

Research paper

A Mensuração dos Bens Públicos: o caso dos Municípios da Área Metropolitana do Porto

The Measurement of Public Goods: the case of Municipalities in Porto Metropolitan Area

Submitted in 15, September 2020

Accepted in 30, December 2020

Evaluated by a double blind review system

SUSANA CATARINO RUA¹

Resumo

Objetivos: Este trabalho tem por objetivos: em primeiro lugar, estudar o que as normas de contabilidade pública portuguesas referem a respeito da mensuração dos bens de domínio público (BDP); e, em segundo lugar, analisar quais os critérios aplicados, pelos municípios portugueses da área metropolitana do Porto, na mensuração dos seus BDP.

Metodologia: No desenvolvimento deste trabalho foram seguidas as metodologias qualitativa (no enquadramento teórico) e também quantitativa (na análise dos resultados do estudo de caso).

Resultados: Do estudo efetuado concluímos que, para a mensuração dos BDP é, muitas vezes, necessário recorrer a critérios alternativos ao custo, como é o caso do justo valor. Os próprios sistemas contabilísticos portugueses, de âmbito público, permitem a aplicação do justo valor, seja implicitamente (no caso do POCAL), ou, explicitamente definido (no caso do SNC-AP). Do estudo de caso efetuado, verificamos que o custo histórico é o critério de mensuração aplicado de forma generalizada por todos os municípios da área metropolitana do Porto. Já no que respeita ao justo valor, este também já detém um importante papel na mensuração dos BDP dos municípios da amostra, sendo aplicado por 82% destes municípios, nomeadamente nas situações de desconhecimento do custo histórico ou de ativos obtidos a título gratuito.

Originalidade/Valor: Por se tratar de um tipo de bens cuja mensuração é polémica e não consensual, podemos considerar que este trabalho é original e atual, o que lhe atribui importância no estudo de um tema ainda em investigação do ponto de vista científico.

Palavras-chave: Bens de domínio público; mensuração; municípios; Porto.

Abstract

Purpose: This work has the following objectives: first, to study what the Portuguese public accounting standards refer to regarding the measurement of public goods (BDP);

¹ Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA). E-mail: srua@ipca.pt

and, secondly, to analyse the criteria applied by the municipalities in the Porto metropolitan area in the measurement of their BDP.

Methodology: In the development of this work, qualitative (in the theoretical framework) and quantitative (in the analysis of case study results) methodologies were followed.

Results: This study concluded that, in order to measure BDP, it is often necessary to resort to cost alternative criteria, as is the case of fair value. The Portuguese public accounting systems themselves allow the application of fair value, either implicitly (in the case of POCAL), or, explicitly defined (in the case of SNC-AP). From the study carried out, we found that historical cost is the measurement criterion applied in a general way by all municipalities in the Porto metropolitan area. Regarding the fair value, it also already plays an important role in measuring the BDP of the sample municipalities, being applied by 82% of these municipalities, in situations of unknown historical cost or of assets obtained free of charge.

Originality/Value: As it is a type of goods whose measurement is controversial and non-consensual, we can consider that this work is original and current, which gives it importance in the study of a subject still under investigation from a scientific point of view.

Keywords: Public goods; measurement; municipalities; Porto.

1. Introdução

A importância atribuída à contabilidade patrimonial, nos atuais sistemas de contabilidade pública, resultou na necessidade de reconhecer todo o património das entidades públicas, para que seja fornecida informação que permita avaliar o grau de eficiência destas entidades e que seja, portanto, relevante na tomada de decisões.

Inicialmente os bens de domínio público (BDP) não eram alvo de reconhecimento e mensuração. Contudo, com a referida introdução da contabilidade patrimonial no seio da contabilidade pública, tornou-se indispensável proceder ao reconhecimento e à mensuração deste tipo de bens.

Reconhecer um elemento como ativo implica que este preencha o conceito de ativo e que possa ser mensurado fiavelmente. A mensuração fiável é uma das maiores problemáticas dos BDP. Como referem Ellwood e Greenwood (2016), atribuir um valor a alguns tipos de BDP às vezes é difícil.

Uma vez que o valor destes bens deve refletir a sua capacidade de prestar serviços (e já não de produzir rendimentos) e de contribuir para o alcance dos objetivos da entidade, atendendo à dificuldade em mensurar esta capacidade de prestar serviços, de definir usos alternativos para estes bens e, portanto, de determinar o seu custo de oportunidade (Stanton & Stanton, 1997), há autores que defendem que estes devem constar com valor zero nas demonstrações financeiras, fornecendo apenas informação qualitativa a seu respeito (Biondi e Lapsley, 2014).

A acrescentar a estes factos, muitos destes bens não têm um custo de aquisição, porque não foram obtidos a título oneroso, ou se o foram, o seu custo não se conhece dada a sua antiguidade, sendo necessário recorrer a critérios alternativos ao custo, nomeadamente ao justo valor.

Por se tratar de um assunto deveras polémico, importa estudar o que as normas de contabilidade pública referem a esse respeito, e também como os municípios estão a mensurar este tipo de bens.

Assim, este trabalho tem por objetivos: em primeiro lugar, estudar o que as normas de contabilidade pública portuguesas, como o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL, 1999) e o Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP, 2015), referem a respeito da mensuração deste tipo de bens; e, em segundo lugar, analisar quais os critérios aplicados, pelos municípios portugueses da área metropolitana do Porto, na mensuração dos seus BDP.

Perante estes objetivos, as questões de investigação, que se pretende responder com este trabalho, são as seguintes: O que referem as normas de contabilidade pública portuguesas relativamente à mensuração dos BDP? Quais os critérios que, na prática, os municípios da área metropolitana do Porto aplicam para mensurar os seus BDP?

Para o cumprimento dos referidos objetivos e de forma a responder às questões de investigação definidas, o trabalho estrutura-se da seguinte forma: num segundo capítulo, que se segue a esta introdução, é efetuada uma revisão de literatura acerca do tema, definindo-se e caracterizando-se os bens de domínio público, os critérios do custo histórico e do justo valor e analisando-se o que o POCAL (1999) e o SNC-AP (2015) referem a respeito da mensuração dos BDP; num terceiro capítulo, é apresentado um estudo de caso, definindo-se os seus objetivos e respetiva amostra e apresentando-se os resultados obtidos com o mesmo; este trabalho termina com as conclusões obtidas com o mesmo, apresentadas num quarto capítulo.

Quanto à metodologia seguida no desenvolvimento deste trabalho, no enquadramento teórico foi seguida uma metodologia qualitativa, e na análise dos resultados do estudo de caso foi seguida uma metodologia quantitativa.

2. Revisão de Literatura

2.1. Os bens de domínio público: conceito e características

De acordo com Carvalho e Alves (2006, p. 17), “as coisas devem ser classificadas como públicas atendendo ao fim a que se destinam e de acordo com as características que apresentam”. Assim, podemos dizer que os bens de domínio público, ou bens dominiais (Rua, 2020), podem ser definidos como aqueles “que pertencem a uma pessoa coletiva de direito público e que se encontram afetos a um fim de utilidade pública” (Rua, 2010, p. 223).

Em Portugal, apenas podem ser considerados BDP aqueles que, como tal, se encontram consagrados na lei. Todavia, na versão original da Constituição da República Portuguesa, o domínio público estava ausente, sendo apenas consagrado na revisão da Constituição efetuada em 1989 (Miranda, 2018). Atualmente, a Constituição define, no n.º 1 do art.º 84.º, várias categorias de bens de domínio público, mas também admite a classificação de outros bens de domínio público para além dessas categorias, deixando assim em aberto o que incluir nesta classificação.

Quanto ao conceito de domínio privado, sendo este o oposto ao domínio público (Carvalho & Alves, 2006, p. 41), dizemos que os bens de domínio privado são todos aqueles que não sejam classificados como de domínio público.

Na verdade, os BDP são característicos das entidades públicas e, por isso, não fazem parte do património das empresas privadas. São bens que “pertencem aos cidadãos, mas são administrados pelo governo ou pela entidade em seu nome” (Biondi & Lapsley, 2014, p.12).

Na sua maioria, os BDP são bens corpóreos ou tangíveis, mas que, pelas suas características, se distinguem dos restantes bens tangíveis de domínio privado. De entre essas características dos bens de domínio público, distinguem-se as que a seguir se apresentam (Rua, 2010, p. 224), a saber:

- Não possuem um objetivo comercial mas sim social, e por isso não têm por objetivo a obtenção de fluxos de caixa;
- São utilizados, ou estão disponíveis para serem utilizados, diretamente pelo público em geral;
- Possuem uma vida útil indeterminada;
- São inalienáveis, ou porque não existe mercado para os mesmos (como é o caso dos bens do património histórico), ou porque a lei não permite a sua alienação;
- São imprescritíveis e impenhoráveis.

Atendendo às suas características, os BDP incluem, entre outros, os bens do património histórico, artístico e cultural, e os bens de infraestrutura, cujo reconhecimento e mensuração são, deveras, complexos.

No que respeita à sua classificação nas normas de contabilidade pública portuguesa, estes aparecem reconhecidos como ativos, do seguinte modo:

- No POCAL (1999), são classificados como ativo imobilizado, mas numa conta em separado dos restantes ativos imobilizados.
- No SNC-AP (2015), estes bens são agrupados numa subconta integrada em cada tipo de investimento, conforme sejam ativos tangíveis ou intangíveis; ou seja, os de âmbito corpóreo, aqui em análise, aparecem integrados nos ativos fixos tangíveis (AFT).

De acordo com Rua (2020), os BDP são bens cujo reconhecimento como ativos é justificado pelo seu potencial de prestar serviços e já não pela sua produção de rendimentos, já que na sua maioria produzem fluxos de caixa negativos, em virtude dos elevados custos da sua manutenção.

A mensuração destes ativos é particularmente polémica, na medida em que na maioria das vezes se desconhece o seu custo e, para além disso, muitas vezes, não possuem um valor de mercado, porque não existe mercado para os mesmos. São estas questões da mensuração dos BDP que serão alvo de análise nos subpontos seguintes.

2.2. O custo histórico versus o justo valor

A questão da mensuração dos BDP tem sido discutida pelos mais diversos autores, em virtude das dificuldades que existem na aplicação, a alguns destes bens, de critérios como o custo histórico, muitas vezes desconhecido para este tipo de ativos, e do surgimento de critérios alternativos à sua mensuração, como é o caso do justo valor.

Apesar do debate sobre a aplicação do custo histórico e do justo valor já remontar à década de 30 (Christensen & Nikolaev, 2012), é na atualidade que a aplicação do justo valor tem ganho cada vez mais importância, sobretudo quando se desconhece o custo histórico de um elemento.

Dáí que são objetivos deste subponto: efetuar uma definição destes dois critérios; e, estabelecer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens que estes apresentam face à qualidade da informação para a tomada de decisões.

O custo histórico é, nos mais diversos países, o critério tradicionalmente definido como regra geral de mensuração da generalidade dos ativos. Também, em Portugal, como veremos no ponto 2.3. deste trabalho, o custo histórico ainda permanece sendo a regra geral de mensuração dos ativos, nomeadamente dos bens de domínio público, nas situações em que realmente este não se desconheça.

A estrutura concetual do SNC-AP (2015), no §129 da sua estrutura concetual (EC), define o custo histórico de um ativo como sendo “o valor de aquisição, produção ou de desenvolvimento desse ativo, que corresponde à quantia necessária de caixa ou equivalentes de caixa no momento da sua aquisição, produção ou desenvolvimento”. Definição semelhante é apresentada pelo O *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB, 2014), no §7.13 da sua estrutura concetual.

Deste conceito resultam duas modalidades do custo histórico, a saber:

- Custo de aquisição, no caso de bens adquiridos a terceiros;
- Custo de produção, no caso de bens produzidos internamente pela entidade.

Este critério caracteriza-se essencialmente por ser um valor verificável que, na maioria das vezes, possui uma prova documental que o justifica, e por “não sofrer alterações em função das alterações dos preços” (§131 da EC, SNC-AP, 2015). Portanto, diz-se ser um critério que prima, essencialmente pela sua fiabilidade.

Com as “atuais” reformas dos sistemas contabilísticos públicos e privados, orientados para a relevância da informação, têm-se introduzido critérios distintos do tradicional custo histórico, como é o caso do justo valor, como forma de responder às atuais necessidades informativas para a tomada de decisão.

No que respeita ao justo valor, também designado de “valor justo”, “valor razoável”, “valor apropriado”, ou mesmo na designação inglesa, “fair value”, este está a “romper” com “o critério prudente ou conservador” (Palavecinos, 2011, p. 106) que é o custo histórico.

O IPSASB, na Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (NICSP) nº 9 (IPSASB, 2001), define o justo valor como sendo: “a quantia pela qual um ativo poderia ser trocado, ou um passivo liquidado, entre partes conhecedoras e dispostas a isso, numa transação normal de mercado”. No §7.24 da sua Estrutura Concetual (IPSASB, 2014) apresenta um conceito de valor de mercado igual ao apresentado para o justo valor.

Por sua vez, e baseando-se no IPSASB, o SNC-AP (2015), no §6 da Norma de Contabilidade Pública (NCP) nº 14 (SNC-AP, 2015) define o justo valor como “a quantia pela qual um ativo pode ser trocado, ou um passivo liquidado, entre partes conhecedoras e dispostas a negociar, numa transação em que não há relacionamento entre elas”. No §141 da sua estrutura concetual define valor de mercado como “a quantia pela qual um ativo pode ser trocado entre duas partes conhecedoras e dispostas a negociar, numa transação entre partes independentes”. Portanto, de forma semelhante ao IPSASB (2001; 2014), o SNC-AP (2015) apresenta um conceito de justo valor que corresponde ao conceito de valor de mercado.

Autores como Iudícibus e Martins (2007), Cristea (2017), Palavecinos (2011) e Barth (1994), associam o justo valor a um valor de mercado. Por sua vez, Abreu et al. (2009,

p.37) consideram existir uma sobreposição de conceitos, mas acrescentam que “apesar do valor de mercado estar subjacente ao justo valor”, a noção de justo valor é “mais ampla” do que a de valor de mercado. Também Castro e Cerrud (2014, p. 66) defendem que o preço de mercado pode não ser o melhor indicador de valor, uma vez que nestes “o preço transacionado no mercado é mais resultado da especulação do que dos fundamentos”.

Na verdade, o justo valor aparece normalmente associado a um valor de mercado; mas, na inexistência de um valor de mercado para a sua determinação podemos estimá-lo, aplicando outros critérios de mensuração, a que chamamos modalidades de cálculo. Segundo Rua (2010), estas modalidades de cálculo do justo valor, na inexistência de um valor de mercado, incluem os seguintes critérios de mensuração:

- o valor de avaliação;
- o valor patrimonial;
- o custo de reposição depreciado (ou de reprodução);
- o método comparado (recorrendo a valores de mercado de ativos similares); e,
- o método do rendimento (valor presente ou valor atual líquido).

A aplicação de uma destas modalidades no cálculo do justo valor, vai depender da natureza do ativo em questão e da existência, ou não, de um valor de mercado para o mesmo (Palavecinos, 2011). Sendo certo que importa que o valor obtido seja objetivo, e “independente dos interesses ou pontos de vista de quem produz a informação” (Bastos, 2009, p. 22), para que não coloque em causa a qualidade da informação.

No que respeita à qualidade da informação, a aplicação de um destes critérios de mensuração aqui em análise, pode influir nessa maior, ou menor, qualidade da informação obtida; conforme preenchem, ou não, as características qualitativas da informação, associadas assim às vantagens e desvantagens de cada um destes critérios.

A tabela 1 evidencia a posição do custo histórico e do justo valor face às três principais características da informação financeira, a saber: a fiabilidade, a relevância e a comparabilidade.

Tabela 1 – Os critérios do custo histórico e do justo valor face às principais características da informação financeira

Critério de mensuração	Fiabilidade	Relevância	Comparabilidade
Custo Histórico	- Se baseado em valores de transações atuais: é fiável e objetivo no seu cálculo, sendo facilmente identificável. - Tratando-se de prever o futuro: pode ser subjetivo, nomeadamente no cálculo da depreciação.	- É relevante , pois permite comparar custos incorridos com resultados realizados. - Não é relevante na tomada de decisões, na avaliação das perspetivas futuras e estabilidade da entidade, ao não considerar valores correntes, mas sim valores desatualizados.	- Dificulta a comparabilidade porque os elementos aparecem mensurados em momentos distintos do tempo.
Justo Valor	- Se baseado em valores de mercado:	- Relevante para a tomada de decisões	- Permite a comparabilidade,

Critério de mensuração	Fiabilidade	Relevância	Comparabilidade
	É objetivo e verificável, logo fiável. - Se não é baseado em valores de mercado: não é fiável, a menos que as estimativas sejam razoáveis.	financeiras , pois fornece valores de venda e os custos de oportunidade e atende à volatilidade dos mercados.	sobretudo quando baseado em valores de mercado.

Fonte: Adaptado de Rua (2019), p. 417.

De acordo com a tabela 1, e conforme defendido por Palavecinos (2011) e Christensen e Nikolaev (2012), o justo valor prima pela relevância que atribui à informação para a tomada de decisões, ao considerar valores atuais, ou muito próximos dos atuais, traduzindo-se em “informações financeiras mais próximas da realidade” (Simões, 2009, pp. 22 e 23).

No entanto, é certo que a maior desvantagem do justo valor se manifesta nas situações de inexistência de valores de mercado para o seu cálculo, e na necessidade de recorrer à sua estimação, podendo, assim, colocar em causa a fiabilidade, objetividade ou exatidão da informação, se estas estimações não forem efetuadas de forma objetiva. Problema que é ultrapassado na existência de valores de mercado, permitindo chegar a um justo valor verificável e objetivo (Bastos, 2009).

Este problema da fiabilidade da informação não se coloca com a aplicação do custo histórico, na medida em que os valores são um dado, são identificáveis através de um documento e, por isso, são objetivos e fiáveis. Já no que respeita à relevância da informação ao custo histórico, esta manifesta-se ser uma desvantagem deste critério, ao não considerar valores atuais, sobretudo quando se trata de avaliar as perspetivas futuras de uma entidade.

Em suma, dizemos assim que, “o custo histórico é visto como o princípio que garante maior fiabilidade e maior objetividade da informação financeira, enquanto que, o justo valor é visto como o princípio que fornece maior relevância” (Conceição, 2009, p. 15). Portanto, sempre que o justo valor seja fiável, é mais relevante do que o custo histórico (Macedo, 2008).

Sendo os BDP um tipo de bens, que se caracteriza, na sua maioria, pela sua antiguidade, cujo custo, muitas vezes, se desconhece, a aplicação de critérios alternativos ao custo histórico, como é o caso do justo valor, pode ser uma alternativa mais à sua mensuração. Quanto a quando aplicar um ou outro critério, e se a aplicação destes é permitida, depende da norma contabilística em questão, aspeto analisado no subponto seguinte.

2.3. As normas de contabilidade pública nacionais e a mensuração dos bens de domínio público

O reconhecimento dos BDP encontra-se previsto não só no POCAL (1999), como também na atual normalização contabilística pública portuguesa, ou seja, no SNC-AP (2015). Todavia, para o reconhecimento destes bens é essencial, como vimos, que possam ser mensurados de uma forma fiável.

Portanto, importa analisar quais os critérios, mencionados nas normas contabilísticas de âmbito público em Portugal, a serem aplicados na mensuração dos BDP, de forma a responder à primeira questão de investigação deste trabalho.

Atendendo a que o estudo de caso, desenvolvido no terceiro capítulo deste trabalho, tem por base as contas elaboradas de acordo com o POCAL (1999), importa fazer uma abordagem do definido nesta norma, bem como do definido no SNC-AP (2015).

2.3.1. O POCAL

No que se refere especificamente aos BDP, o ponto 4.1.7. do POCAL (1999) refere que estes bens são registados na contabilidade da entidade responsável pela sua administração e controlo, quer estejam, ou não, afetos à sua atividade operacional.

Esse mesmo ponto acrescenta, no que se refere à sua mensuração (que denomina de valorização), que estes bens devem ser mensurados, sempre que possível, pelo seu custo de aquisição ou produção; mas, caso isso não seja possível, refere que se deverão aplicar as regras estabelecidas para as transferências de ativos, constantes no ponto 4.1.6. do POCAL (1999).

Por sua vez, o ponto 4.1.6. do POCAL (1999) menciona que, no caso de transferência de ativos, deve ser aplicado o valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, desde que este esteja em conformidade com os critérios estabelecidos no POCAL, exceto “se existir valor diferente do fixado no diploma que autorizou a transferência ou, em alternativa, valor acordado entre as partes e sancionado pelos órgãos e entidades competentes”. Na impossibilidade de aplicação destes critérios, o ponto 4.1.6. remete para o ponto 4.1.4. do POCAL (1999), relativo aos bens obtidos a título gratuito.

O ponto 4.1.4. do POCAL (1999) refere que “deverá considerar-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial, definidos nos termos legais, ou caso não exista disposição aplicável, o valor resultante da avaliação segundo critérios técnicos que se adequem à natureza desses bens”. Este ponto acrescenta ainda que, caso o critério em questão “não seja exequível, o immobilizado assume o valor zero até ser objeto de uma grande reparação assumindo então o montante desta”, devendo ser fornecida informação no anexo a esse respeito.

Em suma, de acordo com o POCAL (1999) podem ser aplicados aos bens de domínio público os seguintes critérios de mensuração:

- custo de aquisição/produção (custo histórico);
- valor contabilístico;
- valor patrimonial;
- valor de avaliação; e,
- valor zero.

O Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE, 2000), no nº 1 do art.º 31º, não contradiz o POCAL (1999) quanto aos critérios a aplicar aos BDP, acrescentando ainda a possibilidade do bem poder ser mensurado pelo valor segurado.

Portanto, de um modo geral, desconhecendo-se o custo de aquisição de um bem, ou no caso de bens obtidos a título gratuito, estes devem ser mensurados pelo valor de avaliação ou pelo valor patrimonial. Sendo estes, como vimos no subponto 2.2., modalidades de cálculo do justo valor, então dizemos que, apesar do justo valor não estar explicitamente

definido no POCAL (1999), aparece implícito enquanto valor de avaliação ou valor patrimonial.

2.3.2. *O SNC-AP*

Seguindo as normas internacionais do IPSASB, o SNC-AP (2015), ao contrário do POCAL (1999), faz a distinção de dois momentos de mensuração: a mensuração no reconhecimento inicial; e, a mensuração subsequente, ou após o reconhecimento inicial.

De acordo com o definido na NCP nº 5 (SNC-AP, 2015), esta norma aplica-se aos ativos fixos tangíveis de domínio público e de domínio privado. Portanto, as regras de mensuração aplicáveis aos BDP (de âmbito tangível, ou corpóreo) são as que constam nesta norma e são as aplicáveis também aos restantes ativos fixos tangíveis (de domínio privado).

A NCP nº 5 (SNC-AP, 2015) refere que, no reconhecimento inicial, o custo é a regra geral de mensuração. Todavia, é permitida a aplicação do justo valor, como exceção ao custo, nas seguintes situações:

- aquisições através de uma transação sem contraprestação, nas quais o justo valor deve ser determinado (§19 da NCP nº 5 do SNC-AP, 2015): tratando-se de imóveis, pelo seu valor patrimonial tributário; e, tratando-se de outros ativos, pelo seu valor de mercado;
- ativos obtidos por troca, mediante determinadas condições, nomeadamente desde que o justo valor possa ser mensurado com fiabilidade.

No que respeita à mensuração subsequente, a NCP nº 5 (SNC-AP, 2015) refere, como regra geral, a aplicação do critério do custo deduzido das depreciações acumuladas e das perdas por imparidade acumuladas. Todavia, em algumas circunstâncias (não definindo quais), permite que os ativos sejam objeto de revalorizações, com critérios e parâmetros a definir em dispositivo legal adequado (até então ainda não definidos).

Vemos assim que, com o SNC-AP (2015), o justo valor passa a estar explicitamente definido como critério de mensuração aplicado em situações excecionais (mensuração no reconhecimento inicial) ou em alternativa ao custo (mensuração subsequente), sendo esta a grande mudança face aos diplomas anteriores.

Portanto, apesar do conceito de justo valor, já aparecer na literatura contabilística anglo-saxónica, há mais de 20 anos (Castro & Cerrud, 2014, p. 53), é com o SNC-AP (2015) que este critério ganha mais importância, na normalização contabilística portuguesa de âmbito público, seguindo de perto o definido nas normas internacionais do IPSASB.

3. Estudo de caso

3.1. Objetivos, amostra e metodologia

Este estudo tem por objetivo analisar quais os critérios aplicados, pelos municípios portugueses da área metropolitana do Porto, na mensuração dos seus bens de domínio público, de forma a responder assim, à segunda questão de investigação definida para este trabalho.

A área metropolitana do Porto encontra-se integrada na região norte (NUTS II) do território continental português, cuja sede se localiza na cidade do Porto. Esta área é

constituída por 17 municípios, considerados na íntegra na elaboração deste estudo. Para o efeito, estes foram numerados aleatoriamente, de M1 a M17, designações utilizadas ao longo deste trabalho.

Os anos estudados foram os de 2016 a 2018. Uma vez que, nestes anos, o SNC-AP (2015) ainda não estava a ser aplicado por parte dos municípios, as contas consultadas nesses mesmos anos, foram elaboradas com base no POCAL (1999); daí que no capítulo dois deste trabalho se tenha feito uma breve abordagem à mensuração dos BDP, no âmbito deste plano contabilístico.

A informação recolhida foi consultada diretamente nas contas dos municípios, e mais propriamente no anexo às demonstrações financeiras, constante nos documentos de prestação de contas, disponibilizados nos sites de cada município; bem como, a outra informação adicional ocasionalmente necessária.

Após a recolha dos dados, estes foram tratados estatisticamente, através do recurso ao programa informático “Excel” e a técnicas de estatística descritiva, seguindo-se assim uma metodologia quantitativa, permitindo chegar aos resultados apresentados no subponto seguinte.

3.2. Resultados

Através da informação recolhida, o primeiro aspeto que foi analisado foram os critérios aplicados pelos municípios, da área metropolitana do Porto, na mensuração dos seus BDP.

Como referido no subponto anterior, os resultados obtidos partiram da informação recolhida através do anexo às demonstrações financeiras, ou seja, das notas ao balanço e à demonstração dos resultados. Todavia, o município M7 não apresenta o referido anexo disponível no seu site, relativamente a nenhum dos anos analisados; mas refere, nos relatórios de gestão, que foram seguidos os preceitos do POCAL, por isso foram considerados, para este município, todos os critérios mencionados nesse plano contabilístico. Também os municípios M1 e M5 não apresentam os anexos às demonstrações financeiras dos anos 2016 e 2018, pelo que consideramos que, nesses anos, se mantiveram os critérios aplicados no ano de 2017 e referidos nos respetivos anexos.

Importa também referir que, dos 17 municípios da amostra, em 2016, apenas 4 fazem a distinção dos critérios de mensuração aplicados aos BDP face aos critérios aplicados aos restantes ativos imobilizados; sendo que, em 2017 e 2018, passaram para 5 os municípios que fazem essa distinção, devido ao município M10 que passou a apresentar um anexo mais completo e com informações específicas a cada classe de ativos imobilizados. Os restantes municípios referem critérios aplicados à generalidade dos imobilizados e que, nesses casos, à falta de outra informação, foi a considerada nesta análise. De notar também que nenhum dos municípios da amostra apresenta critérios específicos para cada um dos tipos de BDP existentes.

Atendendo ao exposto, e considerando os critérios mencionados na mensuração dos BDP pelos municípios desta área metropolitana, a tabela 2 apresenta o número de municípios que aplicam o custo histórico e o justo valor, bem como o valor contabilístico e o valor zero, enquanto critérios de mensuração dos BDP.

Tabela 2 – Critérios aplicados na mensuração dos bens de domínio público

Critério de mensuração	2016		2017		2018	
Custo Histórico	17	100%	17	100%	17	100%
Justo Valor	14	82%	14	82%	14	82%
Valor Contabilístico	2	12%	1	6%	1	6%
Valor Zero	8	47%	7	41%	7	41%
Outros critérios	1	6%	1	6%	1	6%

Fonte: Elaboração própria.

Verificamos, pela tabela 2, que o custo histórico é o critério mais aplicado, sendo aplicado por todos os municípios analisados, nos três anos da análise.

Relativamente ao critério do justo valor, este não foi aplicado por todos os municípios, mas a proporção de municípios que o aplica manteve-se nos 82%, nos três anos analisados, o que é um resultado manifestamente relevante, atendendo a que se trata de um critério não explicitamente definido no POCAL (1999).

De entre os critérios menos aplicados temos: o valor contabilístico, o valor zero, e os outros critérios. Estes outros critérios referem-se ao que o município M12 chama de critérios técnicos considerados para efeitos de balanço inicial, não especificando como são determinados.

Quanto ao valor contabilístico, 12% dos municípios aplicam-no, no ano de 2016, descendo para 6%, nos anos de 2017 e 2018. Esta variação deve-se a um município (M13) que aplicou este critério, apenas pontualmente no ano 2016, na integração de bens de uma empresa municipal que entrou em liquidação. Para além deste, um município (M7) aplica o valor contabilístico, nos três anos analisados, por referir a aplicação dos critérios do POCAL, logo aplica o valor contabilístico nas situações de transferências de ativos.

Note-se, também pela tabela 2, que o valor zero, ainda detém uma importância bastante relevante nos anos analisados, sendo aplicado por 47% dos municípios, no ano de 2016, e por 41%, nos anos de 2017 e 2018; o que significa que quase metade dos municípios ainda têm ativos que aparecem evidenciados com valor zero. A referida variação deve-se ao município M10 que, no ano de 2016, apresentou os critérios genéricos aplicáveis a todos os imobilizados, incluindo nestes o valor zero; mas que, a partir do ano de 2017, passa a referir especificamente os critérios aplicáveis aos bens de domínio público, não incluindo nesses o valor zero.

O valor zero tem sido aplicado pelos municípios nas situações em que não foi possível valorizar os bens, por exemplo quando se desconhece o custo histórico e os bens são de difícil avaliação ou, conforme referido pelo município M5, para terrenos afetos a imóveis não transacionáveis (por ex.: escolas). A maioria das contas desses municípios acrescentam que o valor zero é aplicado até que sejam definidos critérios fiáveis para a mensuração do ativo, nomeadamente até que sejam alvo de uma grande reparação.

Pelo referido relativamente ao valor zero, concluímos que o processo de inventariação dos bens de domínio público ainda não está concluído, para alguns dos municípios analisados, o que pode resultar de dificuldades na sua mensuração. A tabela 3 mostra-nos a situação dos municípios quanto ao processo de inventário dos seus bens.

Tabela 3 – A situação do inventário dos municípios da área metropolitana do Porto

Situação do inventário	2016	2017	2018
Concluído	12%	12%	24%
Não concluído	59%	59%	47%
Não refere	29%	29%	29%

Fonte: Elaboração própria.

Pela tabela anterior verificamos que, nos anos 2016 e 2017, a maioria dos municípios em análise (59%) refere que o seu processo de inventário não está concluído. Em 2018, esta proporção desce para 47%, o que se deve a que os municípios M6 e M8 passaram a referir, nas contas de 2018, que já têm o processo de inventário concluído, o que não acontecia nos anos anteriores. Todavia, a proporção dos que, em 2018, têm o processo de inventário concluído ainda é muito reduzida (24%), o que corresponde apenas a 4 dos municípios analisados. De notar também que 29% não faz qualquer referência a essa situação, o que não significa que alguns destes já não possam ter terminado também o processo de inventário, mas não disponibilizam essa informação.

Sendo o custo histórico (CH) um critério de aplicação generalizada por todos os municípios da análise, e uma vez que este integra as suas duas modalidades, do custo de aquisição e do custo de produção, importa analisar o número de municípios que aplica cada uma destas modalidades, conforme se apresenta na tabela 4.

Tabela 4 – Modalidades do custo histórico aplicadas na mensuração dos BDP

Modalidades do CH	2016	2017	2018
Custo de aquisição	17	17	17
Custo de produção	9	10	10

Fonte: Elaboração própria.

Do exposto na tabela 4, concluímos que todos os municípios da amostra aplicam a modalidade do custo de aquisição. Todavia, em relação ao custo de produção, apenas 9 municípios o aplicam no ano de 2016, aumentando para 10 municípios em 2017, o que se deve ao município M10 que passa a especificar, a partir desse ano, o custo de produção como um critério também aplicável na mensuração dos seus BDP.

Não obstante a importância detida pelo custo histórico, e pela sua modalidade do custo de aquisição, na mensuração dos BDP, como vimos pela tabela 2, o justo valor é o segundo critério mais aplicado, com 82% dos municípios que o aplicam. Assim importa também analisar, conforme apresentado na tabela 5, as modalidades do justo valor (JV), referidas no capítulo dois deste trabalho, que foram aplicadas pelos municípios em estudo.

Tabela 5 – Modalidades do justo valor aplicadas na mensuração dos BDP

Modalidades do JV	2016	2017	2018
Valor Patrimonial	5	4	4
Valor de Avaliação	12	12	12
Valor de Mercado	4	4	4
Custo de Reposição	3	3	3
Método Comparado	1	1	1

Modalidades do JV	2016	2017	2018
Método do Rendimento	2	2	2
Valor Segurado	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Conforme podemos observar na tabela 5, o valor segurado é uma modalidade do justo valor, que como vimos está prevista no CIBE (2000), mas que não é referida por nenhum dos municípios da área metropolitana do Porto.

Para além deste, os critérios menos aplicados são: o método comparado, aplicado apenas por um município (M17), nos casos de imóveis comparáveis entre si; o método do rendimento, aplicado por dois municípios (M5 e M17), nas situações de imóveis arrendados; o custo de reposição, aplicado por três municípios (M5, M8, M17), nomeadamente, nas situações de imóveis considerados devolutos (M5), de edifícios no geral (M8), ou de imóveis não arrendados (M17).

O critério do valor de mercado é aplicado apenas por quatro municípios, nos anos analisados, como por exemplo, para efeitos de balanço inicial, para terrenos, ou ainda para veículos quando se desconheça o seu custo de aquisição, conforme referido, respetivamente, pelos municípios M11, M8 e M17.

Também o valor patrimonial é aplicado por quatro municípios, nos anos de 2017 e 2018; sendo que, no ano de 2016 eram cinco os municípios que o aplicavam. Esta diminuição deve-se ao município M10 que, a partir de 2017, passou a distinguir os critérios aplicados aos BDP face aos restantes ativos, deixando de especificar o valor patrimonial como um critério aplicável aos BDP. Na tabela 5, esta é a única variação ocorrida nos anos analisados. O valor patrimonial é aplicado nas situações de ativos obtidos a título gratuito, o que aliás se encontra previsto no POCAL (1999).

A modalidade do justo valor mais aplicada, conforme a tabela 5, é o valor de avaliação, aplicado por 12 municípios, nos três anos analisados. Tais municípios referem a sua aplicação nas seguintes situações: desconhecimento do custo histórico, ativos obtidos a título gratuito, outros motivos. A tabela 6 evidencia o número de municípios que aplicam o valor de avaliação em cada uma dessas situações.

Tabela 6 – Situações nas quais os municípios aplicam o valor de avaliação

Situação	Nº de municípios
Desconhecimento do custo histórico	6
Bens obtidos a título gratuito	4
Outras situações	2

Fonte: Elaboração própria

Dos doze municípios que aplicam o valor de avaliação, vemos que metade o aplicam quando desconhecem o custo histórico; da outra metade, quatro aplicam-no nas situações, prevista no POCAL (1999), de ativos obtidos a título gratuito, e os restantes dois nas situações de ativos decorrentes de operações urbanísticas (M10) e de bens móveis que não tenham sido adquiridos recentemente (M17).

Atendendo ainda ao critério do justo valor, importa também estudar a sua aplicação atendendo à dimensão do município. Para isso, os municípios da amostra foram classificados por dimensão, de acordo com a sua densidade populacional (Fernandes et al., 2019). Essa classificação manteve-se em todos os anos da nossa análise. A tabela 7 apresenta o número de municípios da amostra existente em cada dimensão.

Tabela 7 – Classificação dos municípios por dimensão

Dimensão	Critério	Nº municípios da amostra
Pequenos	População \leq 20.000 habitantes	0
Médios	População $>$ 20.000 habitantes e \leq 100.000 habitantes	11
Grandes	População $>$ 100.000 habitantes	6

Fonte: Elaboração própria

De acordo com a tabela 7, e atendendo à densidade populacional por município da amostra, não existem municípios de pequena dimensão na área metropolitana do Porto, sendo na sua maioria municípios de média dimensão.

Considerando esta classificação, a tabela 8 apresenta a proporção de municípios, em cada dimensão, que aplica o justo valor na mensuração dos seus BDP.

Tabela 8 – A aplicação do justo valor por dimensão de município

	2016	2017	2018
Médios	73%	73%	73%
Grandes	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Como podemos concluir pela tabela 8, a aplicação do justo valor por dimensão de município mantém-se nos três anos da análise. Vemos que todos os grandes municípios aplicam o justo valor na mensuração dos seus BDP, nesses mesmos anos. Relativamente aos médios municípios, 73% destes também aplicam o justo valor. Como vimos, pela tabela 2, 82% dos municípios da área metropolitana do Porto aplicam o justo valor; portanto, 18% da amostra não aplicam o justo valor, o que pela tabela 8 nos permite concluir que estes são todos municípios de média dimensão.

Uma vez que, atendendo à dimensão da amostra, esta não é representativa da totalidade dos municípios portugueses, não é possível concluir acerca da relação entre a aplicação do justo valor e a dimensão dos municípios. Note-se, porém que, segundo um estudo efetuado, por Rua (2010), à totalidade dos municípios portugueses, a relação entre estas variáveis é inexistente.

Em suma, vemos que, apesar do custo histórico ser o critério de mensuração aplicado de forma generalizada por todos os municípios da área metropolitana do Porto, o justo valor detém um importante papel na mensuração dos seus BDP, apesar de não estar explicitamente definido no POCAL (1999) como critério de mensuração, mas sim estar apenas implícito em algumas das suas modalidades de cálculo.

4. Conclusões

O reconhecimento e a mensuração dos BDP, enquanto bens afetos a fins de utilidade pública, tem sido uma das problemáticas com a qual as entidades públicas se têm deparado, nomeadamente os municípios, no seu árduo trabalho de inventariação do património.

O reconhecimento dos ativos implica fiabilidade na sua mensuração, sendo esta a grande questão na mensuração dos BDP, sobretudo na inexistência de um custo histórico para a sua mensuração e no recurso a critérios alternativos a este.

O justo valor tem-se demonstrado uma solução na mensuração deste tipo de ativos, sobretudo na inexistência ou desconhecimento do seu custo. Contudo, este critério quando não baseado em valores de mercado, nem sempre prima pela sua fiabilidade, ao recorrer a estimações, nem sempre objetivas.

Tanto o POCAL (1999), como o atual SNC-AP (2015), preveem o reconhecimento deste tipo de bens enquanto ativos, incluindo contas para a sua classificação e definindo critérios para a sua mensuração.

No que respeita à primeira questão de investigação, relativa aos critérios de mensuração dos BDP mencionados nas normas de contabilidade pública portuguesa, verificamos que o POCAL (1999) refere, como regra geral o custo histórico, mas permite que, em determinadas situações, sejam aplicados outros critérios como o caso do valor de avaliação e o valor patrimonial, ou mesmo o valor zero na inaplicabilidade destes. Sendo o valor de avaliação e o valor patrimonial considerados como modalidades de cálculo do justo valor (na inexistência de valores de mercado), então dizemos que o justo valor está implícito no POCAL (1999), através destas modalidades de cálculo.

Ainda no âmbito da primeira questão de investigação e relativamente ao SNC-AP (2015), este vai mais além do que o POCAL (1999), ao mencionar explicitamente o justo valor como critério de mensuração, seja como exceção ao custo, no momento do reconhecimento inicial, ou como alternativa ao mesmo, na mensuração subsequente.

Do estudo de caso efetuado, no qual se analisaram os critérios aplicados na mensuração dos BDP dos municípios da área metropolitana do Porto, constatou-se que a proporção de municípios que ainda não terminou o seu processo de inventariação ronda os 50%, o que pode resultar de dificuldades na mensuração dos seus ativos.

Quanto aos critérios aplicados por estes municípios na mensuração dos seus BDP, e em resposta à segunda questão de investigação deste trabalho, concluímos o seguinte:

- O custo histórico continua a ser o critério de aplicação generalizada por todos os municípios, com preferência pelo seu custo de aquisição, modalidade aplicada por todos os municípios da amostra;
- O justo valor detém um importante papel na mensuração destes bens, sendo aplicado por 82% da amostra, com destaque para a modalidade do valor de avaliação, sobretudo nas situações em que se desconhece o custo histórico e no caso de bens obtidos a título gratuito, o que aliás vai de encontro ao definido nas normas contabilísticas estudadas.
- O valor zero ainda é aplicado por uma proporção considerada de municípios da amostra (cerca de 41%, em 2018) o que demonstra que, para determinados municípios, ainda subsistem dificuldades na mensuração deste tipo de bens.

Vemos assim que, com o passar do tempo, com a necessidade de mensurar todo o património e com as reformas dos sistemas contabilísticos, se foram introduzindo critérios de mensuração alternativos ao custo histórico.

O caso em estudo, da mensuração dos BDP dos municípios da área metropolitana do Porto, é um exemplo claro de como a aplicação de alternativas ao custo, nomeadamente

o justo valor, têm sido amplamente aplicadas, enquanto solução para a mensuração deste tipo de ativos.

Assim, entendemos que o justo valor “chegou para ficar, porque é amplamente utilizado e espera-se que a sua aplicação continue a aumentar” (Castro & Cerrud, 2014, p. 66).

Na elaboração deste trabalho foram sentidas algumas limitações, ao nível do estudo de caso, uma vez que verificamos que as contas dos municípios nem sempre se encontram completas; por vezes, não disponibilizam o anexo ou não referem, nesse anexo, os critérios de mensuração aplicados e em que situações. Em tais situações, foi necessário o recurso a fontes alternativas de informação.

Como perspetivas de investigação futura, pretende-se alargar este estudo a outras regiões do país, tendo-se como alvo futuro aplicar o estudo a todos os municípios portugueses. Para além disso, após a emissão das primeiras contas dos municípios com base no SNC-AP (2015), pretende-se analisar, se a aplicação deste diploma, implicou uma adoção mais ampla do justo valor e como se procedeu à sua estimação.

Referências

- Abreu, R., Magro, F. P. e David, F. (2009), “Sistema de Normalização Contabilística: justo valor *versus* credibilidade contabilística”, *TOC*, Vol. X, nº111, pp. 33-39.
- Barth, M. (1994), “Fair value accounting: evidence from investment securities and the market valuation of banques”, *The accounting review*, vol. 69, nº 1, pp. 1-25.
- Bastos, M. A. (2009), *O justo valor como instrumento de alteração do paradigma de mensuração contabilística*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro.
- Biondi, L. e Lapsley, I. (2014), “Accounting, transparency and governance: The heritage assets problem”, *Journal of Qualitative Research in Accounting & Management*, vol. 11, nº2.
- Cadastro e Inventário dos Bens do Estado – CIBE (2000). Portaria nº 671/2000, de 17 de abril.
- Carvalho, J. e Alves, J. (2006), *Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, CIBE – Comentado*, Publisher Team, Lisboa.
- Castro, B. e Cerrud, P. (2014), “Las técnicas financieras para la determinación del valor razonable, su aplicación en los estados financieros y las posibles repercusiones para las empresas”, *Forum Empresarial*, vol. 19, nº2, pp. 51-69.
- Christensen H. B. e Nikolaev V. V. (2012), “Does Fair Value Accounting for Non-Financial Assets Pass the Market Test?”, Working paper – version November 2012, pp. 1-47.
- Conceição, L. (2009), *A opção pelo “Justo Valor” como método de avaliação de ativos na adoção das IAS/IFRS em Portugal uma análise exploratória*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Cristea, V. G. (2017), “Fair Value Accounting or Historical Cost Accounting for Property, Plant and Equipment? *Valahian Journal of Economic Studies*, 8(4), 23-30.

- Ellwood, S. e Greenwood, M. (2016). Accounting for heritage assets: Does measuring economic value ‘kill the cat’?, *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 38, pp. 1-13.
- Fernandes, M. J., Camões, P. e Jorge, S. (2019), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2018*, OCC, Lisboa.
- International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB (2001). *Norma Internacional de Contabilidade para o Sector Público (NICSP) n° 9 – Revenue from Exchange transactions*, Edição Handbook 2018, IPSASB.
- International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB (2014), *Conceptual Framework for general purpose financial reporting by public sector entities*, Edição Handbook 2018, IPSASB.
- Iudícibus, S. e Martins, E. (2007), “Uma Investigação e uma proposição sobre o conceito e o uso do valor justo”, *Revista Electrónica Infocontab*, n°24. <http://www.infocontab.pt>.
- Macedo, A. R. (2008), Em torno do justo valor, *Jornal de Contabilidade*, vol. XXXII, n°376, pp.213-228.
- Miranda, J. (2018), “A valorização dos bens de domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público”, *e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 5, n°1, pp. 060-074.
- Palavecinos, B. S. (2011), “Valor razonable: un modelo de valoración incorporado en las normas internacionales de información financiera”, *Estudios Gerenciales*, vol. 27, n°118, pp. 97-114.
- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – POCAL (1999). Decreto-Lei n°54 – A/99 de 22 de fevereiro.
- Rua, S. C. (2010), *O reconhecimento e a valoração dos ativos públicos: o caso dos imobilizados corpóreos e dos bens de domínio público dos municípios portugueses*, Tese de doutoramento, Universidade de Vigo.
- Rua, S. C. (2019), “O impacto dos critérios de mensuração dos ativos na qualidade da informação financeira”. In *Em memória de João Carvalho – Estudos sobre Contabilidade, Finanças e Políticas Públicas*, Áreas Editora, Lisboa.
- Rua, S. C. (2020), “Os bens de domínio público: da teoria à prática do seu reconhecimento e mensuração”, Atas do XIX Encontro Internacional AECA, AECA/IPG, Guarda.
- Simões, A. (2009), *O abandono do princípio do custo histórico a favor do conceito de justo valor*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro.
- Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – SNC-AP (2015). Decreto-lei n° 192/2015, de 11 de setembro.
- Stanton, P. J. e Stanton, P. A. (1997), “Governmental accounting for heritage assets: economic, social implications”, *International Journal of Social Economics*, vol. 24, n°7/8/9, pp. 988-1006.