição dos custos hipotéticos de aquisição, sempre que tal for material; - ii) <u>Propriedades especializadas:</u> custo de reposição depreciado; - iii) <u>Propriedades excedentárias</u> (face às exigências da entidade): valor de mercado, deduzido dos custos de venda esperados directamente atribuíveis, sempre que materiais. - b) Terrenos detidos especificamente para desenvolvimento, investimento ou venda subsequente: devem ser tratados como “Propriedades de Investimento”, ou seja, registados pelo valor de mercado e sem lançar depreciações. - c) Outros activos fixos tangíveis que não as propriedades: valor de mercado. Os custos hipotéticos de aquisição devem ser adicionados, se materialmente relevantes. Quando não for possível obter o valor de mercado, deverá ser usado o custo de reposição depreciado.

Dada a reduzida utilização, em Portugal, de alguns dos termos que utilizámos atrás, entende-se por pertinente esclarecer o significado dos menos comuns⁶¹:

- Valor de uso existente de uma propriedade: reflecte o valor que uma propriedade teria para uma utilização com os mesmos fins ou fins semelhantes aos que têm sido utilizados até agora. Este conceito ignora os usos alternativos que uma propriedade poderia ter.

⁶¹ Todavia, para um entendimento mais correcto e abrangente aconselha-se a consulta da definição integral na FRS 15.

- Propriedades especializadas: são aquelas que, devido à sua natureza específica, são raramente, ou até nunca, vendidas no mercado, excepto através da venda de toda a empresa ou entidade da qual fazem parte, devido ao carácter único que deriva nomeadamente da sua natureza, configuração, tamanho ou localização.
- Custo de reposição depreciado: tem um sentido semelhante ao conceito português. Corresponde ao custo de substituir um activo existente por um activo novo idêntico ou substancialmente similar, com uma capacidade de produção ou de prestação de serviços similar, sendo que ao activo novo teriam ainda que ser feitas as deduções apropriadas de modo a reflectir o valor atribuível à restante vida útil do activo existente e ao seu valor residual.

Fechado este breve parêntesis, importa ainda destacar dois aspectos que têm um tratamento diferente nos dois normativos. Um diz respeito à frequência de revalorização. A DC 16 estipula que ela deve ser realizada em cada período contabilístico, quando tal for materialmente relevante. Por seu lado, a SORP-HE/FE e a FRS 15 definem que as avaliações devem ser actualizadas com regularidade através de avaliações profissionais que devem ser levadas a cabo por avaliadores qualificados pelo menos de 5 em 5 anos, devendo ser realizada uma avaliação interina no 3^a ano após cada avaliação completa. Além disso, as instituições devem assegurar-se que o valor escriturado dos activos nos períodos de contabilização entre avaliações é materialmente relevante.

Um outro aspecto em que a SORP-HE/FE se diferencia do POC é no grande enfoque atribuído aos custos hipotéticos de aquisição e aos custos de venda esperados, o qual não tem paralelo no normativo português.

4.1.7 Tratamento das Variações de Valor Decorrentes da Revalorização

O tratamento das variações positivas e negativas decorrentes da revalorização é conduzido de forma diferente no normativo português (POC e DC 16) e no normativo britânico (SORP-HE/FE e FRS 15).

Quadro 4.10 - Tratamento das Variações de Valor Decorrentes da Revalorização		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC (e DC 16)	POC-Educação	
<u>Os aumentos de valor decorrentes da revalorização são reconhecidos:</u> directamente nos capitais próprios, em reserva de reavaliação.	O modelo de revalorização não está definido. Nota: Como regra geral, os bens de imobilizado não são susceptíveis de reavaliação, todavia o POC-Educação prevê no seu plano de contas a conta 56 - «Reservas de Reavaliação» e nas notas explicativas esclarece que a conta serve de contrapartida aos ajustamentos monetários.	<u>Os aumentos no valor decorrentes da revalorização são reconhecidos:</u> - em reservas de revalorização (<i>statement of total recognised gains and losses</i>); - em resultados (<i>income and expenditure account</i>), na medida em que esses aumentos revertam perdas de reavaliação nesse mesmo activo (que podem também ter sido imparidades) que tenham sido previamente reconhecidas em resultados (<i>income and expenditure account</i>). <u>As diminuições de valor decorrentes da revalorização são reconhecidas:</u> - a) Se forem causadas por um claro consumo dos benefícios económicos: são reconhecidas nos resultados (<i>income and expenditure account</i>). - b) Outras diminuições na valorização (não causadas por um claro consumo dos benefícios económicos): - i) primeiro devem ser registadas contra prévios excedentes de reavaliação para esse activo, ou seja, até que o valor escriturado atinja o custo histórico depreciado; - ii) Depois disso, devem ser reportadas nos resultados (<i>income and expenditure account</i>), a menos que possa ser demonstrado que o valor recuperável do activo é maior que o seu valor de reavaliação, casos nos quais a perda deve ser reconhecida na demonstração de alterações no capital próprio (<i>statement of total recognised gains and losses</i>) na medida em que o valor recuperável do activo seja maior do que o seu valor de reavaliação.
<u>As diminuições de valor decorrentes da revalorização são reconhecidas:</u> - Como uma diminuição da reserva de reavaliação, enquanto não a ultrapasse; e - Como um custo extraordinário do período, na Demonstração dos Resultados, nos restantes casos.		

Em ambos os normativos (DC 16 e FRS 15), os aumentos de valor são, regra geral, reconhecidos directamente nos capitais próprios, em reservas de reavaliação. Porém, o normativo britânico inclui uma pequena alteração à regra geral e reconhece os aumentos de valor em resultados (*income and expenditure account*), na medida em que esses aumentos revertam perdas de reavaliação nesse mesmo activo que tenham sido previamente reconhecidas em resultados.

Os mecanismos de reconhecimento das diminuições de valor são bastante mais complexos, principalmente no normativo do Reino Unido.

Em Portugal, as diminuições de valor decorrentes da revalorização são reconhecidas como uma diminuição da reserva de reavaliação, enquanto não a ultrapasse, e como um custo extraordinário do período, nos restantes casos.

No Reino Unido, o principal critério que vai determinar o tratamento contabilístico da diminuição de valor decorrente da reavaliação diz respeito à diferenciação entre diminuições de valor decorrentes de um consumo de benefícios económicos futuros e diminuições de valor que são devidas a outros factores, tal como uma alteração dos preços dos activos. De acordo com PricewaterhouseCoopers (2008), o princípio geral é que as diminuições de valor devidas a um consumo de benefícios económicos futuros (Ex.: deterioração física, contaminação, obsolescência) são semelhantes às depreciações e por isso devem ser reconhecidas em resultados.

Para além desta primeira diferenciação, a FRS 15 impõe ainda outros critérios, a serem tidos em consideração para a definição do tratamento a utilizar, que se encontram descritos no quadro anterior.

Uma outra diferença a assinalar entre o normativo português (POC e DC 16) e britânico (SORP-HE/FE e FRS 15) diz respeito à forma de utilização da reserva de reavaliação. No normativo português é obrigatória a utilização da reserva de reavaliação pela sua realização total ou parcial, ou seja, à medida que o activo for sendo amortizado, a

diferença, entre a amortização baseada no valor reavaliado e a amortização que seria contabilizada pelo custo histórico, deve ser transferida da reserva de reavaliação para resultados transitados. No caso do normativo britânico esta transferência é opcional, excepto no momento do desreconhecimento (ou eliminação) do activo.

Quadro 4.11 - Tratamento das Variações de Valor Decorrentes da Revalorização (continuação)		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC (e DC 16)	POC-Educação	
<u>Reserva de revalorização: deverá</u> ser transferida directamente para resultados transitados quando realizada, isto é, na medida em que o activo for utilizado pela entidade e objecto de amortização e no momento do seu desreconhecimento/eliminação.		<u>Reserva de revalorização: poderá</u> ser transferida directamente para resultados transitados quando realizado, isto é, na medida em que o activo for utilizado pela instituição e for objecto de amortização. Note-se que tal transferência não é obrigatória. No momento do seu desreconhecimento/eliminação, a reserva deverá ser transferida para resultados transitados (independentemente de tal transferência ter vindo a ser efectuada aquando da amortização).

A opção, de não utilização da reserva de reavaliação, preconizada no modelo britânico pode conduzir a que o valor registado na reserva de reavaliação de um dado activo divirja do seu excedente de reavaliação. Esta é provavelmente a razão explicativa para a diferença de terminologia encontrada na redacção do tratamento das diminuições decorrentes da revalorização, a qual toma a seguinte forma:

- No normativo português: As diminuições de valor decorrentes da revalorização são reconhecidas como uma diminuição da reserva de reavaliação, enquanto não a ultrapasse (...);
- No normativo britânico: (...) as outras diminuições na valorização (não causadas por um claro consumo de benefícios económicos), primeiro devem ser registadas contra prévios excedentes de reavaliação para esse activo (...).

Ou seja, no normativo britânico há um cuidado e especial necessidade de efectuar a distinção entre reserva de reavaliação e excedente de reavaliação, uma vez que em virtude da opção de não utilização da reserva de reavaliação, esta pode ser de valor superior ao excedente de reavaliação.

4.1.8 Desreconhecimento dos Activos Fixos Tangíveis

No âmbito do desreconhecimento dos activos fixos tangíveis, não há grandes diferenças a destacar entre os três normativos. Todos eles consideram que os ganhos ou perdas derivados do desreconhecimento devem ser reportados nos resultados do exercício, embora o POC e o POC-Educação exijam adicionalmente que eles sejam apresentados, não como resultados correntes, mas como resultados extraordinários.

Quadro 4.12 - Desreconhecimento dos Activos Fixos Tangíveis		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 15)
POC (e DC 16)	POC-Educação	
<u>Ganhos ou perdas derivados do desreconhecimento:</u> - são determinados pela diferença entre os proveitos líquidos (efectivos ou estimados) e o valor contabilístico líquido, e devem ser reconhecidos na demonstração de resultados (DC 16); - As notas explicativas das contas 694 e 794 esclarecem que os ganhos e perdas em imobilizações decorrentes de alienações, sinistros ou abates, devem ser contabilizados como ganhos e perdas extraordinárias, sendo estas contas creditadas pelo produto da venda, pela indemnização ou pelo valor atribuído à saída e ainda pelas amortizações e debitadas pelos custos correspondentes.	<u>Ganhos ou perdas derivados do desreconhecimento:</u> - As notas explicativas das contas 694 e 794 esclarecem que os ganhos e perdas em imobilizações decorrentes de alienações, sinistros ou abates, devem ser contabilizados como ganhos e perdas extraordinárias, sendo estas contas creditadas pelo produto da venda, pela indemnização ou pelo valor atribuído à saída e ainda pelas amortizações e debitadas pelos custos correspondentes.	<u>Ganhos ou perdas derivados do desreconhecimento:</u> - é a diferença entre o custo escriturado do activo (custo histórico ou por revalorização) e as receitas líquidas da venda . - Devem ser reportados nos resultados (<i>income and expenditure account</i>), de acordo com a FRS 3 - <i>Reporting Financial Performance</i>. - As receitas líquidas da venda excluem todas as receitas cuja cedência seja obrigatória à luz do <i>memorandum</i> financeiro estabelecido entre a instituição e o seu <i>Funding Body</i>. Essas receitas devem ser incluídas nos resultados (<i>income and expenditure account</i>) e, se materiais, divulgadas separadamente. Todas as receitas que uma instituição se encontre obrigada a ceder devem estar identificadas e divulgadas nos relatórios financeiros.

A SORP-HE/FE destaca a necessidade de, nas receitas líquidas da venda, excluir todas as receitas cuja cedência seja obrigatória à luz do *memorandum* financeiro estabelecido entre a instituição e o seu *funding body*. Essas receitas devem ser incluídas nos resultados e, se materiais, divulgadas separadamente. A SORP-HE/FE impõe ainda a obrigatoriedade de identificar e divulgar nos relatórios financeiros todas as receitas que uma instituição se encontre obrigada a ceder.

4.1.9 Casos Especiais de Activos Fixos Tangíveis

Há activos fixos tangíveis que, pela sua natureza ou regime de afectação à actividade operacional da instituição, constituem casos especiais de activos fixos tangíveis. São disto exemplo os activos fixos tangíveis detidos para venda e os activos fixos tangíveis de relevância histórica e cultural.

A SORP-HE/FE define especificamente a forma como estes activos devem ser contabilizados nos parágrafos 96 a 104. Embora o POC e o POC-Educação não apresentem um tratamento específico a aplicar a estes casos especiais, o que significa que estes deverão seguir as regras de contabilização dos demais activos fixos tangíveis, entendeu-se pertinente expor o tratamento preconizado na SORP-HE/FE.

4.1.9.1 Reconhecimento dos Activos Detidos para Venda na SORP-HE/FE

De acordo com a SORP-HE/FE, os activos fixos tangíveis excedentários relativamente às necessidades da instituição devem ser mantidos ao valor mais baixo entre o custo (o valor pelo qual estavam, até aí, escriturados na contabilidade) e o valor realizável líquido. O valor realizável líquido será normalmente o valor de mercado, deduzido dos custos esperados de venda directamente atribuíveis, se materiais. Ou seja, os activos fixos tangíveis excedentários relativamente às necessidades de uma instituição, pela sua própria condição, não serão substituídos pela instituição e, em face desta situação, o seu custo de reposição torna-se irrelevante, passando a interessar o seu valor realizável líquido.

Ainda de acordo com a SORP-HE/FE, quando uma instituição se encontra decidida a vender um activo fixo tangível, esse activo deve ser mensurado de forma idêntica aos activos fixos tangíveis excedentários. Todavia, quando todos os seguintes critérios se verificarem, esses activos devem ser transferidos de activos fixos para activos correntes:

- O activo não vai ser substituído;

- Há uma decisão firme de vender o activo (ex.: o activo está a ser anunciado para venda);
- O activo não está a ser utilizado.

4.1.9.2 Activos Fixos Tangíveis de Relevância Histórica e Cultural

Os *heritage assets* são activos com qualidades históricas, artísticas, científicas, tecnológicas, geofísicas ou ambientais que são mantidos principalmente pela sua contribuição para o conhecimento e a cultura. A FRS 15 exige que todos os activos fixos tangíveis sejam capitalizados no balanço e esta exigência abrange os *heritage assets*.

Todavia, para efeitos de relato financeiro, os activos históricos utilizados pela própria instituição e a arte corporativa não são *heritage assets*, de acordo com a SORP-HE/FE. Os activos históricos utilizados para a prossecução da actividade operacional da instituição (isto é, no ensino, formação profissional ou investigação) devem ser contabilizados de acordo com as orientações fornecidas pela SORP-HE/FE relativamente aos activos fixos tangíveis.

Ainda de acordo com a SORP-HE/FE, os *heritage assets* recém-adquiridos devem inicialmente ser avaliados e reconhecidos pelo seu custo. Quando os *heritage assets* tiverem sido adquiridos em períodos de contabilização passados e não capitalizados, pode ser difícil ou custoso atribuir-lhes um custo ou valor. Nesses casos, estes activos apenas podem ser excluídos do balanço se não estiver disponível informação fidedigna relativa ao seu custo e as abordagens convencionais de avaliação não forem suficientemente fiáveis, ou se houver custos significativos associados à reconstrução ou análise de registos contabilísticos passados ou as avaliações forem onerosas quando comparadas com o benefício adicional que daí resultaria para os utilizadores da contabilidade.

4.1.10 Efeitos nas Demonstrações Financeiras das Diferenças ao Nível dos Activos Fixos Tangíveis

A análise realizada na secção 4.1 às normas e políticas contabilísticas relativas aos activos fixos tangíveis, decorrentes dos normativos POC, POC-Educação e SORP-HE/FE, permite-nos confirmar a preocupação expressa pela European University Association (EUA, 2008) quanto à comparabilidade da informação financeira produzida pelas instituições de ensino superior portuguesas e britânicas.

As dificuldades enfrentadas num exercício de análise de normativos diferentes, como os de Portugal e o do Reino Unido, estão bem sintetizadas pela EUA (2008, p. 17):

Através deste exercício [análise e comparação do *status quo* do desenvolvimento do custeio total nas universidades] tornou-se evidente que recolher informação financeira de diversos países europeus sem uma análise detalhada do que essa informação contém (diferentes regimes de fiscalidade, depreciação, regras relativas aos seguros, etc.) nunca será uma tarefa precisa, mas será apenas uma aproximação.

Ao longo desta secção confrontámos o tratamento de diversos aspectos e factos contabilísticos relativos aos activos fixos tangíveis e verificámos que existem divergências significativas que têm um grande impacto nas peças contabilísticas das instituições de ensino superior.

Dada a panóplia das divergências detectadas não nos é possível indicar qual o efeito final nas demonstrações financeiras de todas essas divergências, por tal tarefa requerer uma análise muito morosa e exaustiva que está fora do âmbito do nosso trabalho. Todavia é possível analisar, de forma geral, o efeito previsível de um dos aspectos relativos à contabilização activos fixos tangíveis: a mensuração subsequente pelo modelo de revalorização.

Verificámos nesta secção que o POC-Educação, ao contrário da FRS 15 (SORP-HE/FE) e da Directriz Contabilística n.º 16 (POC), não contempla a possibilidade da

mensuração subsequente pelo modelo de revalorização. Tal como é referido na DC 16, “reavaliar um activo significa ajustar, geralmente por acréscimo, a quantia assentada do mesmo”. Nesta definição é importante atender especialmente à ideia de que reavaliar é geralmente ajustar por acréscimo. Note-se porém que isto não significa que não possa haver reavaliações que conduzam à diminuição do valor de um activo. Há sem dúvida reavaliações que se traduzem em diminuições de valor e quer a FRS 15 quer a DC 16 estipulam o tratamento contabilístico a efectuar nestes casos de diminuição na valorização. Todavia, o tratamento das diminuições de valor já está, de certa forma, acautelado na contabilidade quer através das amortizações, quer através das análises de imparidade previstas nos normativos portugueses (POC e POC-Educação) e no normativo britânico (SORP-HE/FE), como se poderá verificar na secção 4.3. Neste sentido, entendemos ser correcto afirmar que reavaliar é geralmente ajustar por acréscimo⁶².

Desta forma concluímos que as instituições que optam⁶³ pelo modelo de revalorização, tenderão a ter, *coeteris paribus*, um activo fixo tangível superior face às suas congéneres que não optam pelo modelo de revalorização ou que estão impossibilitadas de o fazer (como é o caso das instituições portuguesas que se regem pelo POC-Educação). Esta divergência espelhar-se-á também no activo total das instituições, sendo que as instituições que utilizam o modelo de custo na mensuração subsequente dos seus activos tenderão a apresentar, *coeteris paribus*, um activo total subavaliado face às outras instituições.

⁶² Note-se também que pelo simples passar do tempo, o valor dos bens desactualiza-se pelo fenómeno monetário da inflação.

⁶³ Relembre-se que a possibilidade optar pelo modelo de revalorização só é possível para as instituições britânicas e para as instituições portuguesas que adoptam o POC.

4.2 Activos Intangíveis

Na secção anterior analisámos em profundidade o tratamento contabilístico dos activos fixos tangíveis nos normativos português e britânico. Nesta secção vamos conduzir uma análise mais concisa dos principais aspectos distintivos da contabilização dos activos intangíveis nos três normativos que temos vindo a examinar: POC, POC-Educação e SORP-HE/FE.

O termo britânico de “activos intangíveis” e o termo português de “imobilizações incorpóreas” serão utilizados de forma permutável ao longo deste trabalho. Todavia, é importante analisar o sentido que lhes é atribuído em cada um dos normativos.

Os normativos portugueses POC e POC-Educação definem, nas notas explicativas à conta 43, que as imobilizações incorpóreas integram os activos intangíveis, nomeadamente direitos e despesas de constituição, arranque e expansão. A definição apresentada pela FRS 10 – Goodwill and Intangible Assets – é um pouco mais esclarecedora e revela que os activos intangíveis são activos fixos não financeiros, que não têm substância física mas que são identificáveis e controláveis pela entidade através de custódia ou de direitos legais.

No normativo britânico, para que um activo fixo intangível possa ser registado na contabilidade, não basta que ele cumpra os critérios de definição de activo fixo intangível, é adicionalmente preciso que ele cumpra os critérios de reconhecimento, os quais são apresentados na estrutura conceptual do ASB no capítulo 5. Assim, um activo fixo intangível poderá ser reconhecido se:

- Existir evidência suficiente que o novo activo ou passivo foi criado ou que houve um aumento dos activos ou passivos existentes; e
- O valor monetário do novo activo ou passivo, ou o aumento aos activos ou passivos existentes, puder ser determinado de modo fiável.

Os normativos portugueses POC e POC-Educação não apresentam critérios de reconhecimento dos activos intangíveis e dessa forma o registo contabilístico destes

activos fica apenas dependente do cumprimento da definição de activos intangíveis e da possibilidade de se enquadrarem numa das seguintes classes de activos intangíveis indicadas pelos normativos: despesas de instalação; despesas de investigação e desenvolvimento; propriedade industrial e outros direitos; e trespasses⁶⁴.

Há uma diferença relevante entre os normativos portugueses – POC e POC-Educação – e o normativo britânico – SORP-HE/FE – que advém precisamente do facto de, nestes dois países, existirem critérios de definição e reconhecimento dos activos distintos, e que tem a ver com a contabilização das despesas de instalação. De acordo com os normativos portugueses, as despesas de instalação, que correspondem às despesas com a constituição e organização da empresa/entidade, assim como as relativas à sua expansão, podem ser capitalizadas e reconhecidas como activos intangíveis. Já de acordo com o normativo britânico, essas despesas devem ser levadas a resultados do período, dado que não cumprem o critério da identificabilidade apresentado na definição de activo, isto é, dado que não são passíveis de ser separados ou divididos da entidade.

⁶⁴ Os trespasses estão autonomizados como classe de activos intangíveis no POC, mas não no POC-Educação.

4.2.1 Reconhecimento e Mensuração Inicial dos Activos Intangíveis

Quadro 4.13 - Reconhecimento e Mensuração Inicial dos Activos Intangíveis		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10)
POC (e DC 1)	POC-Educação	
<u>Activos intangíveis adquiridos individualmente</u>: mensuração pelo custo de aquisição. <u>Activos intangíveis adquiridos numa concentração de negócios</u>: mensuração pelo justo valor, de acordo com a Directriz Contabilística 1. Justo valor: é a quantia pela qual um bem (ou serviço) poderia ser trocado, entre um comprador conhecedor e interessado e um vendedor nas mesmas condições, numa transacção ao seu alcance.	<u>Activos intangíveis adquiridos individualmente</u>: mensuração pelo custo de aquisição. <u>Activos intangíveis adquiridos numa concentração de negócios</u>: não está definido.	<u>Activos intangíveis adquiridos individualmente</u>: mensuração pelo custo. <u>Activos intangíveis adquiridos numa concentração de negócios</u>: - devem ser capitalizados separadamente do <i>goodwill</i> se o seu valor puder ser determinado de forma fiável; - devem ser valorizados pelo justo valor: - i) o justo valor deve ser limitado ao montante que não cria nem aumenta o <i>goodwill</i> negativo resultante da aquisição, a menos que o activo tenha um valor de mercado facilmente determinável. Justo valor: de acordo com a FRS 7, <i>Fair Values in Acquisition Accounting</i>, o justo valor de um activo intangível deve ser baseado no custo de reposição.
<u>Activos intangíveis desenvolvidos internamente</u>: não está definido	<u>Activos intangíveis desenvolvidos internamente</u>: não está definido	<u>Activos intangíveis desenvolvidos internamente</u>: podem ser capitalizados apenas se tiverem um valor de mercado facilmente determinável (<i>readily ascertainable market value</i>).
Nota: As despesas de investigação e desenvolvimento serão tratadas mais à frente.	Nota: As despesas de investigação e desenvolvimento serão tratadas mais à frente.	Nota: As despesas de investigação e desenvolvimento serão tratadas mais à frente.

A mensuração inicial dos activos intangíveis adquiridos individualmente é feita pelo custo em todos os normativos considerados.

As diferenças emergem no âmbito da mensuração dos activos intangíveis adquiridos numa concentração de negócios e dos activos intangíveis desenvolvidos internamente. Relativamente aos últimos activos, o POC e o POC-Educação não definem qualquer metodologia de valorização e a SORP-HE/FE (FRS 10) estipula que eles só podem ser

capitalizados se tiverem um valor de mercado facilmente determinável (*readily ascertainable market value*).

A FRS 10 define valor de mercado facilmente determinável (*readily ascertainable market value*) de um activo intangível, como o valor que é estabelecido por referência a um mercado onde:

- O activo pertence a uma população homogénea de activos que são equivalentes em todos os aspectos materiais; e
- Existe para essa população de activos um mercado activo, evidenciado por transacções frequentes.

Relativamente aos activos adquiridos numa concentração de negócios, a Directriz Contabilística 1 e a SORP-HE/FE são coincidentes ao estabelecer a mensuração com base no justo valor. Note-se porém que, tal como vimos para os activos fixos tangíveis, o conceito de justo valor adquire um sentido diferente consoante o normativo considerado. No normativo britânico, o justo valor de um activo intangível deve ser baseado no custo de reposição, de acordo com a FRS 7 – Fair Values in Acquisition. No normativo português POC, o justo valor de um activo intangível deve ser baseado no valor estimado ou avaliado, de acordo com a Directriz Contabilística 13.

Nesta secção não foram analisadas as despesas de investigação e desenvolvimento, visto que serão tratadas numa secção autónoma mais à frente.

4.2.2 Amortização dos Activos Intangíveis

Relativamente ao critério de amortização não há diferenças a reportar entre os normativos: todos estipulam que ficam sujeitos a amortização os activos intangíveis que tiverem uma vida útil limitada. A consensualidade entre os normativos todavia desvanece-se quando se analisam as disposições relativas à vida útil.

Quadro 4.14 - Amortização dos Activos Intangíveis		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10)
POC	POC-Educação	
<u>Critério:</u> Os activos intangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período. <u>Vida útil:</u> - Definição: não é apresentada uma definição de vida útil. - Restrições: - As despesas de instalação, investigação e desenvolvimento devem ser amortizadas no prazo máximo de 5 anos; - Os trespasses devem ser amortizados no prazo máximo de 5 anos, podendo no entanto este período ser dilatado. <u>Método de amortização:</u> não está definido. <u>Revisão do valor residual e da vida útil:</u> não está definido no normativo nacional.	<u>Critério:</u> Os activos intangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período. <u>Vida útil:</u> - Definição: não é apresentada uma definição de vida útil. - Restrições: - As despesas de instalação, investigação e desenvolvimento devem ser amortizadas no prazo máximo de 5 anos, excepto despesas de investigação e desenvolvimento com proveitos directos plurianuais, devendo neste caso obedecer-se ao princípio da especialização do exercício. <u>Método de amortização:</u> é o das quotas constantes. <u>Revisão do valor residual e da vida útil:</u> não está definido no normativo nacional.	<u>Critério:</u> Os activos intangíveis que tiverem uma vida útil limitada ficam sujeitos a uma amortização sistemática durante esse período. Os activos intangíveis que tiverem vidas úteis indefinidas, não devem ser amortizados. <u>Vida útil:</u> - Definição: é o período de tempo durante o qual se espera que a entidade possa retirar benefícios económicos pelo uso desse activo. - Restrições: Existe uma presunção, que sob certas condições pode todavia ser refutada, de que a vida útil dos activos intangíveis é limitada a um período de 20 anos ou menos. <u>Método de amortização:</u> deve ser escolhido método que melhor reflecte o padrão de depleção do activo intangível. Todavia, o método das quotas constantes deve ser o escolhido, a não ser que se possa demonstrar que outro seria mais apropriado. <u>Revisão do valor residual e da vida útil:</u> no final de cada ano, adoptando um procedimento prospectivo em caso de alteração.

O POC estipula que as despesas de instalação, investigação e desenvolvimento e os trespasses devem ser amortizados no prazo máximo de 5 anos, embora no caso dos trespasses possa haver uma dilação desse prazo. O POC-Educação apresenta um entendimento idêntico relativamente às despesas de instalação, investigação e

desenvolvimento, mas introduz uma nuance para as despesas de investigação e desenvolvimento com proveitos directos plurianuais, estipulando que neste caso deve obedecer-se ao princípio da especialização do exercício. A FRS 10 não define um período máximo para a amortização de activos intangíveis. Todavia, o parágrafo 19 da FRS 10 estipula que há uma presunção, que pode ser refutada, de que a vida útil dos activos intangíveis está limitada a um período igual ou inferior a 20 anos.

Relativamente ao método de amortização é de destacar que, embora a FRS 10 disponha que deve ser escolhido o método que melhor reflecte o padrão de depleção do activo intangível, ela obriga a que o método das quotas constantes seja o seleccionado, a não ser que se possa demonstrar que outro seria mais apropriado.

4.2.3 Mensuração Subsequente dos Activos Intangíveis

Apenas o normativo britânico prevê a possibilidade da adopção do modelo da revalorização para a mensuração subsequente dos activos intangíveis. Além disso, ele faz depender a possibilidade da adopção deste modelo da existência de um valor de mercado facilmente determinável para o activo intangível em causa.

Quadro 4.15 - Mensuração Subsequente dos Activos Intangíveis

Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10)
POC	POC-Educação	
<u>Regra Geral</u> : Modelo de Custo	<u>Regra Geral</u> : Modelo de Custo	<u>Modelos Possíveis</u>: - Modelo de Custo; - Modelo de Revalorização <u>Modelo de Revalorização</u>: - Condições para a adopção: Pode ser adoptado quando um activo intangível tiver um valor de mercado facilmente determinável. Nesse caso, o activo pode ser revalorizado para o seu valor de mercado. - Restrições: Quando um activo intangível é revalorizado, então todos os outros activos na mesma classe devem ser também revalorizados. - Frequência da Revalorização: Quando um activo intangível tiver sido revalorizado, devem ser conduzidas revalorizações subsequentes, suficientemente regulares, de modo a garantir que o valor escriturado não difere materialmente do valor de mercado à data do balanço.

4.2.4 Despesas de Investigação e Desenvolvimento

As definições apresentadas nos três normativos para as despesas de investigação e desenvolvimento são muito semelhantes. O normativo britânico é contudo mais pormenorizado e faz uma distinção adicional entre investigação pura (ou básica) e investigação aplicada. Um dos aspectos que mais se destaca na comparação dos três normativos é a inclusão, pelo POC-Educação, na definição das despesas de investigação e desenvolvimento, das teses de mestrado ou doutoramento, publicações ou outros estudos científicos não destinados a venda, bem como trabalhos de investigação e pesquisa.

Quadro 4.16 - Despesas de Investigação e Desenvolvimento		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (SSAP 13)
POC (e DC 7)	POC-Educação	
Definição: Nas notas à conta 432 é referido que a conta engloba as despesas associadas com a investigação original e planeada, com o objectivo de obter novos conhecimentos científicos ou técnicos, bem como as que resultem da aplicação tecnológica das descobertas, anteriores à fase de produção. Directriz Contabilística 7 dispõe que: - Investigação: as despesas de investigação são as relativas a um processo de pesquisa original e planeada como objectivo de obter novos conhecimentos científicos ou técnicos; - Desenvolvimento: as despesas de desenvolvimento são as que resultem da aplicação tecnológica das descobertas anteriores à fase de produção.	Definição: Nas notas à conta 432 é referido que a conta engloba as despesas associadas com a investigação original e planeada, com o objectivo de obter novos conhecimentos científicos ou técnicos, bem como as que resultem da aplicação tecnológica das descobertas, anteriores à fase de produção. Incluem-se nomeadamente teses de mestrado ou doutoramento, publicações ou outros estudos científicos não destinados a venda, bem como trabalhos de investigação e pesquisa.	Definição: De acordo com a SSAP 13, "Accounting for Research and Development", é preciso distinguir entre: - Investigação Pura (Básica): trabalho experimental ou teórico conduzido principalmente para adquirir novos conhecimentos científicos ou técnicos, isto é, não direccionado para um fim ou aplicação específica; - Investigação Aplicada: Investigação conduzida com vista a obter novos conhecimentos científicos ou técnicos, direccionados para uma finalidade ou objectivo prático específico; Desenvolvimento: O uso de conhecimento científico ou técnico para: - produzir materiais, utensílios, produtos ou serviços novos ou substancialmente melhorados; - instalar novos processos ou sistemas antes do início da produção comercial ou da sua aplicação comercial; - ou para melhorar substancialmente os que já estão a ser produzidos ou instalados.

Ao nível do reconhecimento das despesas de investigação e desenvolvimento há diferenças relevantes entre o normativo português POC e o normativo britânico que importa assinalar.

Quadro 4.17 - Reconhecimento das Despesas de Investigação e Desenvolvimento		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (SSAP 13)
POC (e DC 7)	POC-Educação	
<u>Regra Geral:</u> como custo do exercício em que ocorrem. <u>Excepções:</u> - Despesas de Investigação: serão capitalizáveis nos casos excepcionais em que se possa assegurar, de forma inequívoca, que as despesas produzirão benefícios económicos futuros. - Despesas de Desenvolvimento: podem ser reconhecidas como um activo quando o produto ou o processo estejam claramente definidos e os custos atribuíveis ao produto ou ao processo possam ser identificados, separados e facilmente quantificados e, além disso, se verifiquem cumulativamente as seguintes condições: a) Esteja assegurada a viabilidade técnica do produto ou do processo; b) A empresa pretenda produzir e comercializar ou usar o produto ou o processo; c) A existência de um mercado para o produto ou processo, ou, se ele se destinar a ser usado internamente em vez de ser vendido, esteja razoavelmente assegurada a sua utilidade para a empresa; e d) Existam recursos adequados ou a disponibilidade destes esteja razoavelmente assegurada para completar o projecto e comercializar ou usar o produto ou processo;	Não estão definidos os critérios de reconhecimento.	<u>Investigação Pura e Aplicada:</u> como custo do exercício em que ocorrem. <u>Despesas de Desenvolvimento:</u> podem (i.e., não é obrigatório) ser capitalizadas como activos intangíveis se cumprirem todas as seguintes condições: a) Existe um projecto claramente definido; b) A despesa em causa é separável e identificável; c) Os resultados desse projecto foram avaliados com razoável certeza relativamente: i) à possibilidade técnica de produzir o intangível; ii) à viabilidade comercial; d) Se for razoavelmente expectável que a totalidade dos custos adicionais de desenvolvimento que serão incorridos no mesmo projecto, com os custos de produção, venda e administrativos, seja coberta pelas receitas futuras; e) Existam recursos adequados, ou seja expectável que eles venham a estar disponíveis de modo a permitir que o projecto seja completado.

De acordo com a SORP-HE/FE (SSAP 13), a investigação pura e aplicada não pode ser tratada como um activo, independentemente de haver verbas para o seu financiamento. Desta forma, as despesas em investigação pura e aplicada devem ser tratadas como parte da actividade continuada da instituição e reconhecidas em resultados. Apenas a despesa incorrida em actividades de desenvolvimento que leve à produção de novos

produtos ou serviços sobre os quais exista uma expectativa razoável de sucesso comercial e que satisfaça os critérios elencados pela SSAP 13 neste quadro pode ser capitalizada, sendo depois amortizada durante o período que se espera que venha a produzir benefícios.

De forma inversa, a Directriz Contabilística 7 permite a capitalização das despesas de investigação nos casos excepcionais em que se possa assegurar, de forma inequívoca, que as despesas produzirão benefícios económicos futuros. Note-se porém que, relativamente às despesas de investigação, a DC 7 não define qual o método da amortização a utilizar.

Quando às despesas de desenvolvimento, a DC 7 define que as mesmas podem ser reconhecidas como um activo quando o produto ou o processo estejam claramente definidos e os custos atribuíveis ao produto ou ao processo possam ser identificados, separados e facilmente quantificados e, além disso, se verifiquem as condições apresentadas no quadro 4.17.

Quadro 4.18 - Amortizações das Despesas de Investigação e Desenvolvimento		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (SSAP 13 e FRS 10)
POC (e DC 7)	POC-Educação	
<u>Vida útil das despesas de investigação e desenvolvimento</u>: devem ser amortizadas no prazo máximo de 5 anos.	<u>Vida útil das despesas de investigação e desenvolvimento</u>: devem ser amortizadas no prazo máximo de 5 anos, excepto despesas de investigação e desenvolvimento com proveitos directos plurianuais, devendo neste caso obedecer-se ao princípio da especialização do exercício.	<u>Vida útil das despesas de investigação</u>: não aplicável, uma vez que são um custo do exercício. <u>Vida útil das despesas de desenvolvimento</u>: na FRS 10, existe uma presunção, que sob certas condições pode todavia ser refutada, de que a vida útil dos activos intangíveis é limitada a um período de 20 anos ou menos.
<u>Método de amortização das despesas de desenvolvimento</u>: de acordo com a DC 7, devem ser amortizadas numa base sistemática e racional nos exercícios correntes e futuros, com referência: - à venda ou uso do produto ou processo; ou - ao período de tempo durante o qual se espera que o produto ou processo seja vendido. <u>Método de amortização das despesas de investigação</u>: não está definido.	<u>Método de amortização das despesas de investigação e desenvolvimento</u>: é o das quotas constantes	<u>Método de amortização das despesas de desenvolvimento</u>: A amortização deve começar no período em que a produção comercial do produto ou processo se inicia e deve ser alocada aos diversos períodos contabilísticos por referência: - à venda ou uso do produto ou processo; ou - ao período de tempo durante o qual se espera que o produto ou processo seja vendido ou <u>usado</u>. <u>Método de amortização das despesas de investigação</u>: não aplicável, uma vez que são um custo do exercício.

O método de amortização definido na DC 7 para as despesas de desenvolvimento é muito semelhante ao preconizado pelo normativo britânico. O método por eles apresentado estabelece-se por referência à venda ou uso do produto ou processo, ou ao período de tempo durante o qual se espera que o produto ou processo seja vendido ou usado. O POC-Educação não define um método específico para a amortização dos activos intangíveis, aplicando-se desta forma o método definido para os demais activos, o método das quotas constantes.

4.2.5 Efeitos nas Demonstrações Financeiras das Diferenças ao Nível dos Activos Intangíveis

Ao nível dos activos intangíveis, e de forma idêntica aos activos fixos tangíveis, há uma panóplia de divergências entre os três normativos considerados – POC, POC-Educação e SORP-HE/FE – as quais têm implicações na comparabilidade das demonstrações financeiras das instituições de ensino superior.

De entre estas divergências destacam-se, pela sua maior dissemelhança, as relativas à contabilização das despesas de instalação e às despesas de investigação. Verificámos ao longo da secção 4.2 que o POC e o POC-Educação permitem a capitalização destas despesas, ou seja, abrem a possibilidade de contabilizar as despesas de instalação e as de investigação como activos intangíveis. Verificámos também que na SORP-HE/FE – tendo em consideração a estrutura conceptual do ASB – não é possível capitalizar as despesas de instalação, dado que estas não cumprem o critério de identificabilidade apresentado na definição de activo, isto é, dado que estas não são passíveis de ser separadas da instituição. E verificámos ainda que a SORP-HE/FE, seguindo o estipulado na SSAP 13 – Accounting for Research and Development, estabelece que as despesas de investigação devem ser levadas a resultados logo no momento em que são incorridas, uma vez que os possíveis benefícios económicos futuros delas decorrentes são difíceis de avaliar.

Assim, parece razoável estimar que o impacto resultante da dualidade de critérios na contabilização das despesas de instalação e de investigação tenha a seguinte orientação: no momento da ocorrência das despesas de instalação e investigação as instituições de ensino superior portuguesas apresentarão, *coeteris paribus*, um activo intangível sobreavaliado face às suas congéneres britânicas, as quais apresentarão resultados subavaliados, uma vez que assumirão a totalidade das despesas de instalação e investigação como custo. Note-se porém que este efeito diluir-se-á com o passar do tempo, num prazo aproximado de 5 anos. O POC e o POC-Educação apresentam, como regra geral, a amortização das despesas de instalação e investigação no prazo máximo de 5 anos. Assim, as instituições portuguesas apresentarão nos exercícios subsequentes

o custo relativo às amortizações, o qual foi assumido pelas instituições britânicas no exercício em que as despesas ocorreram. Desta forma, nos 4 ou 5 exercícios subsequentes⁶⁵, as instituições portuguesas apresentarão resultados subavaliados face às suas congéneres britânicas. Findo esse mesmo prazo, o activo intangível das instituições portuguesas que estava sobreavaliado, em virtude da capitalização das despesas de instalação e investigação, deixará de o estar⁶⁶.

⁶⁵ Assumindo que as despesas de instalação e de investigação ocorrem logo em Janeiro, haverá apenas 4 exercícios subsequentes para se proceder à amortização, dado que nesse ano serão ainda contabilizados 12 meses de amortizações.

⁶⁶ Note-se o raciocínio que acabámos de efectuar é válido quando se considera apenas uma despesa de instalação ou investigação. Ou seja, uma vez que as instituições de ensino superior tenderão a incorrer regularmente neste tipo de despesas, esta deformidade entre as demonstrações de resultados das instituições de ensino superior portuguesas e britânicas tenderá a perpetuar-se.

4.3 Imparidade dos Activos Fixos Tangíveis e Intangíveis

O teste da imparidade representa o teste final a que os activos devem ser submetidos antes de serem incluídos no balanço. O princípio base do conceito de imparidade e do teste que lhe está associado, é garantir que o valor escriturado de um dado activo fixo tangível ou intangível (ou unidade geradora de caixa) não é superior ao seu valor (ou segundo o normativo britânico, ao seu valor recuperável). Ou seja, os testes de imparidade visam acautelar a sobrevalorização dos activos, à data do balanço.

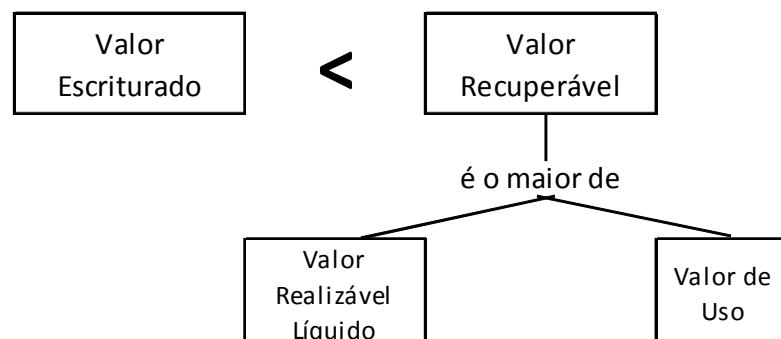
Quadro 4.19 - Imparidade dos activos fixos tangíveis e intangíveis		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10, 11 e 15)
POC	POC-Educação	
<u>Conceito de imparidade:</u> activos fixos tangíveis e intangíveis (seja ou não limitada a sua vida útil) cujo valor é inferior ao registado na contabilidade, sendo de prever que a redução de valor seja permanente.	<u>Conceito de imparidade:</u> activos fixos tangíveis e intangíveis (seja ou não limitada a sua vida útil) cujo valor é inferior ao registado na contabilidade, sendo de prever que a redução de valor seja permanente.	<u>Conceito de imparidade:</u> activos fixos tangíveis e intangíveis (ou unidades geradoras de caixa) cujo valor recuperável (o maior entre o valor realizável líquido e o valor de uso) é inferior ao valor registado na contabilidade (valor escriturado). <u>Nota:</u> Não há discriminação entre imparidade permanente e temporária. A diminuição temporária dos valores escriturados deve ser contabilizada da mesma forma que as diminuições permanentes.
Reconhecimento das perdas de <u>imparidade</u>: em resultados, através do registo de uma amortização extraordinária	Reconhecimento das perdas de <u>imparidade</u>: em resultados, através do registo de uma amortização extraordinária	Reconhecimento das perdas de <u>imparidade</u>: - a) Se forem causadas por um claro consumo dos benefícios económicos: são reconhecidas nos resultados do período (<i>income and expenditure account</i>). - b) Outras perdas de imparidade (não causadas por um claro consumo dos benefícios económicos): - i) primeiro devem ser registadas (no <i>statement of total recognised gains and losses</i>) contra prévios excedentes de reavaliação para esse activo, ou seja, até que o valor escriturado atinja o custo histórico depreciado; - ii) Depois disso, devem ser reportadas nos resultados (<i>income and expenditure account</i>).

Os normativos nacionais, POC e POC-Educação, não utilizam expressamente o termo imparidade. Todavia, eles têm presente o conceito de imparidade. O POC e o POC-Educação referem-se à imparidade da seguinte forma: “quando, à data do balanço, os elementos do activo imobilizado corpóreo e incorpóreo, seja ou não limitada a sua vida útil, tiverem um valor inferior ao registado na contabilidade, devem ser objecto de amortização correspondente à diferença, se for de prever que a redução desse valor seja permanente” (POC)⁶⁷.

Este conceito apresentado pelo POC e pelo POC-Educação é semelhante ao conceito de imparidade enunciado pela FRS 11. Porém, a FRS 11 especifica qual é o valor do activo (ou unidade geradora de caixa) que deve ser confrontado com o valor registado na contabilidade, identificando-o como sendo o valor recuperável. Assim, para a FRS 11 um activo, ou unidade geradora de caixa, está em imparidade se o seu valor recuperável for inferior ao valor registado na contabilidade.

O valor recuperável de um activo representa o maior valor para a entidade, que o activo pode gerar. Desta forma o valor recuperável é o maior entre o valor realizável líquido (pelo qual o activo poderia ser vendido, líquido das despesas de venda), e o valor de uso, ou seja, os *cash flows* que se espera que esse activo venha a gerar incluindo o seu eventual valor de venda final.

⁶⁷ Não obstante o POC dispor sobre a necessidade de analisar anualmente a imparidade dos activos, é nossa convicção que uma análise das práticas contabilísticas adoptadas pelas empresas portuguesas nos levaria a concluir que tal disposição não está enraizada nas práticas contabilísticas nacionais, em virtude dos entraves colocados à aceitação como custo fiscal das amortizações extraordinárias decorrentes do processo de reconhecimento de uma perda de imparidade. O art.º 10 do Decreto Regulamentar 2/90 refere, nomeadamente, que, para que as desvalorizações excepcionais possam ser aceites como custo fiscal o contribuinte deverá obter a aceitação da Direcção-Geral dos Impostos através de exposição devidamente fundamentada. Note-se porém que as instituições de ensino superior têm uma natureza jurídica e fiscal específicas pelo que não nos é possível aferir das suas práticas contabilísticas através do raciocínio que aplicámos às empresas. Veja-se, por exemplo, que de acordo com o art.º 116 do RJIES as instituições de ensino superior públicas estão isentas de impostos, taxas, custas, emolumentos e selos pelo que o efeito fiscal das suas acções é substancialmente diferente do das empresas. Ainda assim, uma análise detalhada das práticas contabilísticas das instituições de ensino superior exigiria um estudo empírico de outra natureza, que está além do âmbito da presente dissertação.

Figura 4.2 - Conceito de Imparidade

Fonte: Elaboração Própria

Contrariamente aos normativos portugueses, que consideram que só existe imparidade se a redução de valor do activo for permanente, o normativo britânico, em particular a FRS 11, indica que a diminuição do valor do activo não pode ser evitada pelo simples facto de ela não ser permanente. Desta forma, a FRS 11 estipula que a diminuição temporária dos valores escriturados deve ser contabilizada da mesma forma que as diminuições permanentes.

O reconhecimento das perdas de imparidade é também tratado de forma diferente pelos normativos nacionais e pelo normativo britânico. Os normativos portugueses apresentam um tratamento bastante mais simples que o britânico, dado que estipulam que todas as perdas de imparidade devem ser reconhecidas em resultados, através do registo de uma amortização extraordinária. O normativo britânico é mais complexo e preconiza tratamentos diferenciados consoante a imparidade derive ou não de um claro consumo de benefícios económicos futuros. Assim, ele determina que as perdas de imparidade causadas por um consumo claro de benefícios económicos devem ser sempre reconhecidas nos resultados do período a que dizem respeito. As outras perdas por imparidades devem ser reconhecidas contra quaisquer excedentes de reavaliação, até que o valor escriturado do activo atinja o custo histórico depreciado e, depois desse ponto, em resultados na *income and expenditure account*.

No âmbito do normativo britânico há um conceito central na identificação da imparidade que é o de unidades geradoras de caixa. A ideia subjacente a este conceito é a de que há activos que, quando considerados individualmente, não são passíveis de gerar fluxos de caixa para a entidade. Para esses activos não é possível definir o seu valor de uso. Desta forma, o normativo britânico estipula que, nestes casos, a análise da imparidade não deve ser conduzida para o activo considerado individualmente, mas para a unidade geradora de caixa em que esse activo se insere. Resumindo, a função das unidades geradoras de caixa é estabelecer o nível de agregação a que as revisões de imparidade devem ser conduzidas.

Quadro 4.20 - Abordagem das Unidades Geradoras de Caixa		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10, 11 e 15)
POC	POC-Educação	
<u>Abordagem das unidades geradoras de caixa</u> : não está definido	<u>Abordagem das unidades geradoras de caixa</u> : não está definido	<u>Abordagem das unidades geradoras de caixa</u> : as unidades geradoras de caixa são identificadas dividindo a receita/rendimento total de uma entidade em tantos fluxos de caixa independentes quantos seja razoavelmente praticável. As instituições precisam de determinar o que isto significa em função das suas próprias circunstâncias específicas. Uma unidade geradora de caixa pode ser um activo fixo individual, um departamento, uma escola ou uma faculdade.

Relativamente à periodicidade da avaliação da imparidade, os normativos portugueses POC e POC-Educação destacam-se, uma vez mais, por indicarem requisitos mais simples que o normativo britânico. Os normativos nacionais impõem uma revisão anual da imparidade.

O normativo britânico define, como regra geral para os activos tangíveis, que a revisão da imparidade seja realizada se eventos ou alterações de circunstâncias indicarem que o valor escriturado do bem pode não ser recuperável. As excepções a esta regra são as que se indicam no quadro 4.21.

Quadro 4.21 - Periodicidade da Avaliação da Imparidade		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10, 11 e 15)
POC	POC-Educação	
<u>Periodicidade com que deve ser avaliada a imparidade:</u> à data do balanço, ou seja, pressupõe-se que seja anualmente.	<u>Periodicidade com que deve ser avaliada a imparidade:</u> à data do balanço, ou seja, pressupõe-se que seja anualmente.	<u>Periodicidade com que deve ser avaliada a imparidade dos activos fixos tangíveis:</u> - Regra Geral: Uma análise de imparidade de um activo fixo tangível deve ser conduzida se eventos ou alterações de circunstâncias indicarem que o valor escriturado do bem pode não ser recuperável (FRS 11 §9). - Excepções: A imparidade de activos fixos, excepto terrenos, deve ser revista no final de cada período de reporte quando (FRS 15 §89): - não estão a ser efectuadas depreciações, porque se considera que são imateriais; - a vida útil remanescente esperada do activo fixo tangível exceder os 50 anos.
		<u>Periodicidade com que deve ser avaliada a imparidade dos activos intangíveis (FRS 10):</u> - Para activos intangíveis que são amortizados num período superior a 20 anos ou que não são amortizados: anualmente, no final de cada período contabilístico. - Para activos intangíveis que são amortizados num período igual ou inferior a 20 anos: - uma "revisão de 1º ano", no final do 1º ano contabilístico completo a seguir à aquisição; e - nos anos subsequentes, quando os eventos ou mudanças nas circunstâncias indicarem imparidade.

Para os activos intangíveis, a FRS 10 impõe, para aqueles que são amortizados num período superior a 20 anos ou que não são amortizados, uma revisão anual da imparidade, no final de cada período contabilístico. Para os activos intangíveis que são amortizados num período igual ou inferior a 20 anos a FRS 10 estipula uma "revisão de 1º ano", no final do 1º ano contabilístico completo a seguir à aquisição; e revisões nos anos subsequentes, quando os eventos ou mudanças nas circunstâncias indicarem imparidade.

Quadro 4.22 - Imparidade dos activos fixos tangíveis e intangíveis (continuação)		
Normativos Nacionais		SORP-HE/FE (FRS 10, 11 e 15)
POC	POC-Educação	
<u>Indicadores da necessidade de realizar testes de imparidade:</u> não estão definidos.	<u>Indicadores da necessidade de realizar testes de imparidade:</u> não estão definidos.	<u>Indicadores da necessidade de realizar testes de imparidade:</u> a) perdas operacionais; b) evidências de danos físicos ou obsolescência; c) uma mudança significativa e adversa ao nível de: i). ambiente ou mercado concorrencial no qual opera o activo fixo da instituição; ii). condições regulatórias ou estatutárias; iii). qualquer indicador de valor utilizado para medir o justo valor de um activo fixo na aquisição; d) um compromisso do <i>governing body</i> no sentido de promover uma reorganização significativa; e) uma perda significativa de recursos humanos chave; f) um aumento significativo das taxas de juro de mercado ou outras taxas de retorno de mercado que tenham uma probabilidade substancial de ter um impacto material no valor recuperável dos activos fixos; g) uma diminuição significativa no valor de mercado de um activo fixo tangível durante o período; h) redução da oferta de cursos ou serviços.

Adicionalmente, o normativo do Reino Unido apresenta exemplos de eventos ou alterações de circunstâncias que indiciam que pode ter ocorrido imparidade. A SORP-HE/FE, em particular, apresenta indicadores específicos relacionados com as instituições de ensino superior. Assim, e de acordo com a SORP-HE/FE, haverá necessidade de conduzir testes de imparidade quando, por exemplo, se verificar uma redução da oferta de cursos ou serviços por parte da instituição ou quando o *governing body* assumir um compromisso de promover uma reorganização significativa da instituição.

4.4 Subsídios e Transferências Governamentais

Na secção 2.3 do capítulo 2, que versa sobre o financiamento do ensino superior, verificámos que as universidades britânicas e as universidades públicas portuguesas⁶⁸ eram financiadas maioritariamente por fundos governamentais. Neste sentido, não é certamente exagerado defender que o tratamento contabilístico dos subsídios e das transferências governamentais⁶⁹ é o aspecto mais crítico e sensível no âmbito da contabilidade financeira das instituições de ensino superior.

Embora, em termos gerais, o tratamento contabilístico dos subsídios e transferências governamentais seja muito semelhante nos três normativos considerados, POC, POC-Educação e SORP-HE/FE, há alguns aspectos muito particulares em que as disposições portuguesas divergem das britânicas, os quais serão apresentados de seguida.

No âmbito do normativo britânico há uma norma específica que versa sobre a contabilização dos subsídios e das transferências governamentais: a Statement of Standard Accounting Practice 4 (SSAP 4) – Accounting for Governments Grants.

A SSAP 4 estipula que, de acordo com o princípio do acréscimo, os subsídios devem ser reconhecidos em resultados, isto é, nas contas de proveitos, de forma idêntica à despesa para a qual eles se destinam. Ou seja, o registo de um subsídio deve dar-se ao mesmo tempo que o correspondente registo da despesa, para a qual o subsídio se destina.

A SSAP 4 dispõe também que, de acordo com o princípio da prudência, os subsídios não devem ser contabilizados até que as condições para o recebimento do subsídio tenham sido cumpridas e haja uma certeza razoável de que o subsídio vai ser recebido.

⁶⁸ Na secção 2.1 verificámos que, ao contrário do que se passa Reino Unido onde só existe uma universidade totalmente privada, em Portugal existe um sector privado de ensino superior forte e consolidado. E, por definição, nessas universidades privadas a maioria do financiamento é assegurado por receitas próprias.

⁶⁹ Para efeitos desta análise, e tal como acontece na SSAP 4, o termo governamental tem um sentido amplo. Ele engloba não só o governo central/nacional, mas também os governos regionais e locais, as agências governamentais e também os organismos públicos não governamentais (nomeadamente os *funding councils*).

Os normativos portugueses, POC e POC-Educação, consagram igualmente o princípio do acréscimo (ou da especialização) e o princípio da prudência pelo que não se encontram diferenças entre os três normativos quanto à consideração do momento em que deve ocorrer o registo dos subsídios governamentais.

Os normativos portugueses fazem uma distinção entre subsídios à exploração (ou correntes), subsídios para investimentos e subsídios que não se destinem a investimentos amortizáveis nem à exploração.

A SSAP 4 faz também essa distinção e, de entre o conjunto geral dos subsídios, destaca e autonomiza os subsídios destinados à prossecução de objectivos não financeiros e os subsídios destinados a financiar as despesas com a aquisição de activos fixos. Estes últimos são equivalentes aos subsídios para investimentos previstos no enquadramento português, enquanto os primeiros podem ser equiparados aos subsídios que não se destinam a investimentos amortizáveis nem à exploração.

Os subsídios à exploração estão previstos no POC na conta 74 e correspondem às verbas concedidas às empresas com a finalidade de reduzir custos ou aumentar proveitos, sobre cuja atribuição ao exercício não se ofereçam dúvidas. O POC-Educação atribui-lhes uma outra designação e apresenta-os como “transferências e subsídios correntes obtidos”. Todavia, o entendimento e o significado da conta 74 do POC e da conta 74 do POC-Educação é o mesmo. A diferente designação da conta 74 do POC-Educação visa apenas adaptá-la à realidade das instituições de ensino superior públicas e desta forma possibilitar a sua desagregação em 741 – “Transferências – Tesouro”; 742 – “Transferências Correntes Obtidas”; e 743 – “Subsídios Correntes Obtidos”.

No POC, no POC-Educação e na SSAP 4, os subsídios à exploração ou correntes são registados como resultados, e são contabilizados no período ao qual correspondem as despesas para as quais eles visam contribuir.

Quanto aos subsídios ao investimento, a SSAP 4, atendendo ao princípio do acréscimo, considera que, uma vez que os subsídios são atribuídos com vista a suportar uma

despesa específica em activos fixos, esses subsídios devem ser reconhecidos ao longo da vida útil esperada dos activos. A SORP-HE/FE vai ao encontro da SSAP 4 e estipula que “quando uma instituição recebe um subsídio para financiar a compra, construção ou desenvolvimento de um activo, e o activo é capitalizado, o subsídio deve ser creditado em ‘subsídios de capital diferidos’ (*deferred capital grants*), e deve ser feita uma transferência anual para resultados, ao longo da vida útil do activo, à mesma taxa que a depreciação é imputada ao activo, para o qual o subsídio foi atribuído”.

Relativamente aos subsídios ao investimento, o entendimento do POC e do POC-Educação é igual ao espelhado na SORP-HE/FE e na SSAP 4, excepto num pequeno pormenor. A nota explicativa à conta 2745 – «Subsídios para investimento», que é uma subconta da conta 274 – «Proveitos Diferidos», estipula que na conta 2745 se incluem os subsídios/transferências associados aos activos que deverão ser movimentados numa base sistemática, à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitem, para a conta 7983 – «Proveitos e ganhos extraordinários – Outros proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital obtidas/Subsídios para investimento».

Resumindo, os três normativos preconizam o mesmo tratamento para os subsídios ao investimento. Onde está então o pormenor que condiciona sobremaneira a comparabilidade das demonstrações financeiras das instituições de ensino superior portuguesas com as das britânicas? A diferença está na apresentação no balanço da rubrica de subsídios de capital diferidos.

Em Portugal esta rubrica, designada por “subsídios ao investimento”, é apresentada no passivo, enquanto no Reino Unido a mesma rubrica, aí designada por “subsídios de capital diferidos” (*deferred capital grants*) é apresentada em capital (ou fundos, na terminologia do POC-Educação e da SORP-HE/FE). Mais interessante ainda é verificar que a apresentação desta rubrica em capital é uma imposição da SORP-HE/FE e não da SSAP 4. Isto é, a SSAP 4 define que estes subsídios destinados aos activos fixos devem ser tratados como proveitos diferidos, mas não estipula se eles devem ser incluídos no balanço na parte do passivo ou do capital. Aliás, este tratamento da SORP-HE/FE é

discordante do aplicado pelo sector empresarial. De acordo com a CIPFA (2007), a prática no sector empresarial no Reino Unido é tratar os «subsídios de capital diferidos» como passivo e não como capital.

Relativamente aos subsídios destinados à prossecução de objectivos não financeiros (subsídios que não se destinam a investimentos amortizáveis nem à exploração, na terminologia portuguesa), o tratamento apresentado pelos normativos portugueses diverge também do normativo britânico. Nas notas à conta 575 - «Subsídios», o POC e o POC-Educação referem apenas que esta conta serve de contrapartida aos subsídios ou transferências que não se destinem a investimentos amortizáveis nem à exploração. Ou seja, os normativos portugueses expõem que estes subsídios devem ser levados a capital, mas não indicam o tratamento subsequente desses valores, nomeadamente não explicitam se eles devem, ou não, ser alguma vez reconhecidos em resultados.

A SSAP 4 segue uma vez mais o princípio do acréscimo e impõe que os subsídios destinados à prossecução de objectivos não financeiros sejam reconhecidos em resultados na mesma medida e no mesmo momento em que são reconhecidas as despesas que esses subsídios visam suportar. Se essas despesas se prolongarem por mais de um período económico, a SSAP 4 estabelece que os correspondentes subsídios devem ser tratados como proveitos diferidos (*deferred income*). Todavia, nem a SSAP 4 nem a SORP-HE/FE esclarecem se estes proveitos diferidos serão apresentados no balanço no lado do passivo ou do lado do capital. Pela análise das contas de 2008 da London School of Economics and Political Science (LSE) e das contas de 2008 da University of Buckingham, fica-se com a ideia de que a prática adoptada consiste em apresentar estes proveitos diferidos no passivo.

Relembre-se que os normativos portugueses preconizam a contabilização destes subsídios em capital. Assim, verifica-se uma vez mais uma divergência entre os normativos portugueses e o normativo britânico ao nível da apresentação no balanço dos subsídios recebidos.

Resumindo, a análise conduzida nesta secção às formas de contabilização e apresentação no balanço dos subsídios e transferências governamentais recebidos pelas instituições de ensino superior em Portugal e no Reino Unido revelou a existência de algumas divergências que distorcem substancialmente a comparabilidade das demonstrações financeiras destas instituições.

Ao nível dos subsídios para investimentos, o simples facto do normativo britânico dispor sobre a sua apresentação no lado do capital/fundos no balanço e dos normativos portugueses disporem, de forma inversa, pela sua apresentação no lado do passivo do balanço, conduz a que as instituições portuguesas apresentem um passivo “sobreavaliado” e um capital/fundos “subavaliado” face às suas congéneres britânicas.

Para aos subsídios destinados à prossecução de objectivos não financeiros (subsídios que não se destinam a investimentos amortizáveis nem à exploração, na terminologia portuguesa), as instituições portuguesas apresentam um passivo “subavaliado” e um capital/fundos “sobreavaliado” face às suas congéneres britânicas.

Note-se porém que, quer em Portugal quer no Reino Unido, o valor dos «subsídios que não se destinam a investimentos amortizáveis nem à exploração» é geralmente bastante inferior ao valor dos «subsídios para investimento», pelo que balanceando estes dois efeitos o resultado final é claramente mais desfavorável para as instituições de ensino superior portuguesas que, *coeteris paribus*, apresentam um passivo sobreavaliado e um capital/fundos subavaliado quando comparado com o das instituições britânicas.

Veja-se também que, esta divergência altera significativamente os rácios financeiros das instituições, particularmente os rácios de endividamento. Tal como refere Farinha (1995, p.25), os rácios de endividamento procuram dar informações sobre o grau de intensidade de recurso a capitais alheios no financiamento de uma empresa ou instituição. São exemplos de rácios de endividamento, o rácio da autonomia financeira e o *debt-to-equity ratio*. O rácio da autonomia financeira⁷⁰ avalia em que percentagem é que o activo de uma instituição se encontra a ser financiado por capitais próprios e o

⁷⁰ Autonomia Financeira corresponde ao quociente da situação líquida (capitais próprios) sobre o activo.

*debt-to-equity-ratio*⁷¹ espelha a repartição relativa dos capitais de uma instituição em próprios e alheios (Farinha, 1995, p. 26).

Os rácios de endividamento são muitas vezes utilizados como critério nos concursos com vista à obtenção de financiamento para projectos de investigação e outros. Se considerarmos apenas os concursos de âmbito nacional, as divergências acima indicadas não produzem efeitos diferenciadores entre as instituições. Todavia, nos concursos de âmbito internacional, as instituições de ensino superior portuguesas saíram penalizadas face às suas congéneres britânicas, pois, a menos que sejam realizados os necessários ajustamentos para efeitos de comparação, apresentarão, *coeteris paribus*, piores rácios de endividamento.

Analisando, por exemplo, as contas consolidadas de 2008 da London School of Economics and Political Science (LSE) e da Universidade do Porto (UP), pode-se ter uma ideia do que este desfasamento pode representar. No ano de 2008 e para LSE o valor dos subsídios de capital diferidos importa em 77.744.000 £, sendo o valor total dos fundos de 270.765.000 £. Ou seja, em termos percentuais, para a LSE, a rubrica de *deferred capital grants* representa cerca de 29 % do capital (ou fundo) da instituição. Na Universidade do Porto, para o ano de 2008, o valor dos subsídios de capital diferidos importa em 46.062.430 €, sendo o valor total do passivo de 93.004.177 € e o valor total dos fundos próprios de 458.105.951 €. Ou seja, em termos percentuais, a rubrica «Proveitos Diferidos – Subsídios para Investimentos» representa 50 % do passivo total da Universidade do Porto. Se esta rubrica fosse retirada do passivo e incluída nos fundos próprios, o passivo da UP reduzir-se-ia em 50% e os fundos próprios aumentariam 10%.

Podemos desta forma concluir que o impacto nas demonstrações financeiras resultante da diferente apresentação no balanço dos subsídios de capital diferidos é muito significativo.

⁷¹ *Debt-to-equity ratio* corresponde ao quociente do passivo total sobre a situação líquida (capitais próprios).

4.5 Conclusão

O capítulo que terminamos vem no seguimento de uma trajectória bem definida que começou a ser desenvolvida logo no primeiro capítulo, onde realizámos um enquadramento teórico que serviu para identificar e situar o núcleo da problemática do nosso trabalho. No seguimento dessa análise verificámos que na literatura há uma corrente *mainstream* que defende que, ao nível da contabilidade internacional, é possível distinguir dois modelos de contabilidade: o Modelo Anglo-Saxónico e o Modelo Europeu Continental. Neste capítulo conduzimos uma análise em que comparámos as normas e as políticas contabilísticas, portuguesas e britânicas, aplicáveis no âmbito de quatro domínios de especial relevância para a contabilidade das instituições de ensino superior: os activos fixos tangíveis, os activos intangíveis, as imparidades e os subsídios e transferências governamentais.

Depois de análise realizada podemos concluir que existem diferenças significativas entre os normativos portugueses – POC e POC-Educação – e o normativo britânico que condicionam sobremaneira a comparabilidade das demonstrações financeiras das instituições de ensino superior.

Para os quatro domínios em análise, verificámos que o normativo britânico descreve de forma mais pormenorizada e exaustiva os tratamentos contabilísticos respectivos, embora ofereça simultaneamente uma maior liberdade de escolha nos critérios a adoptar abrindo, por esta via, mais espaço para o exercício do julgamento profissional. Em particular, a SORP-HE/FE prevê a possibilidade de, na mensuração subsequente, se adoptar um modelo de revalorização alternativo ao modelo de custo, quer para os activos fixos tangíveis quer para os intangíveis. Ainda no âmbito do modelo de revalorização, verificámos que a base de valorização utilizada difere substancialmente entre os normativos: o normativo português POC apoia-se no conceito de justo valor, ao passo que o normativo britânico faz mais uso do valor corrente, o qual representa o valor que o activo tem para uma instituição em particular.

Quanto ao método de cálculo das amortizações, a análise conduzida permitiu confirmar as expectativas iniciais avançadas no capítulo 1. O normativo britânico defende que o método seleccionado deve ser aquele que melhor reflecte o padrão de consumo dos benefícios económicos futuros associados ao activo; o POC-Educação impõe o método das quotas constantes; o POC nada dispõe sobre este aspecto e nesse sentido acaba por ser suplantado pelas normas fiscais em particular pelas disposições no Decreto Regulamentar 2/90 (que será substituído pelo Decreto Regulamentar 25/2009 a partir de 1 de Janeiro de 2010).

Outra diferença relevante entre o normativo SORP-HE/FE e os normativos POC e POC-Educação, que este trabalho permitiu destacar, diz respeito à imparidade. Contrariamente aos normativos portugueses, o normativo britânico atribui uma grande importância a este conceito. Ele define pormenorizadamente a forma como a imparidade deve ser reconhecida, a periodicidade com que deve ser avaliada e apresenta exemplos de indicadores que indiciam a necessidade de proceder à realização de testes de imparidade.

No que respeita ao impacto sobre as peças contabilísticas, verificámos que a panóplia de divergências detectadas nos três normativos considerados não nos permite identificar qual o efeito final acumulado sobre as demonstrações financeiras, já que tal requereria uma análise muito morosa e exaustiva que está fora do âmbito do nosso trabalho. A pertinência da exploração de forma autónoma e pormenorizada dessa análise pode aliás ser considerada uma das principais questões de investigação futura suscitadas pela presente dissertação. Todavia, é de destacar no âmbito desta conclusão o efeito resultante da dualidade presente no tratamento contabilístico dos subsídios e transferências governamentais, dado que estes constituem a principal fonte de receita das instituições de ensino superior públicas, como tivemos oportunidade de verificar no capítulo 2.

Assim, no que respeita aos subsídios e transferências governamentais o estudo conduzido permitiu verificar que os subsídios para a aquisição, construção e desenvolvimento de activos fixos são apresentados em Portugal no lado passivo do

balanço e no Reino Unido no lado do capital. Analisámos as implicações desta divergência e concluímos que tal apresentação, leva a que, *coeteris paribus*, as instituições de ensino superior portuguesas exibam um passivo sobreavaliado e um capital/fundos subavaliado quando comparados com os das instituições britânicas. Assim, verificámos que a referida divergência distorce materialmente a comparabilidade das demonstrações financeiras alterando de forma significativa rácios, como o da autonomia financeira e o *debt-to-equity ratio*, os quais são usados muitas vezes como critério nos concursos com vista à obtenção de financiamento para projectos internacionais de investigação e outros.

5. Caminhos Futuros de Convergência e Conclusões Gerais

5.1 Caminhos Futuros de Convergência

Nas duas últimas décadas as instituições de ensino superior têm sido confrontadas com novos desafios que têm alterado de forma significativa a envolvente em que estas instituições se inserem e desenvolvem as suas actividades. A globalização do mercado da educação e o consequente aumento da concorrência, a massificação do acesso ao ensino superior e o correspondente aumento dos custos, o aumento dos requisitos de qualidade impostos por agências nacionais e internacionais de certificação, as exigências do Processo de Bolonha e a redução do financiamento público são algumas das contingências que vieram alterar de forma significativa o enquadramento destas instituições.

Neste contexto, verifica-se que, a nível europeu, as instituições de ensino superior se deparam com dificuldades crescentes em manter a sua sustentabilidade financeira. Há, desta forma, uma necessidade premente de encontrar fontes alternativas de financiamento.

O financiamento (quer a nível nacional, quer a nível da União Europeia) do ensino e particularmente da investigação desenvolve-se muitas vezes numa lógica concorrencial, sendo alocado através de indicadores e critérios de selecção que qualificam as instituições concorrentes. Muitos desses indicadores, fórmulas e critérios baseiam-se em dados e rácios financeiros. Neste sentido, é de todo interesse que no âmbito da União Europeia se adoptem procedimentos e normas contabilísticas comuns no sentido de fomentar a comparabilidade das demonstrações financeiras das instituições de ensino superior de modo a reduzir as distorções provocadas pelo tratamento diferenciado de um mesmo conjunto de transacções e eventos.

Tal como a European University Association (EUA, 2008, p.7) expõe:

As diferenças legislativas nacionais na Europa afectam as práticas contabilísticas e de custeio e a terminologia. Diferentes formas de depreciação, diferentes conceitos nas demonstrações financeiras, diferentes regras para os seguros de propriedade no sector público e o uso de termos semelhantes com diferentes sentidos tornam extremamente difícil a comparabilidade ou desenvolvimento de qualquer terminologia standardizada.

Assim, defendemos que há necessidade de implementar um processo de harmonização contabilística ao nível europeu.

É certo que as instituições de ensino superior europeias se caracterizam pela sua diversidade, nomeadamente quanto à dimensão, estatuto legal, governação, enquadramento regulatório, natureza pública ou privada, e autonomia, como tivemos oportunidade de verificar quando conduzimos no capítulo 2 essa análise comparativa para as instituições portuguesas e britânicas. Estas particularidades, que precisam de ser acauteladas num processo de harmonização contabilística, não devem todavia constituir um impedimento a esse processo.

O processo de harmonização a conduzir deve basear-se nas especificidades que distinguem o sector do ensino superior dos restantes sectores económicos, ou seja, esse processo deve centrar-se nas especificidades que são comuns a todas as instituições de ensino superior. Enquadramentos normativos como o de Portugal, em que co-existem dois normativos contabilísticos – o POC (a ser substituído pelo SNC) e o POC-Educação – com normas e políticas diferentes, ambos aplicáveis às instituições de ensino superior, devem progressivamente extinguir-se dando lugar a um único normativo contabilístico que atente, não à natureza jurídica das instituições, mas à actividade por elas efectiva e materialmente desenvolvida.

Neste contexto, entendemos não ser adequada a convergência das normas aplicáveis às instituições de ensino superior com as normas IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), que são as normas internacionais de contabilidade para o sector

público. No Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, o IFAC (2009, p. 4) esclarece que:

No cumprimento da sua missão o IFAC Board criou o International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) com o objectivo de desenvolver normas de contabilidade de alta qualidade a serem usadas pelas entidades do sector público de todo o mundo na preparação de demonstrações financeiras de finalidades gerais. Neste sentido:

- O termo sector público refere-se aos governos nacionais, governos regionais (ex., estaduais, provinciais, territoriais), governos locais (ex., cidades, concelhos) e entidades governamentais relacionadas (ex., agências, conselhos, comissões e empresas);
- (...)

Como podemos verificar, as normas IPSAS, e de acordo com o entendimento expresso pelo organismo normalizador, estão orientadas para as entidades públicas e em particular para as entidades governamentais. Note-se porém que as instituições de ensino superior podem ser classificadas como públicas ou privadas atendendo à sua natureza jurídica, mas podem também ser classificadas como públicas ou privadas segundo o critério identificado no capítulo 2, de acordo com o qual as entidades públicas são aquelas em que a maioria do financiamento é assegurada por fundos governamentais. Parece-nos que o critério do IFAC se rege pela natureza jurídica das instituições. No caso específico das instituições de ensino superior, não nos parece ser este o critério mais relevante na escolha de um dado normativo contabilístico. Desta forma, e tal como referimos atrás, consideramos mais importante adoptar um sistema normativo por este atender, não à natureza jurídica das instituições, mas à actividade efectiva e materialmente desenvolvida pelas instituições de ensino superior, ou seja, consideramos que também na selecção do normativo a substância deve prevalecer sobre a forma legal.

Jones (2007, p. 102) aponta uma outra limitação das IPSAS, que no nosso entender constitui uma fragilidade relevante e que, como tal, se apresenta como uma razão adicional para a sua não adopção pelas instituições de ensino superior: a inexistência de

uma estrutura conceptual de suporte às normas IPSAS. Assim e não obstante a norma IPSAS 1 – Presentation of Financial Statements – tentando colmatar essa lacuna, apresentar alguns dos elementos que seriam parte integrante da estrutura conceptual, parece-nos que a carência de uma estrutura conceptual não é totalmente ultrapassada com esta norma. Seria importante que as IPSAS fossem suportadas por uma estrutura conceptual que definisse, nomeadamente: (a) o objectivo das demonstrações financeiras; (b) as características qualitativas que determinam a utilidade da informação contida nas demonstrações financeiras; (c) a definição, reconhecimento e mensuração dos elementos a partir dos quais se constroem as demonstrações financeiras; e (d) os conceitos de capital e de manutenção de capital.

Assim, defendemos que a harmonização das políticas e normas contabilísticas deveria orientar-se no sentido da convergência com um corpo de normas aplicáveis ao sector empresarial, como as normas internacionais de relato financeiro (IAS/IFRS) emitidas pelo International Accounting Standards Board (IASB), ou mesmo com as normas de um organismo normalizador europeu, como por exemplo as normas FRS do Accounting Standards Board (ASB) do Reino Unido.

É importante todavia notar que existe um óbice à convergência para as IAS/IFRS que se prende com o facto de o objectivo das demonstrações financeiras, preconizado na sua estrutura conceptual, estar limitado ao objectivo da utilidade para a tomada de decisões económicas. A estrutura conceptual do normativo britânico – Statement of Principles for Financial Reporting – tal como tivemos oportunidade de verificar no capítulo 3 consagra, logo no capítulo 1, a par com o objectivo da utilidade para a tomada de decisões económicas, o objectivo da prestação de contas. Pensamos que no caso específico das instituições de ensino superior seria importante que o normativo utilizado consagrasse o objectivo da prestação de contas dado que grande parte do financiamento das instituições de ensino superior é assegurado por fundos governamentais⁷².

Não obstante a questão relativa aos objectivos das demonstrações financeiras, entendemos, todavia, que a proposta mais adequada não será convergir para as UK FRS,

⁷² Para uma análise mais desenvolvida da questão do financiamento das instituições de ensino superior, veja-se a secção 2.3 do capítulo 2.

uma vez que se trata de um normativo nacional e como tal capaz de levantar mais entraves à adopção por parte dos restantes países, mas sim convergir para as IAS/IFRS, que à partida terão uma aceitação mais generalizada, seguindo um processo de adaptação idêntico ao perfilhado no Reino Unido.

Ou seja, essas normas, originalmente aplicadas ao sector empresarial, deveriam depois ser adaptadas às especificidades das instituições de ensino superior através de um processo colaborativo que envolvesse as diversas personalidades, entidades e organismos, ou seja, os *stakeholders* que, a nível europeu, têm interesse e estão directamente envolvidos no sector do ensino superior. As adaptações a efectuar iriam sempre depender do normativo de referência escolhido, todavia podemos desde já antecipar a necessidade de reavaliar cuidadosamente o tratamento contabilístico dos subsídios e transferências governamentais visto eles constituírem o aspecto mais crítico e sensível no âmbito da contabilidade financeira das instituições de ensino superior.

5.2 Conclusões Gerais

No contexto actual, as diferenças internacionais ao nível da contabilidade financeira são apontadas como um obstáculo que condiciona as organizações e os *stakeholders*, dado que reduzem a comparabilidade das demonstrações financeiras, aumentam os custos de preparação da informação financeira e restringem a circulação de capitais. Este estudo oferece um contributo para a compreensão da problemática das diferenças internacionais ao nível da contabilidade financeira das instituições de ensino superior, através da análise comparativa da realidade portuguesa e britânica.

O estudo realizado foi estruturado em quatro capítulos que, embora constituam secções autónomas, se inter-relacionam e se organizam em torno da questão de investigação em análise. A nível geral, o estudo efectuado ao longo destes quatro capítulos contribui para demonstrar que há boas razões para que o tema das diferenças internacionais ao nível da contabilidade esteja actualmente na ordem do dia. Ainda assim, não obstante ser um tema bastante analisado na literatura ao nível da contabilidade empresarial, é ainda uma matéria relativamente pouco explorada no âmbito de outras instituições mais específicas como instituições públicas, instituições sem fins lucrativos e instituições de ensino superior.

No nosso estudo verificámos que a análise desenvolvida ao nível da contabilidade empresarial tem-se centrado em dar resposta à questão das causas explicativas das diferenças internacionais e em procurar classificar e agrupar os diferentes sistemas contabilísticos com vista a gerar grupos de países com similaridades nesse domínio. Das razões explicativas mais recorrentes na literatura destacam-se, nomeadamente, a cultura, o sistema legal, a natureza do modelo da empresa e do sistema de financiamento, a herança colonial e os acidentes da história, a força da profissão contabilística, e o sistema fiscal. No âmbito das propostas de classificação dos sistemas contabilísticos constata-se a existência de uma grande diversidade.

No contexto dessa diversidade é possível identificar dois grandes grupos de propostas que se distinguem pela abordagem utilizada: as propostas indutivas e as propostas

dedutivas. De entre as propostas de classificação apresentadas neste estudo, foi dado particular destaque a uma, que se assume como a corrente *mainstream*, a qual defende que, de uma forma geral, os sistemas contabilísticos dos países ocidentais desenvolvidos podem ser divididos em duas grandes classes: Sistema Anglo-Saxónico e Sistema Europeu Continental. Analisámos a relevância deste modelo teórico para a compreensão das questões que se levantam no âmbito da contabilidade internacional e adoptámo-lo como modelo de referência. Foi esse enquadramento que serviu de base à análise conduzida nos capítulos subsequentes e é por isso à luz dele que as conclusões gerais desta tese são formuladas.

No que diz respeito à estrutura, governação e financiamento das instituições de ensino superior (uma análise desenvolvida principalmente no âmbito do capítulo 2), concluímos que existem diferenças significativas entre as instituições de ensino superior portuguesas e britânicas nos três domínios assinalados. As diferenças são contudo mais esbatidas ao nível do sistema de financiamento e mais proeminentes ao nível da governação, do enquadramento regulatório e da estrutura das instituições em causa. No âmbito do enquadramento regulatório verificámos, nomeadamente, que em Portugal o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) prescreve, de forma muito detalhada, o modelo de governação a ser adoptado pelas instituições de ensino superior, deixando pouca liberdade às instituições na definição dos seus órgãos de governo. E verificámos também que, de forma inversa, no Reino Unido existe uma maior variabilidade quanto aos órgãos de governação das diversas instituições, que é particularmente significativa entre as universidades “pré 1992” e as universidades “pós 1992”.

Desta forma concluímos que, no âmbito do enquadramento regulatório, as divergências observadas parecem corroborar as tendências postuladas pelo nosso modelo de referência: o enquadramento regulatório português vai de encontro à tipologia do Direito Romano, que se caracteriza por ter leis muito prescritivas que cobrem a maior parte dos aspectos da vida quotidiana; de forma oposta, o enquadramento regulatório britânico, mais baseado na tradição e menos ligado a um sistema rígido de regras formais, vai de encontro às características do sistema “Common Law”.

No âmbito da análise comparativa dos processos de normalização, das características, objectivos e destinatários da informação financeira, que conduzimos no capítulo 3, não encontramos diferenças significativas ao nível das características nem ao nível dos objectivos e destinatários da informação financeira. Todavia, verificámos que os processos de normalização eram muito dissemelhantes em Portugal e no Reino Unido. Em Portugal, tal como preconizado no modelo Europeu Continental, o processo de normalização é muito condicionado pela intervenção governamental, havendo uma fraca participação dos organismos profissionais. De forma inversa, no Reino Unido, o processo de normalização destaca-se por ser um processo colaborativo marcado pela participação efectiva dos diversos *stakeholders*, ou seja, das diversas entidades e organismos que têm interesse e que estão directamente envolvidos no sector do ensino superior. Ainda no âmbito do processo de normalização, verificámos que em Portugal a forma legal (neste caso concreto, a natureza jurídica da instituição) importa mais do que a substância económica, uma vez que as instituições de ensino superior aplicam dois normativos diferentes – POC/SNC e POC-Educação – não obstante desenvolverem a mesma actividade: educação e investigação ao nível do ensino superior.

Finalmente, no capítulo 4, confrontámos as normas e as políticas contabilísticas contempladas nos três normativos identificados no capítulo 3, tendo centrado a análise em quatro domínios de especial relevância para as instituições de ensino superior: os activos fixos tangíveis, os activos intangíveis, a imparidade, e os subsídios e transferências governamentais. Através deste exame verificámos que o normativo britânico descreve de forma mais pormenorizada e exaustiva os tratamentos contabilísticos respectivos, embora ofereça simultaneamente uma maior liberdade de escolha nos critérios a adoptar abrindo, por esta via, mais espaço para o exercício do julgamento profissional, o que vai de encontro ao preconizado no modelo Anglo-Saxónico. Em particular, a SORP-HE/FE prevê a possibilidade de, na mensuração subsequente, se adoptar um modelo de revalorização alternativo ao modelo de custo, quer para os activos fixos tangíveis quer para os intangíveis.

Sintetizando, em termos de conclusões gerais da análise conduzida aos normativos de contabilidade financeira das instituições de ensino superior portuguesas e britânicas, verificámos que, não obstante algumas similitudes encontradas, há diferenças relevantes nomeadamente ao nível do sistema de normalização e das políticas e normas contabilísticas adoptadas que, de uma forma geral, corroboram a distinção entre sistema Anglo-Saxónico e sistema Europeu Continental apresentada pelo modelo teórico que serviu de referência ao estudo desenvolvido. Verificámos também que essas diferenças condicionam fortemente a comparabilidade das demonstrações financeiras das instituições de ensino superior e que podem ser um entrave à aspiração europeia de construir um Espaço Europeu de Ensino Superior, idealizado como um espaço integrado.

Contudo, para além das conclusões apontadas, a análise que desenvolvemos contém também, como não poderia deixar de ser, algumas limitações das quais importa dar conta. No final deste estudo ficam também em aberto algumas questões por ele suscitadas, que poderão constituir linhas de investigação a ser desenvolvidas no futuro.

Uma das limitações prende-se com a natureza do modelo teórico utilizado como referência e que constituiu a grelha de análise do exercício de comparação que efectuámos aos normativos contabilísticos das instituições de ensino superior portuguesas e britânicas. Não obstante existirem sólidas razões para que se tenha seguido a corrente *mainstream* que defende que, ao nível da contabilidade internacional é possível distinguir dois grandes sistemas de contabilidade: o Sistema Anglo-Saxónico e o Sistema Europeu Continental, é importante atender às limitações associadas a essa escolha.

Embora a dicotomia referida seja aquela que maior aceitação tem na academia, o modelo seleccionado tem origem na investigação realizada no âmbito da contabilidade empresarial e, como tal, acarreta necessariamente algumas limitações na análise das diferenças contabilísticas ao nível das instituições de ensino superior. Veja-se, por exemplo, que no quadro 1.7 o sistema Anglo-Saxónico é descrito como um sistema onde há uma separação entre as regras fiscais e as regras contabilísticas e o sistema

Europeu Continental é relatado como um sistema onde a fiscalidade domina as regras contabilísticas. Esta característica diferenciadora dos dois sistemas, embora constitua uma dimensão importante de análise para as empresas, é pouco relevante na análise das diferenças contabilísticas ao nível das instituições de ensino superior uma vez que, quer em Portugal quer no Reino Unido, são concedidas a estas instituições isenções de alguns impostos e taxas, pelo que as implicações fiscais das suas decisões são mais limitadas.

Desta forma, um possível próximo passo nesta linha de investigação seria desenvolver um modelo que classificasse e agrupasse os países ou sistemas contabilísticos, no âmbito da contabilidade de outras instituições, como por exemplo das instituições sem fins lucrativos, das instituições públicas e das instituições de ensino superior.

Outra direcção que esta investigação poderia tomar seria a análise aprofundada das práticas contabilísticas das instituições de ensino superior, uma vez que o estudo efectuado se centrou essencialmente no exame das políticas e normas contabilísticas.

Outro aspecto suscitado pela nossa investigação mas cujo estudo aprofundado exigiria uma análise autónoma mais morosa e exaustiva, que não foi aqui realizada, é a questão das implicações das diferenças contabilísticas sobre a comparabilidade das demonstrações financeiras. Neste âmbito, outra direcção que a investigação poderia tomar seria a de identificar as diferenças contabilísticas que maiores distorções induzem na produção das peças contabilísticas. Um objectivo adicional que este tipo de investigação poderia permitir concretizar seria a identificação de factores de correcção e métodos de homogeneização a introduzir nos concursos internacionais para financiamento da investigação e do ensino, de modo a reduzir as distorções entre instituições de ensino superior concorrentes oriundas de países diferentes.

A investigação futura poderia também alargar o âmbito temporal e geográfico da análise. O estudo aqui efectuado foi realizado com referência às normas e políticas contabilísticas vigentes em 2009 em Portugal e no Reino Unido. Todavia, os constantes desenvolvimentos no âmbito da contabilidade evidenciam uma necessidade de

actualização continuada de estudos desta natureza. Veja-se o caso particular do Plano Oficial de Contas português (POC) que, já a partir de 1 de Janeiro de 2010, será substituído pelo Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Outro caminho futuro de investigação seria expandir a análise a outros países, especialmente a países da União Europeia e da OCDE.

Referências Bibliográficas

- Accounting Standards Board (ASB), Conseil national de la Comptabilité, Foreningen af Statsautoriserede Revisor, Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee, Komitet Standardów Rachunkowości & EFRAG 2007, *Stewardship/Accountability as an Objective of Financial Reporting: A comment on the IASB/FASB Conceptual Framework Project*, disponível no site do EFRAG, em <<http://www.efrag.org/projects/detail.asp?id=120>>.
- Alexander, D. & Archer, S. 2000, "On the myth of "anglo-saxon" financial accounting", *International Journal of Accounting*, vol. 35, no. 4, pp. 539-557.
- Amaral, C. 2001, "Processo de harmonização contabilística internacional", *Gestão e Desenvolvimento*, vol. 10, pp. 33-58.
- Amaral, A., Jones G.A. & Karseth B. 2002, "Governing Higher Education: Comparing National Perspectives" in Amaral, A., Jones G.A. & Karseth B. (eds.) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Kluwer, Dordrecht, pp. 279-298.
- American Accounting Association (Committee on Concepts and Standards External Financial Reports), 1975, "Report of the Committee on Concepts and Standards for External Financial Reports", *Accounting Review*, 1975 Supplement, vol. 50, no. 4, pp. 40-49.
- American Accounting Association 1977, "Report of the 1975-76 committee on international accounting operations and education", *Accounting Review*, Supplement to vol. 52.
- Buckley, J. & Buckley, M. 1974, *The Accounting Profession*, Melville, Los Angeles.
- Carqueja, H. 2007, "Teoria da contabilidade: Uma interpretação", *Tékhnē*, vol. IV, no. 7, pp. 7-40.
- Choi, F. & Meek, G. 2005, *International Accounting*, Pearson Prentice Hall, 5th ed., USA.
- CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance & Accounting) 2007, *Response to the Draft SORP Accounting for Further and Higher Education*, disponível no site da CIPFA, em <http://www.cipfa.org.uk/pt/pt_details_r.cfm?print=yes&news_ID=30824>.
- Clark, T. 2006, *OECD Thematic Review of Tertiary Education – Country Report: United Kingdom*, OECD, disponível no site da OECD em <http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_2649_39263238_35580240_1_1_1_1,00.html>.

- CNCAP (Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública) 2004, *Relatório de Actividades 2004*, disponível no site da CNCAP, em <<http://www.min-financas.pt/cncap>>.
- CUC (Committee of University Chairmen) 2009, *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK*, CUC, disponível no site do CUC em <<http://www.bcu.ac.uk/cuc/publications>>.
- D'Arcy, A. 2001, "Accounting classification and the international harmonisation debate - An empirical investigation", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 26, no. 4-5, pp. 327-349.
- Da Costa, R.C, Bourgeois, J.C. & Lawson, W.M. 1978, "A classification of international financial accounting practices", *International Journal of Accounting*, vol. 13, pp. 73-85.
- Deegan, C. & Unerman, J. 2006, *Financial Accounting Theory*, McGraw-Hill Education, European ed., Berkshire.
- DEL (Department for Employment and Learning), Página consultada em Setembro de 2009 em <<http://www.delni.gov.uk/>>.
- Doupnik, T.S. 1987, "Evidence of international harmonization of financial reporting", *International Journal of Accounting Education and Research*, vol. 22, no. 1, pp. 47-67.
- Doupnik, T.S. & Salter, S.B. 1995, "External environment, culture, and accounting practice: A preliminary test of a general model of international accounting development", *International Journal of Accounting*, vol. 30, no. 3, pp. 189-207.
- EUA (European University Association) 2008, *Financially Sustainable Universities: Towards Full Costing in the European Universities*, EUA, Bruxelas, disponível no site da EUA, em <<http://www.eua.be/>>.
- Eurybase 2006/07, *Organização do Sistema Educativo em Portugal*, Eurydice, disponível no site da Eurydice em <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#description>, consultado em 12 de Agosto de 2009.
- Eurybase 2007/08 a), *The Education System in England, Wales, Northern Ireland*, Eurydice, disponível no site da Eurydice em <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#description>, consultado em 12 de Agosto de 2009.
- Eurybase 2007/08 b), *The Education System in Scotland*, Eurydice, disponível no site da Eurydice em <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#description>, consultado em 12 de Agosto de 2009.

Eurydice 2008, *Higher Education Governance in Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*, Eurydice European Unit, Bruxelas, disponível no site da Eurydice em <<http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=091EN>>.

Farinha, J. 1995, *Análise de Rácios Financeiros: Uma Perspectiva Crítica*, Coleção Opúsculos do IESF n.º 19, Edições ASA, Porto.

Financial Accounting Standards Board (FASB) & International Accounting Standards Board (IASB) 2006, Discussion Paper, *Preliminary Views on an improved Conceptual Framework for Financial Reporting: The Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics of Decision-useful Financial Reporting Information*, disponível no site do IASB, em <http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/4651ADFC-AB83-4619-A75A-4F279C175006/0/DP_ConceptualFramework.pdf>.

Financial Accounting Standards Board (FASB) & International Accounting Standards Board (IASB) 2008, Exposure Draft, *Conceptual Framework for Financial Reporting: The Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics and Constraints of Decision-Useful Financial Reporting Information*, disponível no site do FASB, em <http://www.fasb.org/draft/ed_conceptual_framework_for_fin_reporting.pdf>.

Frank, W.G. 1979, "An empirical analysis of international accounting principles", *Journal of Accounting Research*, vol. 17, no. 2, pp. 593-605.

Gee, P. 2007, *UK GAAP for Business and Practice*, CIMA Publishing - Elsevier, USA.

Goodrich, P.S. 1986, "Cross-national financial accounting linkages: An empirical political analysis", *British Accounting Review*, vol. 18, no. 1, pp. 42-60.

Gray, S.J. 1988, "Towards a theory of cultural influence on the development of accounting systems internationally", *Abacus*, vol. 24, no. 1, pp. 1-15.

Hamid, S., Craig, R. & Clarke, F. 1993, "Religion: A confounding cultural element in the international harmonization of accounting?", *Abacus*, vol. 29, no. 2, pp. 131-148.

Hatfield, H.R. 1966, "Some variations in accounting practice in England, France, Germany and the US", *Journal of Accounting Research*, vol. 4, no. 2.

HEFCE (Higher Education Funding Council for England) 2005, *Higher Education in the United Kingdom*, disponível no site do HEFCE, em <http://www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2005/05_10/>.

HEFCE (Higher Education Funding Council for England), Página consultada em Setembro de 2009, <http://www.hefce.ac.uk/>.

HEFCW (Higher Education Funding Council for Wales), Página consultada em Setembro de 2009 em <<http://www.hefcw.ac.uk/>>.

- Hofstede, G. 1980, *Culture's Consequences : International Differences in Work-related Values*, Sage Publications, Beverly Hills.
- IFAC (International Federation of Accountants) 2009, *IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, IFAC, disponível no site do IFAC em <<http://web.ifac.org/publications/international-public-sector-accounting-standards-board>>.
- Jarne, J. 1997, *Clasificación y Evolución Internacional de los Sistemas Contables*, AECA, Madrid.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H. 1976, "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, no. 4, pp. 305-360.
- Jones, R. 2007, "The functions of governmental accounting in Europe", *Tékhene: Revista de Estudos Politécnicos*, vol. IV, no. 7, pp. 89-110.
- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R.W. 1997, "Legal determinants of external finance", *Journal of Finance*, vol. 52, no. 3, pp. 1131-1150.
- Lamb, M., Nobes, C. & Roberts, A. 1998, "International variations in the connections between tax and financial reporting", *Accounting and Business Research*, vol. 28, no. 3, pp. 173-188.
- Lopes, P. & Rodrigues, L. 2007, "Accounting for financial instruments: An analysis of the determinants of disclosure in the Portuguese stock exchange", *The International Journal of Accounting*, vol. 42, no. 1, pp. 25-56.
- LSE (London School of Economics and Political Science), Página consultada em Outubro de 2009, <<http://www.lse.ac.uk/informationAbout/aboutLSE/Default.htm>>.
- LSE (London School of Economics and Political Science), *Annual Accounts for the Year Ended 31 July 2008*, disponível no site da LSE, em <<http://www.lse.ac.uk/collections/financeDivision/pdf/2008AnnualAccounts.pdf>>.
- Lourenço, I. & Morais, A. (2009), "Normas Internacionais de Contabilidade", *Sistema de Informação do Técnico Oficial de Contas*, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (em CD-ROM, edição de Outubro de 2009).
- MCTES (Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior) 2006, *Tertiary Education in Portugal: Background Report*, MCTES, Lisboa, disponível no site da OECD em <www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies>.
- Mueller, G. 1967, *International Accounting*, Macmillan, New York.
- Mueller, G. 1968, "Accounting principles generally accepted in the United States versus those generally accepted elsewhere", *International Journal of Accounting Education and Research*, vol. 3, no. 2, pp. 91-103.

- Nair, R.D. & Frank, W.G. 1980, "The impact of disclosure and measurement practices on international accounting classification", *Accounting Review*, vol. 55, no. 3, pp. 426-450.
- Nobes, C. 1983, "A judgemental international classification of financial reporting practices", *Journal of Business Finance & Accounting*, vol. 10, no. 1, pp. 1-19.
- Nobes, C. 1996, *International Guide to Interpreting Company Accounts 1996-97*, Pearson Professional Limited, London.
- Nobes, C. 1998, "Towards a general model of the reasons for international differences in financial reporting", *Abacus*, vol. 34, no. 2, pp. 162-187.
- Nobes, C. 2003, "On the myth of "Anglo-Saxon" financial accounting: A comment", *International Journal of Accounting*, vol. 38, no. 1, pp. 95-104.
- Nobes, C. 2006, *Penguin Dictionary of Accounting*, Penguin Books, 2nd ed., London.
- Nobes, C. & Parker, R. 2008, *Comparative International Accounting*, Pearson Education Limited, 10th ed, England.
- Number 10 (The official site of the Prime Minister's Office), Página consultada em Outubro de 2009, <<http://www.number10.gov.uk/Page19525>>.
- OECD 2007, *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal*, OECD, disponível no site da OECD em <www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies> e em <http://www.oecd.org/topicdocumentlist/0,3448,en_33873108_33873764_1_1_1_2_37455_00.html>.
- Ordelheide, D. & KPMG 1995, *Transnational Accounting*, Macmillan, London.
- Perera, M.H.B. 1989, "Towards a framework to analyze the impact of culture on accounting", *The International Journal of Accounting*, vol. 24, no. 1, pp. 42-56.
- Price Waterhouse 1973, *Accounting Principles and Reporting Practices: A Survey in 38 Countries*, ICAEW, London.
- Price Waterhouse 1975, *Accounting Principles and Reporting Practices: A Survey in 46 Countries*, ICAEW, London.
- Price Waterhouse 1979, *International Survey of Accounting Principles and Reporting Practices*, Butterworth, London.
- PricewaterhouseCoopers (UK Accounting Consulting Services of) 2008, PricewaterhouseCoopers' Manual of Accounting – UK GAAP, CCH - Wolters Kluwer.

Privy Council, Página consultada em Outubro de 2009, <<http://www.privy-council.org.uk/output/Page27.asp>>.

Roberts, A. 1995, "The very idea of classification in international accounting", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 7-8, pp. 639-664.

Rodrigues, L. & Pereira, A. 2004, *Manual de Contabilidade Internacional*, Publisher Team, Lisboa.

SFC (Scottish Funding Council), Página consultada em Setembro de 2009, <<http://www.sfc.ac.uk/>>.

Seidler, L. 1967, "International accounting: the ultimate theory course", *Accounting Review*, vol. 42, no.4 , pp. 775-781.

Standish, E.M.P. 1990, "Origins of the plan comptable général: a study in cultural intrusion and reaction", *Accounting and Business Research*, vol. 20, no. 80, pp. 337-351.

Tinker, T. 2005, "The withering of criticism: A review of professional, Foucauldian, ethnographic, and epistemic studies in accounting", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol.18, no. 1, pp. 100-135.

Universidade do Porto, *Relatório e Contas Consolidadas 2008*, disponível em <http://sigarra.up.pt/up/conteudos_geral.conteudos_ver?pct_pag_id=122350&pct_parametros=p_pagina=122350&pct_disciplina=&pct_grupo=1321&pct_grupo=1005>.

University of Buckingham, *Financial Statements for the Year Ended 31st December 2008*, disponível no site da University of Buckingham, em <<http://www.buckingham.ac.uk/facts/official/accounts/>>.

Violet, W.J. 1983, "The development of international accounting standards: An anthropological perspective", *International Journal of Accounting Education and Research*, vol. 18, no. 2, pp. 1-12.

Zeff, S. 1972, *Forging Accounting Principles in Five Countries*, Stipes Publishing, Champaign, IL.

Zysman, J. 1983, *Government, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Cornell University Press.

Legislação e Normas Contabilísticas

Decreto-Lei 410/89, de 21 de Novembro – Plano Oficial de Contabilidade (POC).

Decreto-Lei 232/97, de 3 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Decreto-Lei 68/98, de 23 de Março – Atribuições da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP).

Decreto-Lei 158/2009, de 13 de Julho – Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

Decreto-Lei 160/2009, de 13 de Julho – Regime Jurídico de Organização e Funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

Education Reform Act 1988.

Further and Higher Education Act 1992.

Lei 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei 108/88, de 24 de Setembro – Autonomia das Universidades.

Lei 115/97, de 19 de Setembro – 1ª Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei 37/2003, de 22 de Agosto - Estabelece as Bases do Financiamento do Ensino Superior.

Lei 49/2005, de 30 de Agosto - Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior.

Lei 62/2007, de 10 de Setembro, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Portaria 794/2000, de 20 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC-Educação).

Portaria 231/2006, de 18 de Janeiro - Fórmula de Financiamento Público das Instituições do Ensino Superior.

Directriz Contabilística n.º 1 – Tratamento Contabilístico de Concentração de Actividades Empresariais.

Directriz Contabilística n.º 7 – Contabilização das Despesas de Investigação e Desenvolvimento.

Directriz Contabilística n.º 13 – Conceito de Justo Valor.

Directriz Contabilística n.º 16 – Reavaliação de Activos Imobilizados Tangíveis.

Directriz Contabilística n.º 18 – Objectivos das Demonstrações Financeiras e Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites

FRS 10 – Goodwill and Intangible Assets.

FRS 11 – Impairment of Fixed Assets and Goodwill.

FRS 15 – Tangible Fixed Assets.

SSAP 4 – Statement of Standard Accounting Practice: Accounting for Government Grants

SSAP 13 – Accounting for Research and Development

Statement of Principles for Financial Reporting [do ASB] 1999, disponível no site do ASB, em
<<http://www.frc.org.uk/asb/publications/documents.cfm?cat=7>>.

Statement of Recommended Practice: Accounting for Further and Higher Education (SORP-
HE/FE) 2007, disponível no site do Universities UK, em
<<http://www.universitiesuk.ac.uk/Publications/Type/Pages/Code-of-Practice.aspx>>.